GISELLE ANDREA OSORIO ARDILA

# ENTRE PLANOS E CONTROVÉRSIAS

## A produção socionatural de uma Área Protegida do Norte de Bogotá, Colômbia

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós- Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profª. Dra. Cecília Campello do Amaral Mello

Rio de Janeiro
2019

CIP - Catalogação na Publicação

O83e

Osorio Ardila, Giselle Andrea
Entre planos e controvérsias: a produção socionatural de uma Área Protegida do norte de Bogotá, Colômbia / Giselle Andrea Osorio Ardila. -- Rio de Janeiro, 2019.
220 f.

Orientadora: Cecília Campello do Amaral Mello.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2019.

1. Planejamento urbano e regional. 2. Socionatureza. 3. Teoria Ator-Rede. 4. Bogotá. 5. Reserva Florestal Thomas van der Hammen. I. Mello, Cecília Campello do Amaral, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

GISELLE ANDREA OSORIO ARDILA

# ENTRE PLANOS E CONTROVÉRSIAS

## A produção socionatural de uma Área Protegida do Norte de Bogotá, Colômbia

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em: Rio de Janeiro, 16 de abril de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Cecília Campello do Amaral Mello- Orientadora
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Profa. Dra. Fernanda Ester Sánchez García
Escola de Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal Fluminense-UFF

Profa. Dra. Viviane Fernandez Cavalcanti
Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense-UFF

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Henri Acselrad
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Programa PEC-PG”.

"This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – PEC-PG Program".

***PARA LUCERO, BLANCA Y CECILIA, PORQUE SUS PASOS ORIENTAN LOS MÍOS***

## AGRADECIMENTOS

*Gracias* aos meus pais Lucero e Germán por sempre me apoiarem e acreditar em meus projetos. Ao meu companheiro Eduardo por seu apoio amoroso e compreensivo. A todas as pessoas em Bogotá que me animaram e apoiaram na decisão de iniciar o doutorado e vir ao Brasil, especialmente ao meu tio e professor Gerardo Ardila e ao professor Oscar Alfonso que continuaram próximos e sempre me receberam para conversar sobre a pesquisa.

Ao Brasil por ter sido minha casa durante os últimos quatro anos, e às brasileiras e brasileiros que lutam por manter a qualidade, a gratuidade do ensino superior e a permanência de instituições como a CAPES. Agradeço imensamente ao programa de bolsas para estudantes estrangeiros PEC-PG da CAPES por viabilizar minha estadia no Brasil e o desenvolvimento desta pesquisa. Para mim, como para muitas e muitos estudantes da América Latina e de outros países do chamado sul, significa a possibilidade de acessar a pós-graduações de qualidade as quais não temos acesso em nossos países de origem seja porque são excessivamente custosas e excludentes, seja porque não existem.

Minha gratidão a todas as pessoas entrevistadas em Bogotá por aceitarem ser parte desta pesquisa, por confiarem em mim e dedicarem generosamente várias horas de seu tempo. Aos residentes da RFTvdH que me permitiram entrar em suas casas para conversar com eles e suas famílias: Catalina Mojica, Joaquin Solano e Fernando Amaya. Agradeço aos membros da *Veeduría Ciudadana por la protección de la Reserva van der Hammen* especialmente a Diana Chamorro, Mónica Novoa, Gina Piza, Sabina Rodriguez e Daniela van der Hammen por sua confiança e por me permitirem acompanhar de perto suas atividades. Aos professores María Clara van der Hammen e Carlos Rodriguez por viabilizarem minha participação das reuniões da Academia Colombiana de Ciências Físicas Exatas e Naturais. À professora María Mercedes Maldonado por sua confiança e tempo. À professora Gloria Narváez e à Sandra Mazo por dividir comigo as experiências do curso *Diplomado* do CTPD. À Viviana Esteban por sempre responder minhas perguntas e à Diana Carolina e ao Guillermo por me acolher em sua casa em Bogotá e pelo apoio com o material gráfico deste trabalho.

Às pessoas no Brasil que me acolheram em suas casas, nas salas de aula do IPPUR, nos espaços da UFRJ, nas trilhas, nas cachoeiras e na cidade. Obrigada María e Ricardo pela hospitalidade; a Eduardo, Nilcéia, Gerônimo e Linazinha por serem minha família carioca. A Kelly, Sharo e Natascha por sua amizade.

Ao professor Henri Acselrad por sua disposição, por responder sempre às perguntas e por me apresentar as questões da Ecologia Política Urbana. Aos colegas da turma de doutorado do IPPUR 2015, aos docentes e aos funcionários sempre gentis e prestativos: Zuleika, André e Aline e aos funcionários das bibliotecas do IPPUR, o PPGG e o CCMN, onde escrevi a maior parte deste trabalho. Agradeço também aos membros do Laboratório História e Natureza do Programa de Pós graduação em História Social da UFRJ, ao professor José Padua e à professora Lise Sedrez, pois as discussões e leituras do laboratório foram instigantes e decisivas na orientação que a tese tomou. Aos colegas do OASIS e do Laboratório de Escrita do IPPUR. A minhas amigas e amigos: Bruna Sarkis, Marcelo Rodríguez, Bruno Capilé, Natascha Otoya, Gabriel Pereira, Eliza Lopes, Patrícia Rodin, Kelly Santos e Bianca Dieile, por terem lido pacientemente os rascunhos dos diferentes capítulos e contribuírem com suas observações a minhas reflexões e com suas correções do português, que se mostrou todo um desafio por sua proximidade e, ao mesmo tempo, profundas diferenças com a forma em que meus pensamentos se estruturam em espanhol.

Aos meus colegas Marcela Arrieta e Germán Quimbayo Ruíz por nossas conversas sempre instigantes.

Aos integrantes da banca avaliadora por aceitarem o convite e se tornarem nos primeiros leitores desta tese.

Por fim, quero expressar minha imensa gratidão e admiração à minha orientadora, a professora Cecília Campello de Amaral Mello, por sua dedicação e constância, por suas observações sempre rigorosas e respeitosas tanto de meu trabalho e ideias quanto de meu tempo, sentimentos e processo pessoal. Obrigada Cecília por ser uma grande mestra, sempre disponível e sempre criadora de espaços e oportunidades para a discussão e a interação entre colegas, para a criação coletiva e o diálogo. Você se tornou um referencial quando eu penso como deveria ser uma antropóloga, uma professora, uma pesquisadora, uma acadêmica.

## RESUMO

Esta tese analisa a forma como as ideias e práticas do planejamento urbano e regional exprimem diferentes concepções do que seria a relação natureza-sociedade. A partir do caso da Reserva Florestal Regional Produtora do Norte de Bogotá Thomas van der Hammen (RFtvdH) pretende-se compreender os processos através dos quais se constituem as decisões sobre o uso dos terrenos da área. Para isso, rastreiam-se as redes de atores envolvidos nos processos de produção da *Borda Norte* de Bogotá e da RFTvdH até o ano 2018, utilizando-se o instrumental teórico-metodológico da Teoria Ator-Rede, da Ecologia Política da Urbanização, bem como os resultados do trabalho de campo etnográfico. Argumenta-se que as transformações da área de estudo, tanto em termos da paisagem quanto das propostas sobre o zoneamento, originam-se das controvérsias nas quais atores sociais frequentemente excluídos do processo de tomada de decisão sobre a cidade conseguem afetar essas transformações. Isso se dá por meio da constituição de redes de grupos heterogêneos baseadas em diferentes práticas de criação de vínculos com a Reserva Florestal, que se tornam fundamentais não apenas para a luta pró-Reserva como para a perpetuação de sua existência enquanto grupos.



**Palavras-Chave:** Planejamento Urbano e Regional. Socionatureza. Teoria Ator-Rede. Bogotá. Reserva Florestal Thomas van der Hammen.

## RESUMEN

Esta tesis analiza la forma en que las ideas y prácticas de la planeación urbana y regional manifiestan diferentes maneras de concebir cómo debería ser la relación entre sociedad y naturaleza. A partir del caso de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas van de Hammen (RFTvdH) se pretende comprender los procesos decisorios acerca del uso del suelo en el área. Para tal fin, se sigue el rastro de las redes de actores involucrados en los procesos de producción del Borde Norte de Bogotá y de la RFTvdH hasta el año 2018, utilizando el instrumental teórico-metodológico de la Teoría Actor – Red, de la Ecología Política de la Urbanización y los resultados del trabajo de campo etnográfico. Se argumenta que las transformaciones del área de estudio, tanto en términos del paisaje como de las propuestas de zonificación, se originan en medio de controversias en las que los actores sociales usualmente excluidos de la toma de decisiones sobre la ciudad logran tener incidencia. Esto sucede a través de la conformación de redes de grupos heterogéneos basadas en diferentes prácticas de creación de vínculos con la Reserva Forestal, los cuales se constituyen en claves no solo en la lucha en defensa de la Reserva, sino en la perpetuación de su propia existencia como grupos.



**Palabras Clave:** Planeación urbana y regional. Socionaturaleza. Teoría Actor-Red. Bogotá. Reserva Forestal Thomas van der Hammen.

## ABSTRACT

This thesis analyses how ideas and practices in the area of urban and regional planning express different ways of conceiving what would be the nature-society relationship. Based on a case study about the Thomas van der Hammen Regional Productive Forest Reserve in the north of Bogotá city (TvdHFR), Colombia, it intends to understand the decision-making processes about land use in an area envisaged for urban expansion. For that purpose, theoretical and methodological tools from Actor-Network-Theory and Political Ecology of Urbanization are used as a framework for analyzing the ethnographic material. Through following the traces created by the networks of social actors involved in the production of the North edge of Bogotá and the TvdHFR, it argues that the transformations in the study area, both in landscape and zoning proposals, are drawn by controversies. Social actors usually excluded from urban decision-making reach to affect those transformations, through the aggregation of networks of heterogeneous groups around diverse practices of creating links with the Forest Reserve area. These links become crucial not only to the defense of the TvdHFR, but also to perpetuate those groups' existence.



**Key words:** Urban and regional planning. Socio-nature. Actor-Network-Theory. Bogotá. Thomas van der Hammen Forest Reserve.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Localização da RFTvdH ..... 22

Figura 2 Departamento de Cundimarca na Cordilheira Oriental ..... 42

Figura 3 *Camellones* pré-colombianos nos terrenos da fazenda *La Conejera*, na atual RFTvdH ..... 47

Figura 4 Pintura das terras, pântanos e inundáveis de Santa Fé ..... 48

Figura 5 Paisagem da Savana de Bogotá. Começos do século XX ..... 52

Figura 6 Mapa de Bogotá em 1950 e dos municípios anexados em 1954 ..... 54

Figura 7 Evolução da estrutura agropecuária da Savana de Bogotá ..... 58

Figura 8 Mapa transformação das áreas úmidas ..... 66

Figura 9 Foto Cajicá, Fontanar ..... 70

Figura 10 Esquema da conformação de atores-redes do planejamento ..... 76

Figura 11 Atores do Sistema Nacional Ambiental ..... 81

Figura 12 Esquema dos instrumentos de planejamento em Bogotá ..... 87

Figura 13 Proposta do Painel de Especialistas para o uso e proteção do limite norte ..... 96

Figura 14 Zoneamento Borda Norte e oeste de Bogotá. Resolução do Ministério de Meio Ambiente. 475 DE 2000 ..... 98

Figura 15. Proposta para o PMA apresentada pelo Coletivo Suba Nativa ..... 109

Figura 16 Proposta para o PMA apresentada pela Fundação Torca-Guaymaral ..... 110

Figura 17 Proposta para o PMA corredores ecológicos, apresentada por ASODESSCO ..... 111

Figura 18 Funcionamento das áreas úmidas ..... 116

Figura 19 Estrutura Ecológica Principal da Savana de Bogotá ..... 116

Figura 20 Esquema de recuperação ambiental e florestal da Savana de Bogotá: ..... 118

Figura 21 Contexto funcional da RFTvdH ..... 124

Figura 22. Usos do solo estabelecidos no PMA ..... 125

Figura 23 Comparação de zonas do PMA com categorias de uso previstas para os DMI ..... 126

Figura 24 *A cidade que o prefeito imagina* ..... 135

Figura 25 Composição de Ciudad Paz ..... 135

Figura 26 Estradas sem concluir no norte e seu passo pela RFTvdH ..... 137

Figura 27 RFTvdH hoje e no futuro, segundo a proposta da prefeitura ..... 145

Figura 28 Proposta Ciudad Norte; RFTvdH 2018 ..... 146

Figura 29. Imagem circulada nas redes sociais da internet para difundir a carta ao PNUD ..... 161

Figura 30 Oposição ao enunciado A nas redes sociais da internet ..... 166

Figura 31 Um cenário possível. A RFTvdH com estradas ..... 168

Figura 32 Redução do tamanho dos lares ..... 172

Figura 33 Terrenos disponíveis para novas moradias (2016) ..... 174

Figura 34 Repertórios de participação cidadã e instrumentos ..... 176

Figura 35 O círculo, a unidade ..... 185

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCEFYN: Academia Colombiana de Ciências Exatas, Físicas e Naturais

ANT: Teoria Actor-Rede

ASODESSCO: Associação de vizinhos para o desenvolvimento da área de influência estrada Suba-Cota

CAR: Corporação Autónoma Regional de Cundinamarca

CTPD: Conselho Territorial de Planejamento Distrital

EAAB: Empresa de Agua e Esgoto de Bogotá

EEP: Estrutura Ecológica Principal

EPU: Ecologia Política Urbana

IEU: Instituto de Estudos Urbanos

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

JBB: Jardim Botânico de Bogotá

Minambiente: Ministério do Meio Ambiente da Colômbia

PD: Plano de desenvolvimento

PMA: Plano de Manejo Ambiental

POT: Plano de Ordenamento Territorial

POZ: Plano de Ordenamento Zonal

RFTvdH: Reserva Florestal Regional Produtora do Norte de Bogotá Thomas van der Hammen

SINA: Sistema Nacional Ambiental

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Colômbia)

SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Brasil)

TvdH: Thomas van der Hammen

UDCA: Universidade de Ciências Aplicadas e Ambientais

UNAL: Universidade Nacional da Colômbia

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO ..... 15**

**1.1 Encontro e formulação da questão ..... 15**

**1.2 A Reserva Florestal Regional Produtora do Norte de Bogotá Thomas van der Hammen (RFTvdH) ..... 21**

**1.3 Questões e Objetivos ..... 24**

**1.4 Abordagem teórico-metodológica ..... 30**

1.4.1 O trabalho de campo ..... 34

1.4.2 A escrita-pesquisa ..... 36

**1.5 Sinopse do texto ..... 37**

**2 A SAVANA DE BOGOTÁ, AS ÁREAS ÚMIDAS E A RFTVDH. TRÊS LINHAS DE UMA HISTÓRIA SÓ** ..... 42

**2.1 As transformações da Savana dos Muiscas ..... 46**

**2.2 Padrão de urbanização, herança colonial ..... 53**

**2.3 A invenção da B*orda* ..... 62**

2.3.1 A socionatureza dos bordes e a produção das áreas úmidas ..... 64

2.4 Início do século XXI **..... 69**

**3 A RFTvdH COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA "*BORDA NORTE*".....** ..... 74

**3.1 Os instrumentos de planejamento como atores- redes ..... 74**

3.1.1 Percursos em torno da gestão do ambiente ..... 76

3.1.2 Percursos em torno da gestão da cidade ..... 83

**3.2 Concepção do Borde Norte na controvérsia entre projetos socionaturais 89**

**3.3 Criação da RFTvdH conforme resolução 475 de 2000 ..... 101**

**3.4 Da criação à implementação da Reserva Florestal Regional Produtora do Norte de Bogotá TvdH ..... 104**

**4 CONCEPÇÃO DA RFTvdH NOS PROJETOS SOCIONATURAIS** ..... 113

**4.1Um projeto para a Savana de Bogotá.....113**

4.1.1 Uma Reserva Florestal Produtora com o PMA de um DIM .....123

**4.2 Ideias e práticas durante a "Bogotá Humana" (2012-2015) .....127**

4.2.1 A RFTvdH nos tempos da *Bogotá Humana*. Da criação à implementação ..129

**4.3 Ideias e práticas durante a "*Bogotá mejor para todos"* (2016-2018) .....133**

4.3.1 A RFTvdH segundo a "*Bogotá mejor para todos*". .....138

4.3.2 A proposta: Reserva re-delimitada regional e protetora TvdH.....144

**5 DESDOBRAMENTOS DE UMA PROVA DE FORÇA (2016-2018)**.....150

**5.1 "Sobrevoo pela Van der Hammen, o cenário de uma 'guerra fria'" .....151**

**5.2 Grupos de atores e estratégias.....159**

**5.3 Estratégias durante as *ondas de intensidade*: "uma retórica mais forte"171**

**5.4 Estratégias além das ondas de intensidade .....175**

5.4.1 Estratégia de recurso aos mecanismos de participação existentes na legislação atual .....177

5.4.2 Estratégia de criação de conectividade social.....181

5.4.3 Estratégia de resposta: Translações do enunciado A, traduções e surgimento do enunciado D .....187

**5.5 A Controvérsia Hoje.....191**

**6 CODA.....**195

**REFERÊNCIAS**.....206

**APÊNDICES**

APÊNDICE A - Índice de entrevistas

APÊNDICE B - Cronologia das controvérsias

APÊNDICE C- Quadro de usos no zoneamento do PMA

APÊNDICE D- Comparação de cenários futuros segundo a prefeitura de Enrique Peñalosa

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Encontro e formulação da questão

A viagem desde Chía era praticamente em linha reta, paralela à Serra do Majuy, por uma estrada que atravessa o centro do município de Cota até poucos quilômetros depois da praça central[1]. Ali o ônibus virava para o leste, atravessando alguns bairros até alcançar a estrada Suba-Cota, onde começa Bogotá.

Nesse ponto pode-se observar o rio Bogotá. Na época, estava cheio e em suas bordas havia sacos de areia tentando conter água para evitar o alagamento da estreita estrada. Apesar das valas nas bordas, a água da chuva ficava acumulada nas poças da estrada irregular.

À margem da estrada há campos de espinafre, alface, cenoura e batata; lojas de plantas ornamentais; viveiros; campos de futebol; terrenos vazios, com superfícies irregulares, possivelmente por causa dos aterros com rejeitos de obras de construção que são comuns na região, e com uma ou outra ovelha ou vaca. São frequentes os cartazes ofertando restaurantes, moradias em condomínios fechados e escolas privadas bilíngues e campestres.

Na hora do *rush*, o ônibus sempre está lotado e a estrada engarrafada. Pouco mudou desde o ano 2010, quando durante um mês eu fazia essa viagem todos os dias com parte de meu trabalho no Instituto de Estudos Urbanos (IEU), até 2016 quando voltei para o trabalho de campo preliminar desta tese. O percurso, realizado normalmente em meia hora, nessas condições poderia levar mais de duas horas. Sem ponto de ônibus, costumava me orientar pelo grande portão de uma escola e pelo cartaz que avisava a proximidade da Clínica *Corpas*. A partir dali começava meu trajeto a pé.

---

[1] Durante a época da colônia, os representantes da corona espanhola fundavam cidades que se estabeleciam em forma de retícula ao redor de uma praça central enquadrada pelas principais instituições da época: a igreja e a escola católica, a sede do poder público e as moradias das elites. Desde o advento da República, muitas delas são reconhecidas como Praça de Bolívar. Ainda hoje estas praças representam o centro administrativo das cidades colombianas e são local de reuniões, eventos culturais e manifestações políticas.

As ruas sem asfalto dificultavam a caminhada nos dias de chuva, pois a lama se agarrava aos sapatos. Havia terrenos de vários hectares ocupados com grandes estruturas cujos tetos de plástico, em forma de triangulo, apareciam atrás de uma fileira de árvores de pinheiros que as separavam da estrada. Parecia com as ruas de Chía nos tempos da minha infância, inclusive hoje a paisagem é parecida nas periferias. Por isso, eu sabia que aqueles plásticos atrás dos pinheiros eram estufas de cultivos de flores de exportação, dos que abundam pela região. Possivelmente rosas, cravos e astroemerias, daquelas que minha avó costumava comprar no mercado do centro de Bogotá nas terças e quintas feiras, de madrugada para pegar as melhores, e depois vendê-las como ramos que ela fazia na sua loja de flores em Chía.

Em 2010 a área era um mosaico de atividades: os cultivos de flores, as escolas privadas, os terrenos com gado, as pequenas casas do setor *Chorrillos* com suas hortas de alface, espinafre, batata, cebola e tomate. De repente, mudava a paisagem: os ônibus, a garagem dos veículos do BRT, as oficinas de carros, a fábrica de pinturas, a clínica, os restaurantes, a ponte sobre o riacho.

Durante pouco mais de um mês visitei esse setor quando trabalhava no Instituto de Estudos Urbanos (IEU) da Universidade Nacional da Colômbia. À época, fazia parte da equipe de pesquisa da segunda fase de um projeto financiado pela *Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca* (CAR). Esta é uma entidade pública "autônoma e independente destinada a administrar os recursos naturais regionais e promover o desenvolvimento sustentável" (ESTEBAN; RUBIANO, 2016, p. 271)[2].

Uma das funções da CAR é a criação e o zoneamento de Áreas de Proteção Ambiental[3] e a assistência técnica aos municípios em questões ambientais para a formulação de planos e projetos[4]. Em cumprimento desta função, a CAR havia contratado o IEU para coordenar uma equipe interinstitucional com a Academia Colombiana de Ciências Exatas, Físicas e Naturais (ACCEFYN), a Universidade de

2 "…entes autónomos e independientes destinados a administrar los recursos naturales regionales y propender por su desarrollo sostenible".
3 As áreas de proteção ambiental da Colômbia corresponderiam à ideia das de Unidades de Conservação no Brasil.
4 Para mais detalhes vide https://www.car.gov.co/

Ciências Aplicadas e Ambientais (UDCA) e o Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). O objetivo do projeto era estudar uma área de 1397 hectares e avaliar se seria pertinente criar ali uma área de Reserva Florestal Regional, conforme o Ministério de Meio Ambiente havia ordenado dez anos antes.

Como antropóloga que acabara de terminar o mestrado em urbanismo, fui designada, junto com três estudantes de graduação, a realizar o trabalho de campo para a "análise social". Nosso trabalho consistia em visitar a área, identificar os usos de cada terreno e aplicar um questionário junto aos habitantes. O processo era simples, andávamos com uma foto de satélite da área que tinha o número de identificação de cada terreno e uma planilha para descrever como ele era usado, verificando se havia alguém e pedindo licença para aplicar o questionário da pesquisa. As perguntas eram sobre quanto tempo habitavam na área, quem morava com eles, se eram proprietários dos terrenos, a que serviços públicos tinham acesso e se sabiam o que é uma reserva florestal.

As pessoas com as quais conversamos eram diversas. Havia aquelas que estavam construindo um restaurante junto a sua casa, perto da clínica e que nos receberam com um chá e nos contaram sobre sua horta e o projeto de que esta fosse a fonte dos ingredientes para os pratos orgânicos que ofereceriam no restaurante. Também nos falaram das discussões com seus vizinhos da borracharia que sujavam a ruas com vazamentos de óleo. Houve uma senhora que falou comigo através da janela da casa dela, frente à Clínica *Corpas*, reclamou da falta de esgoto, perguntou se aquela era mais uma pesquisa para saber quem precisava de saneamento. Outra senhora não sabia responder a quase nada da pesquisa, pois havia chegado de outra cidade com sua família pouco tempo antes para trabalhar cuidando da casa e dos terrenos do chefe, que só aparecia de vez em quando.

Alguns dos moradores da área disseram saber o que era uma reserva florestal e muitos deles não achavam possível que o local onde moravam pudesse se tornar uma. Para outros, aquilo só podia significar o interesse da prefeitura em se apropriar dos terrenos com fins especulativos, isto é, esperar o aumento dos preços do solo e depois vendê-los.

No ano seguinte, a CAR criou ali a *Reserva Florestal Regional do Norte de Bogotá Thomas van der Hammen*, a qual, daqui em diante, vou me referir como a RFTvdH. Em 2012, durante o processo de criação do Plano de Manejo Ambiental

(PMA) da recém-criada reserva, solicitaram-me apresentar os resultados dos estudos diagnósticos realizados pela equipe do IEU, em uma das oficinas de participação para os habitantes.

Depois de minha apresentação sobre os resultados dos estudos diagnósticos, uma senhora que fazia parte da organização de moradores "Associação de vizinhos para o desenvolvimento da estrada Suba-Cota" (ASODESSCO), que durante vários anos havia se oposto à criação da reserva, fez uma intervenção irritada para questionar a minha apresentação, por conta da minha idade.

Segundo ela, era absurdo que uma estudante apresentasse os resultados do estudo e isso, continuou, só demonstraria a falta de seriedade da equipe. Para ela, os projetos desenvolvidos nas universidades funcionariam todos assim: os estudantes fazem e é o professor quem fica famoso, mas os estudantes nem sabem o que fazem. Também disse que as pessoas jovens pensam unicamente em passarinhos, enquanto ela, como adulta e proprietária, estava pensando na sua velhice e em como valorizar sua propriedade para se aposentar com tranquilidade. Completou dizendo que a única fauna que tinha na área eram ratos, pombos e cachorros de rua. Depois dela, outra senhora também irritada exigiu respeito aos expositores e discordou da anterior. Ela disse que achava importante a criação da Reserva porque na zona havia sim, animais para proteger, ela tinha uma horta na qual chegavam pequenos mamíferos e distintos pássaros, inclusive grandes corujas.

Além do desconforto óbvio, a situação me produziu uma inquietação intelectual, por estarem aí encenadas diferentes formas de se entender o processo de ressignificação do planejamento de uma área. Instigou-me buscar entender as diferentes maneiras pela qual se expressam os diferentes pontos de vista sobre a reserva, como lutam para se impor como verdades e como agem para deslegitimar uns aos outros.

Uma experiência posterior, ainda que diferente, aprofundou meu interesse no tema das áreas protegidas. Nessa ocasião, participei do processo de revisão e modificação dos Planos de Ordenação Territorial (POT)[5] de dois municípios da

[5] Semelhante à figura do Plano Diretor no Brasil. *O Plan de Ordenamiento Territorial* (POT) é uma norma que todo município maior de 100.000 habitantes deve formular para definir, entre outras

Amazônia colombiana no departamento do Vaupés[6]. Dentre as dificuldades que encaramos estava os problemas que o sistema jurídico colombiano em geral e as leis de ordenação territorial, em particular, apresentam para o exercício do planejamento, inclusive depois da Lei de Desenvolvimento Urbano (388 de 1997) e da Lei Orgânica de Ordenação Territorial (1454 de 2011).

Por exemplo, a totalidade do departamento de Vaupés está sob a figura legal de Reserva Florestal Nacional desde o ano de 1959, porém, até o início dos anos 2000, não foi feito nenhum zoneamento. Durante esse tempo, aconteceram diversos processos de ocupação e a criação de novas figuras administrativas sobrepostas que não consideraram o caráter de área protegida ambiental da reserva florestal. Entre esses processos se encontram: a delimitação das áreas urbanas de três municípios, um deles nascido de atividades de mineração de garimpeiros; a declaração de territórios indígenas na década de 1980 e a criação de Parques Naturais Nacionais, desde a década de 1990.

Com essas decisões do governo, quase sempre impositivas, surgiram múltiplas disputas por causa de suas implicações no uso e na ocupação do solo, na vida dos moradores e na relação com o resto do país. Ou seja, nesse caso, as políticas públicas geraram efeitos colaterais para os quais elas próprias não estavam preparadas.

A partir dessas experiências, quis compreender os processos de criação e implementação de Áreas de Proteção Ambiental. Na revisão da literatura, percebi que a maior parte das pesquisas tratava de Parques Nacionais e de outras áreas afastadas das cidades (DIEGUES,1996; WEST; IGOE; BROCKINGTON, 2006;).

Nos casos de estudos sobre áreas protegidas em contextos urbanos, os autores identificaram os seguintes diferentes tipos:

a. Áreas de importância ecológica: oferecem “serviços” para a cidade, entre eles: melhorar a qualidade do ar; proteger os solos nas ladeiras; conservar as

---

coisas, a visão da cidade para doze anos, um modelo de ocupação e um orçamento para os principais projetos a serem realizados.

[6] A divisão administrativa da Colômbia está conformada por trinta e dois Departamentos, que corresponderiam à figura dos Estados no Brasil. O Departamento do Vaupés limita com o Brasil com quem divide o rio Vaupés ou Rio Negro.

bacias hidrográficas (ou em parte delas); receber as águas dos rios nas épocas de chuvas, diminuindo os riscos de enchentes e, finalmente, permitem a realização de atividades de educação ambiental para a população citadina. (DE FRANCESCO, 2001, p.1)

b. Áreas de reserva dos recursos naturais: como elementos regeneradores que permitem a reprodução do sistema econômico atual, caracterizado pelo consumo intenso de recursos e a geração de poluição (RODRIGUEZ DARIAS, 2007, P 20).
c. Limites à expansão urbana: como barreira legal ou física para a cidade em contraste com o natural. Neste sentido, têm sido chamadas de “áreas de borda” e representam formas particulares de ocupação, das quais ainda não existe consenso sobre sua definição e gestão (RODRIGUEZ DARIAS, 2007, P 20).
d. Elementos de distração: Geralmente usadas como parques para o lazer nas cidades. Nas palavras de Rodríguez Darias (20017, P.20) “…permitiendo que el proletariado regenere su capacidad de trabajo y [...] como elementos de distorsión, ya que apaciguan ciertas críticas y demandas y colocan un velo frente a ciertos elementos perversos del sistema”.
e. Objetos de consumo turístico: imersas na lógica da competitividade entre cidades (RODRIGUEZ DARIAS, 2007, P 20).

As diversas análises têm se centrado, em primeiro lugar, nos conflitos ambientais que ocorrem em áreas protegidas urbanas; como é o caso das teses de Clarissa Freitas (2009) e de Simone Polli (2010). Freitas analisa como as restrições de uso da terra, no centro de Brasília, obrigam às pessoas de baixa renda a se localizar na periferia da cidade e/ou em ecossistemas frágeis. A autora pergunta-se se a declaração de áreas protegidas responde à fragilidade dos ecossistemas ou à possibilidade de sua valorização imobiliária. Por sua vez, Polli (2010) estuda a relação entre a conservação e o direito à cidade, demonstrando que o processo de restrição da ocupação dessas áreas está em contradição com as lutas sociais pelo direito à moradia e à cidade.

Em segundo lugar, há estudos que elaboram reflexões sobre como se deveria manejar as áreas para se obter os objetivos de conservação. Nessa tendência, encontram-se os trabalhos de De Francesco (2001), que chama a atenção sobre a

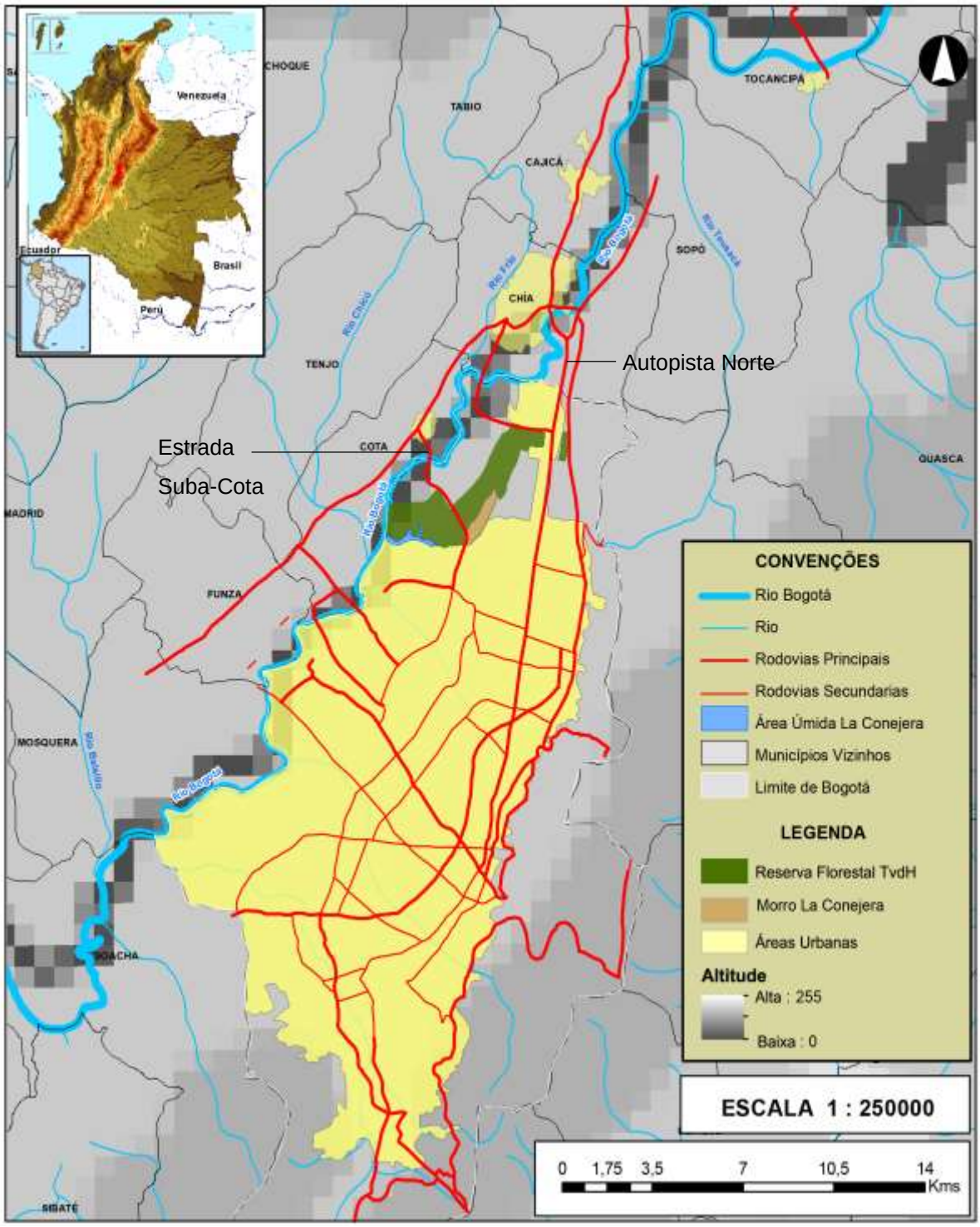
necessidade de serem criadas normas jurídicas e administrativas sólidas para se concretizarem as recomendações dos planos de manejo. Para o caso de Bogotá, Andrade et al. (2008) e Camargo (2009), se concentram na análise da importância das categorias de manejo dentro das áreas protegidas.

Em nenhum dos estudos de caso analisados identifiquei questionamentos específicos ao próprio exercício do planejamento, a como se decide criar as Áreas Protegidas e a como se dá o processo de sua criação a sua realização. Assim, decidi analisar essas questões com profundidade a partir do caso da RFTvdH e explorar como diferentes ideias e práticas de planejamento disputam a definição daquilo que deveria ser a reserva florestal.

## 1.2 A Reserva Florestal Regional Produtora do Norte de Bogotá Thomas van der Hammen (RFTvdH)

A RFTvdH foi criada pela Resolução 11 do Conselho Diretivo da CAR em julho de 2011. É uma área de 1395 hectares disposta em forma de corredor entre o perímetro urbano de Bogotá, por um lado, e sua área rural e os municípios vizinhos de Cota e Chía, por outro. Atravessa o extremo norte de Bogotá a partir do limite leste, aos pés das montanhas, conhecidas como *Cerros Orientales,* até o limite oeste. Nesse trajeto, conecta as florestas nativas das montanhas do leste com duas áreas úmidas, chamadas *Torca –Guaymaral* e *La Conejera*; com as pequenas florestas *Las Lechuzas* e *Las Mercedes* e com o riacho *La Salitrosa* até se encontrar no oeste com o rio Bogotá

**Figura 1. Localização da RFTvdH**




Fonte: Elaborado com base no PMA, SIGOT e Cadastro Bogotá IDECA

Conforme o Código Nacional de Recursos Naturais[7], as Áreas de Reserva Florestal são zonas de propriedade pública ou privada, reservadas exclusivamente ao estabelecimento, manutenção e utilização racional de áreas florestais que podem ser produtoras, protetoras ou produtoras-protetoras. O objetivo destas áreas é conservar permanentemente zonas de floresta. Portanto, em seu interior não são permitidas atividades que possam afetar este objetivo. Assim, por exemplo, está proibida a urbanização e construção de obras de infraestrutura. No caso das Reservas Florestais Produtoras é permitida a exploração de madeira, desde de que seja replantada posteriormente.

A RFTvdH, além de Reserva Florestal Produtora, tem o caráter de Área Protegida Regional e faz parte da Estrutura Ecológica Principal (EEP)[8] da cidade, reconhecida no Plano Diretor de Bogotá desde o ano 2000. Portanto, obedece diretamente ao zoneamento e as normas determinadas pelo seu Plano de Manejo Ambiental (PMA).

Ainda que as áreas de Reserva Florestal Produtora não façam parte do Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Colômbia (SINAP)[9] e que se trate de uma Reserva Regional criada na autonomia da CAR, esta não possui um caráter extrativo, mas de conservação e restauração. Simultaneamente, a categoria "produtora" faz referência à possibilidade de atividades produtivas dentro da área, sempre que compatíveis com a conservação das florestas, conforme o PMA (Resolução 21 de 2014 do Conselho Diretivo da CAR).

Desta forma, com a diferença de não possuir um Conselho responsável por sua administração, a RFTvdH é comparável ao que seria uma Área de Proteção

---

[7] Decreto presidencial número 2811 de 1974. (Artigos 206 a 210)

8 O Decreto 3600 de setembro de 2007, do Ministério de Meio Ambiente, define a EEP como "O conjunto de elementos bióticos e abióticos que sustentam os processos ecológicos essenciais do território, cuja finalidade principal é a preservação, conservação, restauração, uso e manejo sustentável dos recursos naturais renováveis, que brindam a capacidade de suporte para o desenvolvimento socioeconômico das populações. (Mais detalhes no capítulo 3)

9 Similar ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) do Brasil que "divide as categorias de unidades de conservação federais em dois grandes grupos: proteção integral e uso sustentável. Cada um desses grupos possui diversas categorias de unidades [...] Entretanto, como o SNUC pressupõe complementariedade por meio dos Sistemas Estaduais e Municipais de Unidades de Conservação, em algumas situações podem haver UCs de categorias diferentes das acima listadas". https://uc.socioambiental.org/o-snuc/o-que-%C3%A9-o-snuc. Acesso em 30/10/2018. (Mais detalhes no capítulo 3).

Ambiental (APA), nos termos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil, isto é:

> ...uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. É constituída por terras públicas ou privadas. As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade e nas áreas sob propriedade privada, pelo seu proprietário.[10]

Devido à categoria de "Produtora" e à possibilidade dos usos sustentáveis e de alta densidade, previstos no PMA em 2014, não houve expulsão de residentes da área declarada Reserva Florestal. Porém, o PMA ordenou a expulsão das atividades incompatíveis com a vocação ecológica da Reserva, entre elas as pequenas indústrias e as estufas da floricultura.

### 1.3 Questões e Objetivos

A ideia de Reserva Florestal, de Área de Proteção Ambiental ou de Unidade de Conservação, faz referência a uma zona de um território que, através de uma ação legal, foi delimitada e diferenciada do resto da cidade em função de suas condições naturais entendidas como dignas de proteção e conservação.

O ideal de conservar a natureza em áreas de proteção tem sido objeto de debates relacionados com a diferenciação entre natureza e sociedade e o domínio do humano sobre a natureza (SILVA, 2013; HARVEY, 1997). A separação entre natureza e sociedade tem sido atribuída por diversos autores (LATOUR, 1994; SHIVA, 2000; MCCOOK, 2010) à modernidade. Nessa linha de pensamento, alguns apresentam uma crítica à ideia de que a conservação e a proteção da natureza em áreas naturais protegidas seja incompatível com a presença humana (DIEGUES, 1996). Outros fazem um chamado à "reconciliação", para a recuperação da coexistência harmoniosa da natureza e da humanidade (IWATSUKI, 2008). Embora

[10] Definição do Ministério do Meio Ambiente brasileiro. Em http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/glossario.html. Acessado em 3/09/2018.

os enfoques sejam diversos, todos esses autores destacam a marcada tendência das políticas de conservação e dos discursos oficiais e científicos a identificar uma dicotomia entre “o natural” e “o social”.

Gregory Bateson (1998) entende essa dicotomia como parte da incompreensão do que ele denominou de “unidade sagrada”, consistente na totalidade conformada por mente e corpo, cultura e biologia, natureza e sociedade. Para ele, a quebra do sentido da unidade haveria acontecido muito antes da modernidade, desde a adoção do pensamento teleológico centrado no indivíduo e que não permitiria ter consciência do sistema do que esse indivíduo faz parte. Essa epistemologia, que teria sido a origem e ao mesmo tempo teria se reforçado no pensamento científico e no período da Revolução Industrial, encararia hoje a urgência de sua transformação. “o desastre mais sério, talvez foi o incremento enorme da arrogância científica [...] essa arrogante filosofia científica está agora obsoleta, e tomou seu lugar o descobrimento de que o homem é só uma parte de sistemas maiores e que a parte nunca pode controlar o todo” (BATESON, 1998, p. 468).[11]

Com um enfoque similar, Bruno Latour (1994)[12] afirma que a separação entre “o natural” e “o social” só é possível numa ideia do que deveria ser o moderno, mas não na prática. Na empiria, segundo ele, o mundo não separaria entre natureza, política e discursos (objetos, sujeitos e discursos), só existiriam actantes que se associam em redes que se mobilizam entre esses três elementos. Em *Reagregando o social*, Latour (2012) explica como as associações entre atores humanos e não humanos que se encontram provenientes de diferentes trajetórias e que podem ser, ao mesmo tempo, objeto, sujeito e discurso constituem os híbridos que conformam a realidade.

---

11 El desastre más serio fue quizás el incremento enorme de la arrogancia científica […] esa arrogante filosofía científica está ahora obsoleta, y en su lugar alboreó el descubrimiento de que el hombre es solo una parte de sistemas más amplios, y que la parte nunca puede controlarlo todo”.

12 Ele alega que seu enfoque não é sistêmico (como o de Bateson), que a noção de rede em que baseia sua analises é mais flexível que a de sistema. Não obstante, encontro múltiplas semelhanças nas abordagens dos autores e nos temas que discutem, especialmente na ideia que trago aqui de não poder haver o natural sem o social e vice-versa.

Numa aproximação mais recente, a partir da Ecologia Política Urbana (EPU) Erik Swyngedouw (2011) afirma que “a natureza não existe” como algo singular ou isolado, mas na relação com os humanos que a definem, apropriam, representam e transformam mediante o uso da tecnologia, da política, dos discursos e das práticas. Swyngedouw (2006; 2009; 2011), se inspira na ideia dos híbridos ou quase objetos de Latour (1994) e de *ciborgue* de Haraway (1991). Embora Latour (2012) tenha esclarecido sua definição do conceito de quase objetos, por ter sido amplamente mal-entendida, a interpretação do Swyngedouw não contraria a definição dos híbridos referidos por Latour, enquanto resultado da relação entre atores humanos e não humanos. A maior diferença, em meu entender, é que para Swyngedouw e outros representantes da EPU, os híbridos conformam redes sempre animadas por relações de poder que podem ser de dominação, subordinação, acesso, exclusão, emancipação ou repressão (SWYNGEDOUW, 2009, p. 113). Enquanto os híbridos de Latour e da Teoria Ator-Rede (ANT)[13] não têm um caráter definido, podendo ser atores e virar redes ou vice-versa, conforme a agência de outros atores, incluindo o pesquisador. Para a ANT o poder não anima necessariamente a conformação das redes, “é um efeito, não uma causa do sucesso das estratégias dos atores para envolver a outros” (LAW, 1998, p. 68)[14].

Independentemente das diferenças entre estas duas abordagens, as duas concluem que não existiria “o natural” como simples objeto receptor de políticas ou palco de conservação ou destruição por agentes externos, nem que ditas políticas possam ser executadas sem implicações na vida humana. Esta compreensão da natureza como híbrido socionatural nos ajuda a evitar outras dicotomias similares à natureza-sociedade, como por exemplo, campo-cidade, rural-urbano, natural-artificial, em que cada elemento é entendido como oposto ao outro.

A EPU entende a cidade como hibrido socionatural, “As cidades são densas redes de processos socioespaciais entrelaçados e simultaneamente locais e globais,

[13] Conserva as siglas em inglês ANT (Actor-Network-Theory) pela analogia do trabalho dos cientistas sociais com a formiga: “Míope, viciado em trabalho, farejador de trilhas” (LATOUR, 2012 p.12). O tradutor ao português da obra “Reagregando o social” explica: “TAR seria a escolha mais precisa, mas TAR não evoca nada ao leitor, não lembra nenhum animal, menos ainda a singela formiga, com a qual Latour se identifica várias vezes ao longo do texto”.

[14] Sobre as diferentes formas de abordar o conceito de poder nos estudos do planejamento urbano e regional Jonathan Metzger *et al* (2017) oferecem uma rica análise comparativa e a partir de um estudo de caso explicam as potencialidades da proposta da ANT,

humanos e físicos, culturais e orgânicos" (SWYNGEDOUW; HEYNEN, 2003, p. 899). Em tais processos intervêm outros híbridos, como por exemplo a água, os espaços construídos, os sistemas de governo (SWYNGEDOUW, 2009).

Em diálogo com as abordagens da EPU e da ANT, nesta tese entendo a RFTvdH como um híbrido socionatural. Consequentemente, a abordarei não como um fato ao redor do qual hoje existe um conflito, mas como um processo ainda inacabado que é produzido no conflito, no qual intervêm atores humanos e não humanos.

Esta escolha conceptual e metodológica implica evitar categorias de análise baseadas em dicotomias. Porém, isto não significa negar o uso delas por parte dos atores envolvidos nos processos que estudo, nem de outras que têm surgido nas tentativas de "superar a dicotomia" evocando a relação intima ou, inclusive, certo grau de simbiose, mediante termos correntes na literatura do planejamento como: urbano-rural, suburbano e *borda*.

Então trago esses termos sempre que usados por algum ator, sabendo que nunca serão termos neutros. Por exemplo, para o caso de "natureza", Harvey (1997, p. 174) explica como todas as definições sobre a natureza são políticas. As diferentes concepções de natureza são evocadas para propósitos muito diversos, os discursos sobre a natureza com seus argumentos abstratos e gerais esconderiam agendas políticas concretas. Com base na agenda política dos diferentes momentos, priorizam-se certas concepções de natureza e de cidade, tomam-se decisões sobre o território e estas são justificadas e legitimadas por intermédio das normas e leis.

No caso das áreas protegidas, como a RFTvdH, estas normas correspondem a instrumentos de controle tanto da área protegida, quanto das zonas ao redor e do uso que as pessoas podem fazer delas, gerando os chamados conflitos socioambientais. Nas palavras de Ulloa e Coronado (2016, p. 48).

> Nos conflitos socioambientais o ambiental se articula a dinâmicas políticas, dado que implica o uso, o acesso, o controle, os direitos, a distribuição e a

> tomada de decisões, não só sobre o próprio território, mas também do que se entende e valoriza como natureza[15].

Portanto, o estudo da RFTvdH envolve necessariamente a indagação, a reflexão e o questionamento sobre os processos de tomada de decisões sobre o território e sobre um dos principais instrumentos do governo: o planejamento urbano e regional, entendido como as ideias e práticas mobilizadas para ordenar e, assim, controlar a ocupação e o uso do território[16].

Para Castells (2008), o planejamento como instrumento do Estado se torna uma "ideologia urbana". Esta ideologia se baseia na crença de que a mudança social só é possível através do planejamento, mediante métodos e técnicas ahistóricos. Estes métodos consistiriam, principalmente, na manipulação dos espaços construídos e dos fluxos de transporte. Para o autor, o problema deste tipo de planejamento é considerar a urbanização como um fenômeno natural e inevitável e se auto definir como "técnico, neutro e racional". Para ele, "os movimentos sociais urbanos, e não as instituições de planejamento, são os verdadeiros impulsores de mudança e inovação da cidade" (CASTELLS, 2008, p. 10)[17].

Retomando alguns pontos centrais desta crítica, Ananya Roy (2016) questiona a ideia de uma teoria universalizadora do planejamento e sua tendência a não atender "as relações sociais que geram a forma urban a". A autora convida à criação de teorias e práticas urbanas que possibilitem outro tipo de pensamento, de tipo relacional que abranja a relação entre lugar, conhecimento e poder". (ROY, 2016, p. 207)

Na mesma linha, Ernston (2017), a partir de um estudo do caso sobre a construção de um shopping nas proximidades de uma área úmida conhecida como *Princess Veil*, na África do Sul, pergunta-se quem detém ou possui o conhecimento a partir do qual é permitido falar sobre o futuro da cidade, ou definir a natureza

---

15 "...En los conflictos socio ambientales lo ambiental se articula a dinámicas políticas, dado que implica el uso, el acceso, el control, los derechos, la distribución y la toma de decisiones, no solo sobre el territorio, sino también de lo que se entiende y valora como naturaleza".

16 Essa interpretação do exercício de ordenar para controlar provem do excelente trabalho de Marta Herrera (2002).

17 "los movimientos sociales urbanos, y no las instituciones de planificación, son los verdaderos impulsores de cambio y de innovación de la ciudad".

urbana? Quais são as palavras, as posturas e os gestos que fazem de alguém uma voz autorizada para falar da cidade? (Ernston, 2017:1).

Na América Latina, Farrés and Matarán (2014) propõem a criação de teorias urbanas que ultrapassem a colonialidade em termos da relação territorial entre o *saber*, o *ser* e o *poder*.

> As novas epistemologias urbanas devem promover uma justiça epistêmica para "as emergências" que existem fora dos espaços técnico-administrativos institucionalizados (universidades, centros de pesquisa, escritórios de design, etc.), produzidas pela ação cidadã e o ativismo (FARRÉS; MATARÁN, 2014, p. 37)[18].

Conforme visto até aqui, a abordagem da RFTvdH como um híbrido socionatural implica também refletir sobre as particularidades das ideias e práticas sobre a natureza, sobre a cidade e sobre o planejamento, que estão em jogo nesse processo. Não só a partir das teorias do planejamento, mas a partir dos atores que participam da produção cotidiana da cidade, de suas ideias e práticas espaciais, tentando entender como se relacionam entre si.

Nesse sentido, são dois os pontos de partida desta tese: 1) A abordagem da socionatureza como totalidade e, portanto, o entendimento da RFTvdH como um híbrido socionatural, produto de associações diversas entre atores-rede. Não como um fato, mas como um processo ainda em andamento. 2) A RFTvdH como resultado de ideias e práticas, sobre o planejamento urbano e regional, tanto técnicas quanto políticas, que têm consequências na socionatureza e na relação entre os atores.

O objetivo da pesquisa é compreender como, no caso da RFTvdH, diferentes ideias e práticas do planejamento explicitam diferentes concepções sobre a socionatureza e quais são as estratégias pelas quais cada uma dessas concepções procura se impor sobre as demais. Para chegar a este objetivo geral, proponho como objetivos específicos:

---

[18] Las nuevas epistemologías urbanas también deben promover una justicia epistémica hacia "las emergencias" que existen fuera de los espacios técnico-académicos institucionalizados (universidad, centros de investigación, oficinas de diseño, etc.), producidas por la acción ciudadana y el activismo.

1. Indagar sobre o processo de produção da RFTvdH como híbrido socionatural e identificar quais as particularidades a levar em conta no debate sobre seu futuro.

2.Identificar as manifestações das diferentes concepções de socionatureza que estejam em confronto no debate sobre a RFTvdH.

3. Compreender os mecanismos e estratégias pelos quais os atores buscam impor seus projetos sobre a RFTvdH e quais têm sido bem sucedidos.

### 1.4 Abordagem teórico-metodológica

Desde finais de 2015 quando o prefeito recém eleito de Bogotá, Enrique Peñalosa, afirmou que pretendia construir o projeto *Ciudad Norte* com novas moradias e estradas na área do limite norte da cidade, instaurou-se um intenso debate a respeito da importância ambiental da RFTvdH para a cidade e sobre qual devia ser seu futuro.

No início desta pesquisa aproximei-me do debate a partir de fontes secundárias. Acompanhei as notícias na imprensa e os debates da rádio e televisão, também as discussões nas redes sociais da internet, principalmente Facebook e Twitter. O debate foi difundido como uma disputa entre, por um lado, o prefeito quem argumentava que a cidade já havia esgotado os solos disponíveis para sua expansão e que precisava com urgência dos “novos” terrenos do limite norte e, por outro lado, um grupo de ambientalistas, nacionalmente reconhecidos, que argumentavam que a reserva tem características ecológicas únicas no país, inclusive no mundo e que sua conservação significaria também evitar a conurbação de Bogotá com os municípios de Chía e Cota.

Da perspectiva do prefeito, os adversários eram desqualificados como idealistas, opostos ao desenvolvimento e opositores do governo envolvidos com a prefeitura anterior. Do outro lado, afirmava-se que o prefeito estaria buscando, antes de tudo, beneficiar as empreiteiras apoiadoras de sua campanha política com a renda especulativa a ser obtida através da mudança do uso dos solos da RFTvdH de rurais para urbanos.

Em 2016 realizei um primeiro trabalho de campo de caráter exploratório em Bogotá. Quando retornei, o conflito pela RFTvdH parecia-me uma manifestação

muito evidente da produção capitalista do espaço em termos de atores claramente definidos segundo campos de ação, hierarquizados em relações de poder e motivados por interesses econômicos e políticos. Assim, também me parecia que no meio de tantos artigos, palestras, colunas de opinião e pesquisas acadêmicas de diferentes áreas, de graduação, mestrado e doutorado (conheci pessoalmente oito pessoas que estudavam o caso da RFTvdH) eu não teria muito a contribuir para a discussão.

Depois da minha segunda estadia, em 2017, ficou claro que o debate sobre a reserva não podia se explicar como enquadrado em posições correspondentes com os cenários que pareciam tão claros no início: (prefeitura *versus* ambientalistas), pois além de uma posição intermediária entre os apoiadores e opositores da prefeitura, em cada posicionamento existiam múltiplas nuances. Também não era possível definir os atores como ambientalistas, acadêmicos, proprietários dos terrenos ou qualquer outra categoria apriorística, porque eles podiam corresponder a uma ou a várias dessas definições ou a nenhuma delas e, sobretudo, eles não definiam seus grupos com tais etiquetas.

No processo de escrita e nas conversas com a minha orientadora começou a fazer sentido para mim a metáfora proposta pela Teoria Ator-rede (ANT) da pesquisa como a exploração de uma floresta, onde o investigador constrói o caminho a cada passo, andando a pé, lentamente, recuando, como o faria uma formiga, em vez de se tratar de uma autoestrada pronta para ser percorrida de carro pelo pesquisador (Latour, 2012) que observa através da janela.

Para a ANT (LATOUR, 1994, 2008; LAW, 1998) o social não é um estado de coisas já estabelecidas, um contexto onde atores humanos, claramente identificáveis, agem unicamente segundo seus interesses. Na proposta da ANT, o social é dinâmico, está composto de controvérsias, de movimentos e de associações feitas com vínculos que não são sociais por eles mesmos, mas se constituem enquanto tal na relação entre atores e redes de humanos e não humanos[19].

19 Exemplos de pesquisas de diferentes campos que utilizam a ANT em (FERNÁNDEZ; BRANQUINHO; MACEDO, 2018; LAW; HASSARD, 1999; WALFORD, 2008).
Para trabalhos de ANT no planejamento urbano vide: (MURDOCH, 1998), (RYDIN, 2012), (MCGUIRK, 2000), (TAIT, 2002)

Os atores-redes na ANT são tudo aquilo que age como resultado das ações de outros atores. Desta forma, a ANT reconhece que as coisas podem ser atores toda vez que podem incidir nas ações de outros atores autorizando-as, tornando-as possíveis, dando os recursos necessários para a ação ou bloqueando-as e proibindo-as[20].

> A ANT não alega, sem base, que os objetos fazem coisas "no lugar" dos atores humanos: diz apenas que nenhuma ciência do social pode existir se a questão de o quê e quem participa da ação não for logo de início plenamente explorada, embora isso signifique descartar elementos que, à falta de termo melhor, chamaríamos de não humanos. Essa expressão, como outras escolhidas pela ANT, não tem significado em si mesma. Não designa um domínio da realidade. Não se refere a duendes de gorro vermelho agindo nos níveis atômicos, mas somente àquilo que o analista estaria preparado para acolher a fim de explicar a durabilidade e a extensão de uma interação. (LATOUR, 2012, p. 109).

Desta forma, abordo o debate sobre a RFTvdH a partir do modo próprio de constituição do debate pelos atores nele envolvidos, tendo como intuito a identificação dos rastros das associações entre redes e atores humanos e não humanos, tentando oferecer-lhes a possibilidade de expor suas próprias teorias sobre o que os faz agir e como se produzem os efeitos de suas ações.

A decisão pela estratégia metodológica da ANT responde às questões surgidas no trabalho de campo e foi a coluna vertebral tanto da sistematização e análise deste, quanto da escrita do texto. Portanto, a tese não contém um capítulo exclusivamente teórico, mas uma narração dos processos de criação e implementação da RFTvdH a partir dos diversos pontos de vista em disputa[21], que se entrelaçam com minhas análises e diálogos com diversos autores, conforme aparecem questões relativas aos objetivos específicos de cada capítulo.

---

20 Assim ocorre por exemplo, no trabalho de história ambiental "Os muitos Rios do Rio de Janeiro" que o autor (CAPILÉ, 2018) resume: "Na interface entre a sociedade urbana e os ambientes fluviais, outras espécies interatuaram no desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro: cavalos, burros, agrião, árvores, porcos, mosquitos e muitos outros. Esta tese conta uma história ambiental da cidade do Rio de Janeiro que desloca para o centro da narrativa estes vários agentes não-humanos conectados pelos muitos rios do Rio de Janeiro".

21 A ideia de ponto de vista (WALFORD, 2008) não se refere a meu posicionamento como pesquisadora num local fixo, desde o qual observo e interpreto as ações de diferentes atores, mas a pontos aos que dirigi meu olhar, a diferentes possíveis entradas de abordagem.

À medida que os eventos aparecem no relato, são trazidos os conceitos da ANT que permitem avançar no rastreamento dos atores-redes. O processo da escrita foi parte da pesquisa. Neste sentido, continuo em diálogo com Latour (2012, p. 187) que afirma que o laboratório do cientista social é o texto, ele “tece redes de atores quando permite ao escritor estabelecer uma série de relações definidas como outras tantas traduções” (LATOUR, 2012, p. 189).

Dentro dessa proposta, entendo como ainda mais interessante a ideia da escrita como tecelagem. As duas metáforas se referem à produção de algo novo a partir do processo de constituição de relações. Se no laboratório do cientista acontecem provas, experiências e simulações, na tecelagem se revisa o tecido, se organizam os fios para gerar figuras e, se for preciso, se desfaz e se tece de novo.

Durante o trabalho de campo descobri que dentro dos grupos que se opõem à modificação da RFTvdH estão alguns indígenas Muiscas, nativos de Suba. Para eles tecer é uma atividade fundamental no cotidiano. Em um encontro de experiências artísticas e culturais dos Muiscas de Suba, realizado em 2017, o líder indígena de tecelagem Jorge Yopasá explicou:

> “A vida é um tecido, processos de tramas, relações sociais com os espaços e com os seres que habitam os espaços. Essas relações são tecido, é tudo o que acontece para que uma planta, por exemplo o algodão, se torne linha. O mundo têxtil é também textual, ordena as formas de relação. Dessa forma, aparecem trocadilhos relacionados com a tecelagem, por exemplo, estar enredado significa ter problemas. Então a forma da linguagem do mundo do tecido é aplicado na vida. O tecido é reflexão, é saber contar e revisar as histórias que se contaram, quando estou tecendo sempre devo revisar o que já teci para poder continuar. Enquanto as mulheres fiam a linha, fiam o pensamento, quebrar a linha é fraturar o pensamento, tecer é organizá-lo para gerar uma estrutura”(ACADEMIA SUPERIOR DE ARTES DE BOGOTÁ, 2017)[22].

22 La vida es un tejido, son procesos de entramados, relaciones sociales, con los espacios, con los seres que habitan los espacios, esas relaciones son tejido. Teniendo en cuenta todo lo que lleva a una planta convertirse en un hilo, por ejemplo el algodón. Eso genera que haya un tipo de prácticas territoriales alrededor del mundo textil y el mudo textil que también es textual está impartiendo formas de relación entre unos y otros, de esa manera también se juega con los dichos con tejer, de tejer, enredar: problema. A forma de lenguaje del mundo de tejer aplicado a la vida. El tejido es reflexión, es saber contar y revisar lo que se ha contado. Cuando estoy haciendo cualquier tipo de tejido tengo que revisar lo que he hecho para poder continuar. Las mujeres hilan y al hilar, están hilando el pensamiento, romper el hilo es fracturar el pensamiento, tejer acomodarlo para generar estructura. https://www.youtube.com/watch?v=CNmekl2D4n4.

Na escrita-pesquisa, a teoria e a metodologia são as linhas e o texto se constrói no processo de fiação destas linhas e do pensamento até gerar a estrutura, a tese. Nesse encontro de linhas, o texto é um também um híbrido, constituído no encontro entre o trabalho de campo (e também a referências às fontes secundarias), as proposições da Teoria Ator-Rede e o processo de escrita em si mesmo.

### 1.4.1 O trabalho de campo

Passei sete meses em Bogotá, de setembro a novembro de 2016 e entre agosto e dezembro de 2017. No total, compareci a 13 eventos acadêmicos, entre palestras e debates e realizei 32 entrevistas semiestruturadas (vide apêndice A). Para estas, formulei às pessoas entrevistadas as mesmas três perguntas instigadoras: Como conheceu a RFTvdH? Como tem sido sua participação no debate? Como gostaria que fosse a reserva daqui a dez anos? A partir do que as pessoas respondiam surgiam novas perguntas.

Entrevistei membros da prefeitura atual e da anterior, uma ex-funcionária da CAR; membros da Academia Colombiana de Ciências Exatas, Físicas e Naturais; ambientalistas que têm participado na controvérsia; integrantes de organizações ambientais locais e alguns moradores da RFTvdH. As entrevistas foram realizadas em diferentes lugares de Bogotá. Algumas, como no caso das pessoas da academia, foram em seus escritórios na universidade; com membros das organizações, a maioria foi durante eventos nos parques e áreas úmidas. As entrevistas com os funcionários foram as mais difíceis de marcar, uma aconteceu no escritório, no prédio da Secretaria de Planejamento de Bogotá, outra foi por via telefônica. Com os ex-funcionários, as entrevistas ocorreram, geralmente, em cafeterias ou locais públicos, com a ex-funcionária da CAR foi via internet. A maioria das entrevistas foi gravada e também tomei algumas notas durante os encontros. No caso dos moradores da reserva, os três me receberam em suas casas.

Já no trabalho de 2010 havia experimentado a dificuldade de contatar aos moradores, pois em muitos casos se trata de cuidadores dos terrenos, ou arrendatários e pessoas relutantes a abrir a porta de casa para conversar com estranhos. Assim que decidi buscá-los nos diversos espaços de debate em que participei, tanto organizados pela prefeitura, quanto de outros, como universidades, empreiteiras, organizações ambientais e comunais da área da reserva, porém nestes

eventos não conheci nenhum deles. Entrevistei uma moradora que conheci em 2010 no meu trabalho com o IEU, um vizinho dela que contatei com ajuda de uma ex-funcionária da CAR e outro morador, proprietário de um dos maiores terrenos dentro da Reserva, que consegui contatar com ajuda de um colega que também tinha a RFTvdH como objeto de pesquisa para sua dissertação do mestrado. Cada um deles revelou ter um posicionamento diferente no debate sobre a Reserva Florestal.

Os outros entrevistados também tinham posicionamentos muito diversos sobre a reserva, impedindo qualquer tentativa de estabelecer correlações entre perfis de pessoas (com dados demográficos) e posturas frente ao projeto. Saliento que não houve uma definição rígida do perfil dos entrevistados; tratou-se de uma seleção pelo método "bola de neve" (BERNAND, 2011, p. 147), em que um entrevistado indica mais duas ou mais pessoas. A partir de alguns contatos que tinha desde 2010 e de comparecer a eventos acadêmicos sobre a reserva, marquei as entrevistas iniciais e, a partir dali, identifiquei alguns porta-vozes dos diferentes posicionamentos no debate - ou em termos da ANT, porta-vozes de enunciados nas controvérsias - e os entrevistei. Por sua vez, eles me sugeriram e contataram com outras pessoas a serem entrevistadas. No texto, as citações das entrevistas foram traduzidas por mim para o português e os nomes das pessoas entrevistadas foram substituídos por seu pertencimento a algum dos grupos descritos no trabalho e pelo número de identificação da entrevista, conforme o índice de entrevistas (apêndice A) e a data.

Grande parte do meu trabalho de campo consistiu em acompanhar os integrantes da *Veeduría Ciudadana* da RFTvdH[23], um grupo de nove pessoas que se define como "defensores da RFTvdH". Cheguei a participar das atividades diárias deles, inclusive de reuniões organizativas e de outros momentos mais informais de socialização, através dos quais acredito ter construído uma relação de confiança e proximidade. Com eles participei de uma reunião com vereadores da Câmara Municipal; uma reunião dos integrantes do quadro de diretores da Academia

[23] Na Colômbia as Veedurías Cidadãs são um mecanismo de participação democrática que permite aos cidadãos ou organizações populares se associarem voluntariamente para vigiar como *veedores*, a gestão pública das autoridades administrativas, políticas, judiciarias, eleitorais, legislativas e órgãos de controle. Também de entidades públicas ou privadas encarregadas da execução de programas, projetos, ou contratos de prestação de serviços públicos.

Colombiana de Ciências Exatas Físicas e Naturais (ACCEFYN); 4 caminhadas pela reserva; 5 jornadas de plantação de árvores endêmicas e 2 mutirões, em espanhol chamadas *mingas,* que consistem em um trabalho coletivo voltado para manutenção das árvores plantadas anteriormente, limpeza das bordas do riacho, corte de grama e manutenção de hortas.

### 1.4.2 A escrita-pesquisa

As relações que identifiquei no trabalho de campo foram tecidas no processo de sistematização e de escrita do texto desta tese, a partir de observações, leituras, descrições, anotações, fragmentos de entrevistas e conversas. Para a sistematização usei o *software Atlasti*. Este permite trabalhar com texto, áudio e imagens. Por um lado, o usei para classificar a informação de artigos e colunas de jornais e blogs sobre o processo de criação da Reserva, de formulação do PMA e os eventos noticiados entre desde o 2011 até novembro de 2018. Por outro lado, foi a ferramenta para transcrever as entrevistas e codificar seu conteúdo. Isto facilitou consultar segmentos delas durante a escrita do texto.

O rastreamento das redes, conforme a ANT, consistiu na identificação de *atores-rede* envolvidos em *controvérsias*. Isto é, em situações em que discordaram sobre coisas que eram tidas como garantidas (VENTURINI, 2010 apud (VIANNA, 2018, p. 63) [24].

A noção de *controvérsia* da Teoria Ator-rede ANT surgiu no estudo da construção dos *fatos científicos* e das *máquinas*. Latour (2011) usa o exemplo da penicilina como *fato científico* e da câmara fotográfica como *máquina*. Estes funcionam como dispositivos (*caixas pretas* na terminologia da ANT) estáveis no sentido em que uma vez que é confirmada sua efetividade, vencendo todas as objeções sobre sua constituição, ninguém questiona mais sua existência. Porém, tal existência só foi possível como resultado de *controvérsias*, isto é, de discussões entre atores que discordavam sobre a possibilidade da existência e a efetividade de tais fatos ou artefatos. O conceito de *controvérsias* se estendeu aos estudos do que

24 Para ilustrar o concepto de controvérsia na prática da pesquisa vide (LATOUR, 1994, 2011) (WALFORD, 2008), (FERNÁNDEZ; BRANQUINHO; SOARES, 2018) ,(VIANNA, 2018)

Latour (2012) chama “*o social*”, sendo a base do social e o objeto de estudo dos cientistas sociais.

O papel do pesquisador na ANT, conforme Law (1998, p. 66) é “descobrir quais os métodos através dos quais atores e coletividades articulam concepções sobre o mundo natural e social, e buscam impô-las aos outros, assim como a análise do sucesso de tais métodos”. Isto é, como se desenvolvem as controvérsias. O cientista social deve identificar os métodos pelos quais os atores procuram abrir certas possibilidades enquanto rejeitam outras para aqueles ao redor deles: isso é exercer a política através de meios científicos (LAW, 1998).

### 1.5 Sinopse do texto

Antes de começar é importante realizar algumas elucidações sobre a forma do texto. Os nomes de instituições e organizações, quando não foram traduzidos, aparecem em itálico. As notas de rodapé são numerosas e respondem aos seguintes propósitos: 1) Explicar ou aprofundar termos ou questões teóricas, 2) explicar termos e questões específicos de Bogotá ou da Colômbia com que leitores brasileiros podem não estar familiarizados, 3) sugerir bibliografia para aprofundar algumas questões quando não era o caso aprofundar nesta tese e 4) textos originais das citações de fontes secundárias que foram traduzidas por mim no corpo do texto, inclusive os trechos em espanhol das transcrições das entrevistas citadas.

A escritura do texto foi um processo complicado (como é provavelmente esperado para qualquer tese). A dificuldade específica no meu caso reside no fato de que o rastreamento das redes poderia começar em qualquer ponto e se desenvolver de formas imprevisíveis. Cada tema apresentado requer uma forma diferente ao ser abordado no texto, o que pode levar - tanto à autora quanto aos leitores - a nos perdermos nos detalhes. Por isso decidi reunir o desenvolvimento das *controvérsias* em capítulos que se seguem de forma cronológica e anexar uma cronologia das controvérsias desde o ano 2000 até 2018 (apêndice B).

O texto da tese é formado por cinco capítulos, além desta introdução. Cada um se desenvolve de diferentes formas, a partir de alguns momentos-chave de encontro entre diferentes redes, a aparição de novos atores-redes e a reabertura de controvérsias que se supunham já encerradas. Nesses percursos, tento responder a

questões que a própria escrita trouxe: como se desenvolvem as controvérsias? Como se constituem os grupos de atores? Quais são as categorias usadas e aceitas pelos grupos de atores? O que é a reserva para os diferentes grupos e como se produzem essas definições?

Desta forma, os capítulos dois e três têm o caráter de prolegômenos, isto é, textos introdutórios necessários à compreensão do que vem em seguida. Neles apresento a questão em profundidade enfatizando os processos que deram origem às atuais controvérsias sobre a RFTvdH e introduzo os conceitos úteis da ANT para a análise: híbrido socionatural, ator-rede, rede sociotécnicas, controvérsia, fatos técnicos e caixas pretas.

O *Capítulo 2,* intitulado *A Savana de Bogotá, as áreas úmidas e a RFTvdH. Três linhas de uma história só,* tem o intuito de demonstrar, a partir de fontes secundárias, por que a RFTvdH não pode ser abordada sem que se compreenda o meio do qual faz parte, isto é, a Savana de Bogotá.

O capítulo está dividido em quatro partes, a primeira, “Transformações da Savana dos Muiscas”, versa sobre o território dos relatos tradicionais dos nativos muiscas e as mudanças que trouxeram os processos de colonização e de início da República até o século XX, quando se consolida nos discursos a dicotomia entre natureza e sociedade. A segunda parte, “Padrões de urbanização: herança colonial” trata das transformações durante a segunda parte do século XX, sob a hegemonia dos discursos de modernização, o fomento da urbanização como projeto nacional e o aterramento da maior parte das áreas úmidas, no marco da consolidação do padrão de segregação da região. A terceira parte se intitula “A invenção da borda”. Corresponde ao tempo do neoliberalismo, do surgimento das lutas ambientais na cidade, a criação do sistema de ordenação territorial e do Plano da Cidade e a adoção generalizada nos documentos de política, os artigos acadêmicos e o discurso dos movimentos sociais do termo *borda,* para se referir as áreas dos limites do que é reconhecido oficialmente como o perímetro urbano de Bogotá. Na última parte, “Inícios do século XXI”, apresento uma descrição geral das atuais paisagens da Savana, ao redor da RFTvdH e analiso o recente surgimento de grupos em diferentes municípios que reivindicam participar das decisões de planejamento municipal.

No Capítulo 3, intitulado A *RFTvdH como instrumento de planejamento da "Borda Norte*", a proposta é demarcar que o debate em torno da RFTvdH não é só um confronto entre diferentes *projetos de socionatureza* produto de uma série de relações entre atores humanos e não humanos, isto é, não se limitaria ao conflito entre duas visões distintas da natureza e de cidade ou entre duas racionalidades opostas.

Em diálogo com a ANT, analiso as similaridades da construção dos fatos da ciência e os fatos do planejamento, a partir do rastreamento das redes sociotécnicas que se instituíram durante as controvérsias sobre o limite norte da cidade. Destas controvérsias surgiram atores-redes que, anos depois, conformaram grupos que atualmente participam diretamente das novas controvérsias e disputas sobre o futuro da RFTvdH.

O capítulo é composto por três partes. Na primeira parte, indagamos sobre as condições que possibilitaram o surgimento da RFTvdH, em termos do encontro entre duas redes sociotécnicas referidas à construção de sistemas de gestão, uma relacionada ao "ambiente" e outra ao uso do solo na cidade. Na segunda parte, com o intuito de ressaltar o caráter de construção social e, portanto, política dos fatos científicos e técnicos, veremos como através de *controvérsias* se construíram algumas das ideias que hoje são consideradas fatos do planejamento em Bogotá, como, por exemplo, os conceitos de Estrutura Ecológica Principal e Borda Norte, assim como documentos normativos e técnicos, como, por exemplo, o Plano Diretor e a Resolução 11 de 2011 do Conselho Diretivo da CAR, que criou a RFTvdH, encerrando os dez anos de controvérsias sobre os quais versa o capítulo.

Nos dois seguintes capítulos, recorro ao conceito-ferramenta da ANT de *provas de força.* Trata-se das situações que acontecem quando se reativam *controvérsias* que pareciam encerradas, ou quando o que parecia ser um fato é questionado. Segundo Latour (2011:112), as *provas de força* acontecem mediante o confronto dos porta-vozes de enunciados opostos. Quando um porta-voz consegue se impor sobre seus oponentes e consegue superar as objeções, seu enunciado passa a ser considerado como uma realidade.

Assim, nos capítulos quatro e cinco, com base no trabalho de campo e em fontes secundarias, acompanho detalhadamente as controvérsias que, como *provas de força*, seguiram-se à criação da RFTvdH. Nelas, explico como se manifestam as

diferenças entre a forma em que a socionatureza, a RFTvdH e o próprio exercício do planejamento são concebidos por um lado, pelos planejadores ao serviço do governo da cidade e por outro, pelos grupos de cidadãos que produzem o território no dia-a-dia, através de relações sociais e práticas espaciais.

No Capítulo 4, denominado *Concepção da RFTvdH nos Projetos Socionaturais* desloco, o ponto de vista das ideias dos planejadores e do *design* urbano, para as formas pelas quais os planejadores e suas produções se relacionaram com outros atores-redes, isto é, para a dicotomia entre o saber dos técnicos e o saber dos não técnicos e o papel da participação cidadã no *desenho* da reserva em três momentos distintos: 1) durante a formulação do Plano de Manejo Ambiental da RFTvdH (2012-2014); 2) durante os avanços para a implementação do plano entre 2014-2016 e 3) na proposta para modificação da reserva e o projeto urbano *Ciudad Norte* (2016-2018), base da atual controvérsia, objeto do capítulo quinto.

No Capítulo 5, intitulado *Desdobramentos de uma prova de força*, acompanharemos o desdobramento da controvérsia entre os anos 2016 e 2018. Na primeira parte, prestaremos especial atenção à forma como se agregam os grupos de atores e as estratégias e instrumentos que lançam mão para enfrentar os opositores. Na segunda parte, com base no trabalho de campo, aprofundaremos a análise das ações e estratégias dos grupos que se definem como defensores da RFTvdH, aprofundando em seu projeto socionatural ou o que denominam como *disonho* (neologismo que articula as palavras desenho e sonho), proposta alternativa ao planejamento urbano oficial.

O capítulo final se intitula *“Coda”*, pois de forma semelhante ao encerramento de uma peça musical onde se repetem melodias de diversas partes da peça, este capítulo corresponde ao encerramento a partir da retomada das ideias centrais dos cinco capítulos, uma tentativa de resposta às questões norteadoras da pesquisa e um convite para explorar novas indagações sobre a socionatureza da cidade e sua relação com as teorias e as práticas do planejamento, a partir da experiência desta pesquisa.

Esta tese pode ser entendida enquanto mais um hibrido constituído a partir das relações que rastreei no trabalho de campo e que foram tecidas neste texto, a partir de observações, leituras, descrições, anotações, fragmentos de entrevistas,

conversas e análises. Híbrido criado a partir do uso de cadernos, canetas, gravador, câmara fotográfica, computador, softwares, tintas e papeis. Isto é, uma nova rede. Eu, que durante este processo também fui ator e rede, convido o(a) leitor(a) a vinculá-la a seus próprios processos, a ativá-la a partir de sua leitura ou uso como bibliografia numa nova rede.

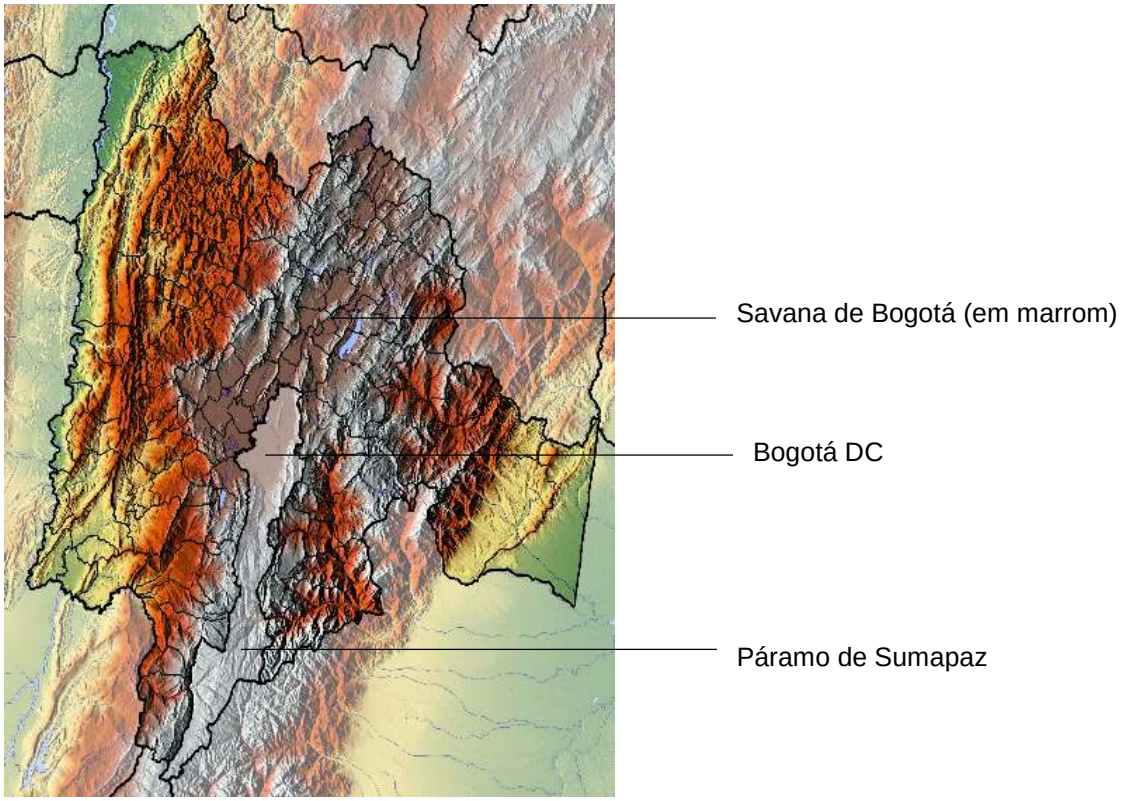
Se ativado, este novo ator-rede poderia entrar nas redes das controvérsias ainda não encerradas sobre a Reserva TvdH, sobre o planejamento urbano de Bogotá, sobre a Teoria Ator-Rede e sobre coisas que não alcanço imaginar e, talvez, se vencer as objeções, participar na produção de novos fatos. No final das contas, como disse Latour (LATOUR, 2011, p. 42):

> O destino das coisas que dizemos e fazemos está nas mãos de quem as usar depois. Comprar uma máquina sem questionar ou acreditar num fato sem duvidar tem a mesma consequência: fortalece a situação do que está sendo comprado ou acreditado, robustece-o como caixa preta, Desacreditar, ou digamos, "descomprar" um fato é enfraquecê-lo, interromper sua disseminação, transformá-lo em beco sem saída, reabrir a caixa preta, seccioná-la e recolocar seus componentes em outro lugar.[...] Em suma, a construção de fatos e maquinas é um processo coletivo (Essa é a afirmação na qual espero que você acredite; o destino dela está em suas mãos tanto como o destino de tantas outras afirmações).

## 2 A SAVANA DE BOGOTÁ, AS ÁREAS ÚMIDAS E A RFTVDH. TRÊS LINHAS DE UMA HISTÓRIA SÓ

Ao norte da linha imaginária entre o Equador e a Colômbia, a Cordilheira dos Andes se divide em duas ramificações. Mais ao norte, a parte do leste encontra outra, completando o trinômio das cordilheiras: Ocidental, Central e Oriental. Na Cordilheira Oriental, no centro do país, e com uma altitude média de 2600 metros sobre o nível do mar, localiza-se o maior planalto dos Andes colombianos, o *Altiplano Cundiboyacence.* O planalto coincide com o território ocupado pelos Muiscas, também chamados Chibchas, reconhecidos junto com os Incas e os Astecas como um dos grandes centros pré-colombianos existentes nos tempos da chegada dos espanhóis.

**Figura 2 Departamento de Cundimarca na Cordilheira Oriental**




Fonte: https://es.wikipedia.org File:Cundinamarca_Topographic_2.png

No sul do planalto, fica a região conhecida hoje como Savana de Bogotá. Apesar de seu nome, trata-se de uma zona altamente chuvosa com numerosos rios, lagoas e zonas úmidas naturais, conhecidas como *humedales*, que regulam a

umidade e a vazão dos rios, alimentados por riachos e aquíferos que descem pelas montanhas da cordilheira, diretamente dos páramos[1].

A história geológica da região foi reconstruída a partir do pólen fóssil achado em diversos sedimentos da região, pelo cientista holandês Thomas van der Hammen (1998). Ele concluiu que, aproximadamente entre 100 e 75 milhões de anos atrás, a área que hoje conhecemos como Savana de Bogotá esteve submersa. Após esse período, o mar começou a perder profundidade, fazendo aparecer ali um planalto costeiro. Há cerca de seis milhões de anos começou o processo de elevação da Cordilheira Oriental que, depois de pelo menos três milhões de anos, deixou à Savana em sua altura atual.

Tempos depois, a Savana passou por um processo lento de afundamento que gerou uma bacia fechada onde desembocavam o rio Bogotá e vários de seus afluentes, formando uma grande lagoa que desbordava suas águas numa cachoeira na região chamada de *Tequendama*. Entre 50.000 e 30.000 anos atrás, na época da última glaciação, o clima da região teria sido principalmente frio, com altas precipitações, e com vegetação de *páramo*. A erosão do rio parecia ser muito forte e quando as chuvas diminuíram há 30.000 anos, o nível da lagoa começou a diminuir até desaparecer, deixando só nos desníveis de seu fundo algumas lagoas pequenas nos vales alagáveis (VAN DER HAMMEN, 1998, p. 18).

Há 10.000 anos, no período conhecido como Holoceno, as florestas teriam alcançado regiões cada vez mais altas, transformando as montanhas que circundam o altiplano e boa parte das planícies em áreas repletas de florestas. Para este período, assim como para o anterior, existem vestígios de abundantes erupções dos vulcões El Ruiz, Santa Isabel e Tolima[2]. A cinza vulcânica haveria sedimentado os solos superficiais que, ao se descompor, mesclavam-se com húmus da vegetação das florestas, formando os férteis e pretos solos andossolo ou andosol[3] que caracterizam a região. (VAN DER HAMMEN, 1998, p. 18).

---

[1] Ecossistemas presentes nos Andes do Peru, Equador, Venezuela e Colômbia, entre os 3000 e os 5000 metros sobre o nível do mar. Os páramos são conhecidos como “fábricas de água”.

2 A média de distância entre estes vulcões e Bogotá é de 300 quilômetros. Quando o céu está limpo, é possível ver os três vulcões desde Bogotá.

3 Corresponde à classificação da FAO. Estes solos que se desenvolvem em presença de material vulcânico têm uma grande porosidade que permite a absorção de umidade e nutrientes, e são especialmente férteis.

Como evidência desse passado, existem grandes minas de sal na região, nos atuais municípios de Zipaquirá e Nemocón, localizados aproximadamente a 50 km ao norte de Bogotá. A Cachoeira *Salto del Tequendama* ainda recebe as águas do rio Bogotá, e em toda a Savana existem numerosas áreas úmidas e aquíferos que recebem a água originada nos páramos que desce em riachos pelas montanhas e as filtra antes de elas voltarem a circular até o rios Bogotá e seus afluentes ou aos aquíferos.

Os cientistas não sabem quando chegaram os primeiros humanos à Savana. Vestígios arqueológicos sugerem que há aproximadamente 5.000 anos, no final da última glaciação, já havia pequenos grupos nômades na região (SILVIA BROADBENT 1968 APUD SCHRIMPFF, 2014).

Em 1538, nesta Savana, em proximidades da aldeia muisca *Bacatá*, foi fundada Santafé de Bogotá. Hoje Bogotá D.C (Distrito Capital) possui uma área total de 1.635 km$^2$, dos quais 384,40 km$^2$ correspondem à zona urbana e o resto à rural, inclusive o grande Páramo de *Sumapaz*. Segundo dados da Prefeitura, habitam aproximadamente 7.000.000 pessoas[4], sendo a maior cidade da Colômbia[5], centro geográfico e econômico do país e das decisões de governo da República Unitária. O Distrito Capital está dividido em vinte *localidades* (Subprefeituras), administradas desde uma *Alcaldía Mayor* (Prefeitura).

Uma vez situados na área do estudo, o presente capítulo tem o intuito de apresentar como a socionatureza da atual Reserva Florestal Thomas van der Hammen chegou a ser o que é hoje.

Com base na abordagem da Ecologia Política da Urbanização (EPU), Swyngedouw (2011) afirma que a natureza não é algo singular nem isolado dos elementos humanos que o definem, apropriam, representam, transformam pelo uso

4 Dados preliminares do censo nacional realizado durante 2018, segundo as informações do diretor do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), em entrevista na rádio em novembro 7 de 2018. http://caracol.com.co/emisora/2018/11/08/bogota/1541687381_011296.html [Último acesso em novembro 18 de 2018].

5 A segunda maior cidade é Medellín com um estimado de 2479 990 habitantes, segundo projeções do DANE (Departamento Nacional de Estatística) para 2017.

da tecnologia, da política, dos discursos e das práticas. Nesse sentido, o autor defende que seria mais adequado falar em híbridos socionaturais.

Para compreender a ideia dos híbridos socionaturais, pensemos em uma semente que caiu em certo local por ação do vento, de algum um pássaro ou de alguma pessoa, encontrou um solo rico em nutrientes e recebeu água da chuva abundantemente como resultado das características geográficas do local. Estas condições permitiram que a semente crescesse. Um lenhador que já tinha umas ideias sobre o que é a árvore, sobre como podia cortá-la e para o quê, a cortou. Para isso, ele usou sua força e um instrumento, um motosserra. Depois, o próprio lenhador ou outra pessoa, um carpinteiro, fez uma mesa. A mesa é um objeto novo que guarda traços da árvore, do trabalho do carpinteiro e do lenhador, da serra, dos pregos, mas tem qualidades diferentes de todos esses elementos e entrará em contato com outros que têm as suas próprias trajetórias.

Então, o processo que dá origem aos híbridos socionaturais é contínuo, permanente e tem raízes específicas no espaço e no tempo. As formas e circunstancias em que as mudanças físicas e meio ambientais ocorrem estão relacionadas com condições histórico-geográficas, sociais, culturais, políticas[6].

Em uma tentativa de compreender o processo de constituição da RFTvdH como híbrido socionatural, este capítulo está constituído por três partes que correspondem a momentos de notáveis transformações nas paisagens da área do estudo e nas práticas espaciais de seus habitantes. Estes momentos não obedecem a nenhuma periodização prévia, mas à análise das continuidades e rupturas na relação da área com as múltiplas escalas que a compõem.

[6] A EPU retoma o conceito marxiano de metabolismo que faz referência a transformação, a circulação de matéria, de valor, de capital e que também faria referência a representações e criatividade, a mudança natural e social (SWYNGEDOUW, 2006). Todos os processos socioespaciais estão invariavelmente baseados na circulação e na transformação de componentes físicos, químicos ou biológicos. Ao mesmo tempo, esses processos de metabolismo são mediados pelo trabalho social. O trabalho é uma atividade especificamente humana, obedece ao propósito da produção e reprodução da vida. No trabalho as pessoas se relacionam com elementos naturais e sociais heterogêneos, em interações múltiplas. Nessas relações, são produzidos novos objetos que conservam traços dos anteriores, de onde provêm, e das relações que os produziram. Os produtos do trabalho humano circulam e entram em relação com outros objetos, gerando fluxos e relações infinitas (HEYNEN; KAIKA; SWYNGEDOUW, 2006).

## 2.1 As transformações da Savana dos Muiscas

Na cosmovisão dos Muiscas, povo que habitava a região que hoje conhecemos como Savana de Bogotá no momento da invasão europeia, a água tinha um papel muito importante como local de origem da vida. Foi de uma lagoa no alto das montanhas, onde apareceu a primeira mulher, Bachué, com um menino nos braços, com quem desceu ao planalto e teve muitos filhos: os Muiscas. Bachué teria ensinado a seus filhos a tecer, plantar, dar forma ao barro e ao metal e a construir suas moradias. Quando ela achou que já havia pessoas suficientes no mundo, já idosa, voltou para a lagoa com o primeiro filho e se submergiram se transformando em uma cobra[7].

Desde então, os Muiscas passaram a adorar aos animais da água e as lagoas e os rios se tornaram cenário de múltiplos rituais relacionados com os calendários de plantação. Existem numerosos vestígios do que seriam observatórios astronômicos muiscas na região da Savana. Um deles fica em Bogotá, submergido na área úmida de *Jáboque*.

A invasão dos espanhóis, no século XVI, resultou na introdução de uma cosmologia que separou o ser humano da natureza e lhe atribuiu a esta um caráter autônomo, separado do humano e misterioso. Por consequência, foram destruídas as instituições tradicionais dos indígenas. O culto à água, à lua e ao sol foram proibidos, assim como falar a língua muisca, *muysc cubun*. Contudo, ainda hoje existem relatos que permitem imaginar como era a Savana antes da invasão espanhola.

A história do Salto do Tequendama, por exemplo, refere-se a um grande alagamento que cobriu toda a região, destruindo os cultivos e as moradias. Por isso, os Muiscas pediram ajuda a Bochica, um sábio idoso que morava na região. Ele foi com um grupo de indígenas até o sul, a Tequendama. Com sua bengala, Bochica tocou numa das enormes pedras da barragem e fez um buraco por onde a água começou a descer cada vez com mais força, até formar uma grande cachoeira por onde toda a água desceu, aliviando assim a Savana. (CORREA, 2005)

7Em outras versões do mito, quando eles voltaram a lagoa Bachué se transformou em Chía, a Lua. Correa (2005:212) analisa o relato sobre a origem do povo Chibcha e a relação entre as montanhas como origem da água e como útero de onde proveio a Bachué mãe dos Muiscas, que desceu da montanha para o Planalto local de vida da sociedade sob as normas de Bachué

Os relatos não são os únicos elementos que sugerem como a Savana tem se transformado. Os terrenos da RFTvdH, como híbridos socionaturais, manifestam traços de seus próprios processos de conformação, dos modos de produção com os que tiveram relação, das ideias e das práticas de seus diversos habitantes. Assim, fotografias aéreas da década de 1960 mostram antigos canais de irrigação e *camellones* agrícolas. Os *camellones* são acúmulos de terra criados nas áreas alagáveis com a terra que sobrava da construção de canais. Sua função era proporcionar áreas de cultivo elevadas. Os cultivos nos *camellones* ficam por cima do nível dos canais, de maneira que com o aumento das chuvas eles não se alagam e não se perdem os cultivos. A forma dos *camellones* facilitava o desenvolvimento das raízes. Os *camellones* também foram usados na Bolívia onde ficaram conhecidos como *waru-waru* e no México ainda existe uma técnica similar conhecida como *Chinampas*.

Estudos arqueológicos comprovaram posteriormente (CARDALE, 2014), que os *camellones* se espalharam por toda a região da Savana de Bogotá e os mais antigos correspondem ao período de ocupação dos Muiscas.

**Figura 3 *Camellones* pré-colombianos nos terrenos da fazenda *La Conejera*, na atual RFTvdH**

Fonte: Broadbent (1964 apud SCHRIMPFF, 2014)

Tratando-se de uma área muito úmida e com muitas chuvas, os terrenos se alagavam frequentemente, como acontece ainda hoje. Os *camellones* e canais de drenagem criados pelos Muiscas proporcionaram, durante séculos, um método eficaz de elevar os cultivos com solos dos próprios pântanos ao seu redor. A

intervenção dos Muiscas nos solos da região melhorou ainda mais a fertilidade que já possuíam por sua origem vulcânica. Van der Hammen (1998, p.29) definiu esses solos como os mais férteis da região e, inclusive, entre os mais férteis do país. A agricultura Muisca era de subsistência e só alguns excedentes eram trocados com outros grupos indígenas, tendo o sal como moeda de troca. Os principais produtos agrícolas eram milho e batata.

As c*hucuas* e canais que ficavam no meio dos *camellones* eram usados para criar peixes e caranguejos. A caça de mamíferos pequenos como veados e roedores semelhantes a cotias era outra atividade comum e complementava a dieta[8]. Também era importante a produção de tecidos de mantas, a fabricação de cerâmica e de ourives e a extração de sal (CORREA, 2005)[9].

Com a invasão hispânica, a introdução de porcos, vacas, galinhas e do trigo que, diferentemente do milho, precisava de altas temperaturas para a elaboração do pão e, portanto, de fornos e combustíveis provenientes das madeiras das florestas nativas, a dieta dos Muiscas mudou drasticamente, bem como as paisagens da Savana (MOLINA, 2010, p. 36).

**Figura 4 Pintura das terras, pântanos e inundáveis de Santa Fé**

[8] Segundo Correal e Van der Hammen (1977 Apud DELGADO, 2015) os grandes herbívoros haviam desaparecido na região

9 Os tecidos e ourives se realizavam com algodão e ouro que conseguiam com povos de outras regiões, segundo a historiografia, para estes intercâmbios usava-se sal e esmeraldas.

Fonte: Rendón, 1614[10]

Distribuídas conforme os ecossistemas locais, as moradias comunais indígenas foram destruídas e os índios passaram a morar em casas unifamiliares. A Bogotá colonial foi fundada no piemonte das montanhas do leste, conforme a tradição hispânica de criar uma praça quadrada, estabelecendo ao seu redor uma igreja e a sede do poder administrativo, junto às moradias dos nobres europeus. A partir da praça se construíam os bairros. Com base em múltiplas fontes secundarias, Molina (2010) afirma que na época as montanhas do leste estavam cobertas por florestas de árvores nativas e, em suas partes mais baixas, abundavam árvores de alturas que não superavam os 2 metros, com troncos finos, conhecidos como *Chilcos (Baccharis latifolia)*. Uma fina capa vegetal cobria os solos argilosos do piemonte.

A abundância de argila, pedra e madeira das montanhas facilitou a construção da cidade. O barro era extraído das montanhas pelos indígenas que abriam buracos pouco profundos na terra onde molhavam o barro extraído e o pisavam. Assim conseguiam manipulá-lo e colocá-lo em formas de madeira para moldar o barro à forma de tijolos, telhas ou tábuas que eram introduzidos, pelos índios, em fornos chamados *chircales* porque funcionavam com carvão vegetal. Esse carvão resultava da queima dos *chilcos*, que, quando não eram queimados, eram usados junto com outras madeiras para construir as estrutura dos prédios.

Em 1557, a *Real Audiência* ordenou que todas as construções da cidade tivessem telhas de barro, com o que se incentivou ainda mais a exploração das argilas e madeiras das montanhas. Estas técnicas de construção foram utilizadas sem interrupção durante todo o período colonial, isto é, cerca de 300 anos, não só para a construção de moradias, mas também dos edifícios públicos, as igrejas e os numerosos pontes sobre os riachos e rios.

Para ter noção do que isto significa e de como as montanhas no leste foram rapidamente exploradas até perder toda sua cobertura vegetal, Molina faz um cálculo interessante. Para construir uma casa colonial se necessitava na média 5.000 tijolos, 2.000 tábuas de barro e 1.500 telhas. Conforme cálculos baseados

10 Portal de Arquivos espanhois. Archivo General de Indias (Sevilla, España),http://pares.mcu.es/ParesBusquedas/servlets/Control_servlet(Acesso em 29 de dezembro de 2016). Código de referência código ES.41091.AGI/27.20//MP-PANAMA,336

num plano de 1825 se estima que a cidade tinha 2.700 casas. Assim, teriam sido necessários pelo menos:

> "[...] mais de 40 milhões de tijolos, 5 milhões de tabuas de barro e 4 milhões de telhas. Quantas árvores de *Chilco* precisaram ser cortadas para fazer essa cerâmica toda? Quantos ceramistas Muiscas passaram suas vidas extraindo e modelando com suas mãos e pés o barro para todas essas peças?". (MOLINA, 2010, p. 44)

Molina (2010) cita Humboldt quando este disse, em 1803, que a cidade estava "em pé graças à queima das florestas e ao trabalho de muitas gerações de ceramistas Muiscas". Estes ceramistas moravam nas proximidades dos *chircales* no piemonte das montanhas, ao sul da cidade.

Além dos limites dos bairros coloniais onde vivia a população branca e os índios e pessoas de origem africana escravizadas a seu serviço, estavam as *Estancias,* que eram terras concedidas a brancos e a comunidades religiosas (IEU, 2010, p. 18)[11] para a produção associada agrícola ou pecuária. No começo, as estâncias podiam ter até 2500 hectares e mais tarde em 1585 se estabeleceu que o tamanho poderia variar entre 90 e 325 hectares, dependendo do uso a que estivesse destinada. Estas *estancias* seriam a base das grandes propriedades espalhadas pela região da Savana e das maiores e mais famosas Fazendas da Savana (IEU, 2010, p. 19).

Também no final do século XVI, os *Pueblos de Índios* foram criados com a finalidade de deixar os índios em locais separados dos brancos, com suas próprias paróquias, de forma que fosse mais fácil sua doutrinação e o controle da tributação (HERRERA, 2002). Os *pueblos de índios*[12] mais próximos de Santa Fé pelo norte eram Suba e Usaquén. Usaquén era uma pequena aldeia com muitos pântanos que os índios chamavam *Chúcuas* e que não permitiam maior ocupação.

---

[11]O informe do IEU (2010, p.19) Menciona que as primeiras comunidades de missões religiosas em Santafé foram Domínicos e Franciscanos e que posteriormente chegaram os Jesuítas que para o século XVIII, Segundo Pardo Umaña (1988, p.66) eram os principais prestamistas e proprietários de três quartas partes das terras da região.

12Os *Pueblos de Índios*, foram denominados paróquias e posteriormente municípios. Estes conservam seus nomes indígenas em *muysc cubun* até hoje.

Suba era um dos maiores *Pueblos de Índios* da Savana. Ali havia um *resguardo*, isto é, terras para o uso coletivo dos índios, que não podiam ser vendidas. Dentro dos *resguardos,* a autoridade era o chefe indígena (cacique) e os índios podiam criar animais e cultivar em pequenas parcelas. Eles usavam tanto técnicas pré-colombianas quanto europeias e produziam variadas espécies, incluindo a cevada e o trigo. Os excedentes da produção dos resguardos abasteciam o mercado de Bogotá (DELGADO, 2015, p. 194).

Ao longo de três séculos, a Savana se consolidou como despensa de alimentos de Bogotá. Mejía (2000, p.41 apud DELGADO, 2015. p. 195) afirma que a presença de hortas próximas às casas dos índios e mestiços asseguravam vegetais e outros produtos vitais na dieta dos moradores da cidade e que para começos da década de 1830 o planalto de Bogotá era a parte melhor cultivada da república.

### 2.1.1 Fazendas pecuárias e dessecamento dos pântanos

Em 1850, as reformas liberais republicanas eliminaram a proibição da venda das terras comunais com a justificativa de que nenhum cidadão podia ser proibido de vender suas propriedades. (DELGADO, 2015, p.197). Desta forma, iniciou-se o processo de eliminação dos *resguardos indígenas*, o que favoreceu aos brancos e *criollos* que compraram, ou tomaram as terras de forma fraudulenta ou à força. Assim, reforçou-se a acumulação das terras por parte das elites e o modelo do latifúndio, enquanto os índios que rapidamente venderam ou perderam os terrenos que lhes foram atribuídos passaram a trabalhar para eles nas fazendas da região com contratos por longos períodos de tempo, conhecidos como "*concierto"* e "*peonaje*". Nessas relações de trabalho o indígena, o negro livre[13] ou o mestiço comprometia-se a trabalhar unicamente nessa fazenda e a morar ali com sua família para receber um salário ou para que fossem perdoadas as "dívidas" referidas à sua própria manutenção. Outros migraram para terras baixas ou procuraram subsistir dentro da cidade, inclusive mediante a mendicância (DELGADO, 2015, p.196)

13 A abolição da escravidão foi uma das pautas das lutas de independência, porém só na constituição de 1821 se definiu que os filhos das mulheres negras escravizadas que nascerem a partir de esse ano estariam livres após fazerem 18 anos, nesse tempo deviam trabalhar para os donos de suas mães. Em 1851 se promulgou a lei de "*manumición*" que permitia a liberação das pessoas escravas e a indenização dos donos, a partir de 1852.

Nos últimos anos do século XIX e no início do XX, os fazendeiros importaram novas raças de gado da Inglaterra, França, Holanda, Alemanha e Estados Unidos, que amadureceram rapidamente e proporcionaram mais e melhores carnes. A introdução dos espécimes na região demandou grandes esforços de adequação das terras[14]. Foi preciso drenar os pântanos[15]; criar canais; plantar novas espécies de árvores e pastos. Tal foi o caso dos eucaliptos plantados com o intuito de secar os solos, e a introdução de gramíneas africanas como a *farágua* e, na segunda parte do século XX, do *kikuyo,* que ainda hoje é o pasto predominante na região. Com as novas pastagens e o esmagamento do gado, foi difícil que aparecesse de novo a biota nativa (DELGADO, 2015, p.200).

As transformações nas paisagens, que foram registradas nas pinturas e poemas da época (vide figura 5), manifestaram grande parte das ideias levadas da Europa pela elite de brancos e *criollos*. As ideias do iluminismo que influenciaram o processo independentista e a posterior "modernidade", concebiam a natureza como possível de ser dominada pelo homem e modelada, a partir do conhecimento de suas leis, (MCCOOK, 2002; SILVA 2013; SHIVA, 2000). Stefania Gallini e Carolina Castro (2015) identificaram o que elas chamaram de "silenciamento da natureza" nos mapas de Bogotá do século XIX. Ao contrário dos mapas da colônia, a Savana não foi mais representada, as áreas úmidas foram reduzidas e as montanhas do leste perderam importância na representação gráfica. Para as autoras, este silenciamento nos mapas, foi uma arma "barulhenta" para domesticar a natureza no quadro da construção da cidade moderna.

**Figura 5 Paisagem da Savana de Bogotá. Começos do século XX**

14 Embora as dificuldades referidas à umidade dos terrenos, o clima regional foi ideal para tais raças terem sucesso nos arredores de Bogotá. Diferente de outros climas colombianos, onde outras raças bovinas e cavalares foram introduzidas.

15 Na época era essa a denominação dada às áreas úmidas na Savana de Bogotá.

Autor: Roberto Páramo (1900). Fonte:
http://www.colarte.com/colarte/ConsPintores.asp?idartista=482&pest=obras.
Último acesso 27 /01/2019

## 2.2 Padrão de urbanização, herança colonial

Um segundo período de transformações na região esteve associado à aceleração da urbanização. Após a segunda Guerra Mundial, como membro do "clube dos subdesenvolvidos", a Colômbia recebeu recursos financeiros dos Estados Unidos e, em menor proporção, da Europa, por meio de suas agências e organismos multilaterais, em forma de empréstimos que a introduziram no processo de modernização. A entrada oficial nesta dinâmica aconteceu durante o governo do General Gustavo Rojas Pinilla[16]. Em seu mandato, construiu-se o Aeroporto Internacional El Dorado, introduziu-se a televisão e se reconheceu o direito ao voto feminino.

Duas decisões de Rojas Pinilla impactaram diretamente a área de estudo desta tese: 1) a construção da principal via comunicação até hoje de Bogotá com o norte do País: a rodovia *Autopista Norte*, 2) a ampliação dá área territorial de Bogotá mediante a expedição de um Decreto presidencial que anexou à cidade os seis municípios que a circundavam: Suba, Engativá. Fontibon, Bosa, Usme, Usaquén.

16 Presidente entre (1953-1957) tomou o poder mediante Golpe de Estado patrocinado pelas elites.

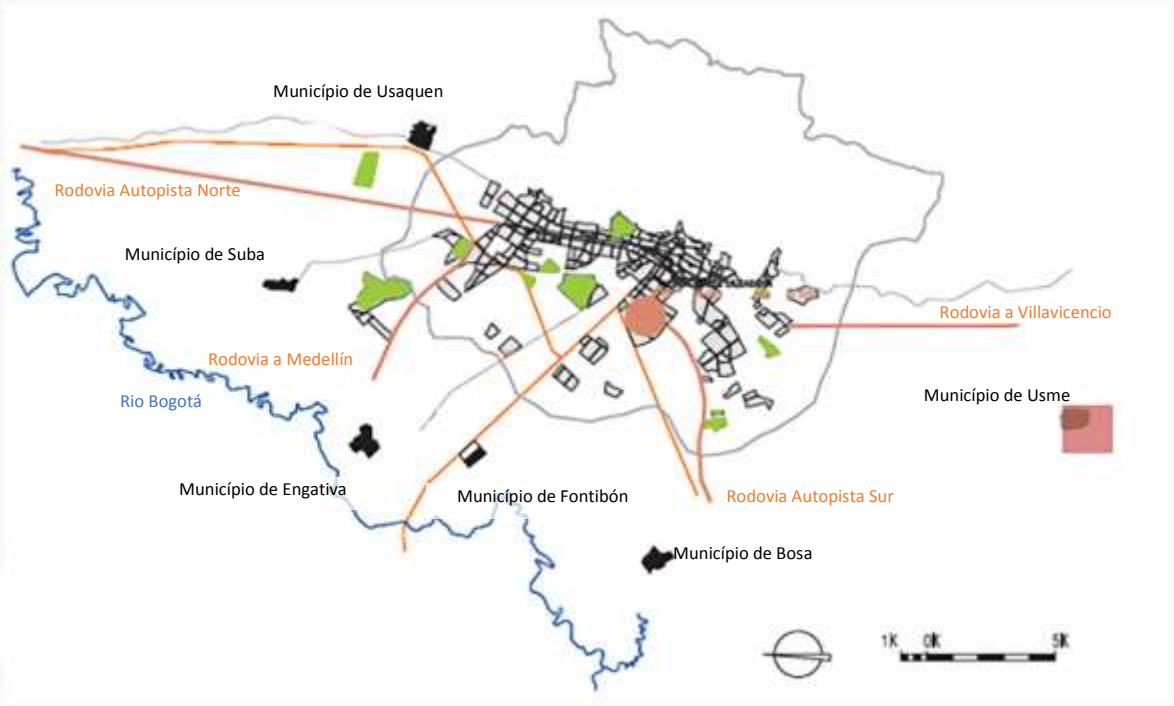
A *Autopista Norte* atravessa o norte da cidade e faz parte da rodovia Pan-Americana. Um dos trechos dessa rodovia construiu-se sobre um antigo caminho que atravessava os terrenos pantanosos da antiga fazenda Guaymaral, no que hoje se conhece como a área úmida Torca-Guaymaral.

O falecido cientista holandês Thomas van der Hammen, lembrando sua vida na Colômbia na década de 1950, mencionava entre suas primeiras impressões sobre Bogotá, o assombro com a *Autopista Norte*, construída teimosamente, em linha reta fragmentando a referida área úmida em duas partes, quando poderia ter se admitido algumas curvas e construi-la uns metros para além, onde encontraria terra firme (Esteves, 2002, p.149). Desde sua construção até hoje (2018), muitas foram as vezes em que o asfalto da estrada ficou coberto pelos solos macios da área úmida. Apesar dos constantes reparos necessários e do dinheiro investido nela, com as fortes e frequentes chuvas, a autopista continua sendo cenário de engarrafamentos causado por alagamento.

A segunda decisão de Rojas Pinilla que teve grande impacto na cidade e se relaciona diretamente com a RFTvdH foi a anexação, em 1954, dos seis municípios que cercavam a Bogotá. Todos eles foram *Pueblos de Indíos* nos tempos coloniais e, com a anexação, se tornaram *localidades* da cidade[17] aumentando-se, desta forma, a área possível para a expansão urbana.

**Figura 6 Mapa de Bogotá em 1950 e dos municípios anexados em 1954**

[17]Semelhantes à figura de subprefeituras no Rio de Janeiro.




Fonte: GÓMEZ; ARIAS, 2016

Conforme informações do Banco da República (s.d.)[18], no começo do século XIX Bogotá tinha aproximadamente 100.000 habitantes, passou a 320.000 em 1938, e em 1951 tinha dobrado sua população a 630.000. O planejamento urbano da época limitava-se a alguns planos de projeção de rodovias e ampliação das redes de serviços públicos com foco no centro na cidade e em direção ao norte, onde avançava o processo de fragmentação de antigas fazendas.

A maioria das transações e mudanças de propriedade das terras ao norte de Bogotá teve um caráter endógeno, pois a propriedade passava unicamente entre membros das mesmas famílias, conservando por séculos a concentração das terras nas mãos da elite *criolla* (IEU, 2010). Alguns membros dessa elite se tornariam os principais agentes da estruturação urbana de suas respectivas épocas.

> Para eles, a primeira metade do século XX representou um árduo processo de antecipações sobre a ordem futura da cidade. Essas antecipações materializaram-se para os melhor informados que eram, por cima de qualquer outra condição, os que também se imbricavam no governo da cidade e no planejamento local, na acumulação de um estoque de terrenos

18 Disponíveis em http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-133/algunos-datos-historicos (Último acesso em 24/01/2019).

> localizados sobre o principal eixo de expansão de Bogotá, do centro e em direção norte e nor-oriental (ALFONSO, 2009, p. 179).

Conforme surgiram os novos bairros e infraestruturas no norte, também se localizaram lá os serviços públicos, de forma similar ao processo que Villaça (1998) identificou nas cidades brasileiras como "dominação das elites sobre as dinâmicas da urbanização", que consistiria na estruturação do espaço interurbano segundo as decisões de localização das elites, que comandariam as formas de expansão urbana mediante a dominação do espaço.

> Entende-se por dominação por meio do espaço urbano o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano [...] As burguesias produzem para sim um espaço urbano tal que otimiza suas condições de deslocamento. Ao fazê-lo tornam piores as condições de deslocamento das demais classes. (VILLAÇA, 1998, p. 328).

A cidade cresceu em área e população. Estendeu-se, drenando e aterrando as zonas úmidas e canalizando os rios para os bairros planificados e áreas com infraestruturas e serviços públicos no centro e no norte, onde aumentaram os projetos privados de construção de moradia e a valorização dos terrenos nesse eixo. Inclusive foi nessa área que começou em meados do século XX, a construção de prédios residenciais altos (Alfonso, 2009). Enquanto uma grande parte da população migrante de todo o país chegou à cidade, uns que decidiram buscar acesso às vantagens da cidade, a educação e a emprego, e outros obrigados a fugir do conflito armado que os expulsou dos campos, localizou-se no sul e no oeste da cidade, ocupou terrenos ou comprou clandestinamente e aos poucos construiu novos bairros, sem acesso as infraestruturas e serviços básicos.

Na zona sul, nas áreas dos antigos *chircales* e nas proximidades das pedreiras se assentaram famílias de renda média e baixa, muitas delas provenientes de outras regiões do país, tanto por mecanismos formais, quanto por ocupações e fragmentação informal de terrenos, na chamada "urbanização pirata"[19]. Por sua vez, no oeste que desde a colônia havia sido a rota comercial com destino ao rio Magdalena e posteriormente ao porto de Cartagena, estabeleceram-se as principais

19 Os chamados urbanizadores piratas, fragmentam terrenos sobre os que não tem propriedade e os vendem ilegalmente.

indústrias, que se beneficiaram da proximidade do aeroporto internacional El Dorado.

De esta forma, consolidou-se um padrão de segregação espacial claramente diferenciado de norte-sul. Contudo, isto não significa que no norte não exista população de baixa renda, mas sim que no sul não existe população com renda tão alta quanto no norte.

Em 2013, dos 38.000 hectares de terra urbanizada dentro do perímetro urbano de Bogotá, 21% correspondia à urbanização informal, isto é, comercialização fora lei (conhecida como urbanização pirata) e ocupações espontâneas. A maior quantidade de urbanização informal estava nas localidades da zona sul (que incluem o antigo município e *Pueblo de Índios* de Usme) com 3.650 hectares, seguida da zona oeste (que inclui a localidade de Kennedy, uma parte da localidade de Suba, a as localidades de Engativa, Fontibón e Bosa, as últimas quatro foram todas antigos municípios e *Pueblo de Índios*) e da zona leste com 3.596 hectares e as montanhas do leste com 789 hectares (CAMARGO SIERRA; HURTADO TARAZONA,2013, P.84).

No norte, a população de baixa renda está nas montanhas do leste, nas beiras do rio Bogotá e em parte de Suba, onde existem bairros de origem informal que foram legalizados posteriormente, alguns deles estão na beira da área úmida *La Conejera*, do riacho La Salitrosa e do rio Bogotá. Estes corpos de água são os limites entre esses bairros e a RFTvdH.

Para compreender este panorama, é importante saber que na década de 1970 o governo nacional adotou o modelo de desenvolvimento proposto pelo economista do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF) Lauchlin Currie, baseado no planejamento econômico e o crescimento das cidades como estratégia dinamizadora da economia. Deste modo, fomentou-se a migração do campo às cidades e se construíram por todo o país moradias subsidiadas ou com financiamento privado para as classes médias. No último caso, o financiamento se realizava através do sistema de poupança mediante a compra de Unidades de Poder Aquisitivo Constante(UPAC)[20]. No quadro deste programa se legalizaram

20 Com o fim de manter o poder de compra da moeda e favorecer os créditos hipotecários de longo prazo.

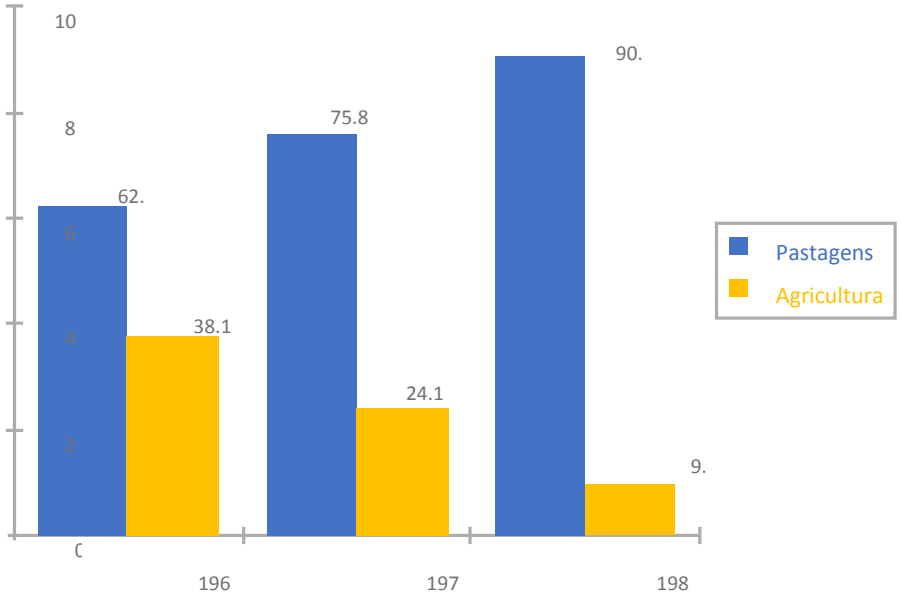
bancos e novas entidades de poupança como intermediários financeiros, que posteriormente se tornaram grandes companhias, enquanto os construtores aumentaram sua importância na esfera da toma de decisões da cidade (Alfonso, 2009).

Estas medidas aceleraram a urbanização e aumentaram os preços da terra. Para Montañez et al (1994), esse aumento haverá impactado os municípios da Savana, onde a atividade agrícola e o cultivo de cereais, principalmente a cevada, que havia sido característica da região, diminuiu notavelmente enquanto aumentaram as áreas de pastagens, como se pode ver na figura 6. Este fato, afirmam os autores, diferentemente do acontecido no século XIX, não haveria respondido a um impulso da atividade pecuária, mas ao incremento da especulação imobiliária (MONTAÑEZ, et al, 1994, p.103).

Em um artigo pouco referenciado na literatura sobre a urbanização da Savana, Évelyne Mesclier (2005) questiona a tese da equipe liderada por Montañez (1994) não no sentido da sua realidade, pois concorda que houve uma mudança notável nas paisagens da Savana, que de cultivadas se tornaram principalmente pastagens, mas na simplicidade de sua conclusão focada no aumento da especulação imobiliária.

A autora se deteve para entender o processo de mudança nos usos dos terrenos. Utilizou fotografias aéreas da Savana do período de 1957 até 1998 e as comparou com os registros de proprietários e com fontes secundárias e entrevistas em diferentes municípios. “Terrenos de mais de 20, 50 ou 100 hectares em áreas planas e férteis a meia hora de distância de uma cidade de mais de seis milhões de pessoas, cabeça política de um país, representam um capital importante”, logo a pergunta não era mais por que os terrenos destinados à agricultura estavam diminuindo e se convertendo em pastagens, mas como podia ser possível que, quase meio século depois do início desse processo, todas essas terras ainda não fossem urbanizadas (MESCLIER, 2005, p. 301).

**Figura 7 Evolução da estrutura agropecuária da Savana de Bogotá**




Fonte: (MONTAÑEZ et al, 1994: 104)

Ela percebeu que as zonas de urbanização acelerada correspondiam os locais onde foram fragmentados os resguardos indígenas da época colonial, tratava-se de terrenos menores de 20 hectares. Enquanto por toda a região, e dentro dos limites da cidade, perduravam como pastagens (e ainda perduram em 2018) os terrenos de algumas das grandes fazendas criadas durante a época colonial, especialmente das maiores e em alguns casos ainda propriedade das mesmas famílias. Inclusive aquelas localizadas perto de estradas e rodovias importantes.

Sua conclusão foi que a diminuição da agricultura e sua transformação em pastagens não poderia obedecer unicamente à especulação imobiliária, mas a uma mudança dos sistemas de produção nas fazendas que teriam se “adequado às vantagens da proximidade da cidade” (MESCLIER, 2005, p.311).

Apesar de, na maior parte dos casos terem áreas menores que as originais, grandes porções destas fazendas não estariam mais dedicadas exclusivamente à agricultura, mas a uma mistura de usos que incluiria pecuária, cultivos de legumes e verduras e, sobretudo, estufas para o cultivo de flores que podiam ser propriedade dos donos das fazendas ou de arrendatários.

Desde a metade da década de 1960, os cultivos de flores se espalharam pela região da Savana de Bogotá, aproveitando as condições geográficas, o clima e a abundante água superficial e subterrânea, assim como a proximidade às rodovias e ao aeroporto. Os cultivos de flores constituíram uma das maiores fontes de emprego

assalariado na região, aproveitaram a mão de obra de procedência camponesa e empregaram majoritariamente a mulheres e, em menor medida, homens que saíram das indústrias durante a etapa de retração da economia na década de 1970. As empresas de flores faziam contratos laborais para o ano todo e subcontratavam nas temporadas de maior demanda como São Valentin e natal, para vender a América do Norte (MONTAÑEZ et al., 1994). Para os proprietários das grandes fazendas, alugar as terras representaria grandes ganhos que eram reinvestidos nas outras atividades da fazenda (MESCLIER, 2005, p. 296).

As conclusões da autora são respaldadas, por exemplos em diferentes zonas da cidade e nos municípios próximos no norte, oeste e sul. A seguir, vou me referir aos casos da localidade de Suba porque resulta fundamental para entender o debate entorno à RFTvdH, que estudaremos nos próximos capítulos.

No ano 2001 (e ainda hoje), a *localidade* de Suba apresentava uma diferença muito notável entre o norte da localidade, onde "existiam grandes extensões dedicadas a atividades agropecuárias: cultivo de flores, mas também a criação de gado" (MESCLIER, 2005, p. 296), e o sul muito urbanizado desde a década de 1970, nas áreas próximas à praça fundacional de Suba e no setor de Suba Rincón, que haveria sido parte do Resguardo colonial e onde hoje mora grande parte dos membros do Cabildo Indígena Muisca de Suba[21].

As causas desta "resistência da grande propriedade agrária ao avanço da cidade" (MESCLIER, 2005, p. 323) seriam:

1) Na Colômbia, diferente de países como México, Cuba, Bolívia ou Peru, não houve reforma agrária que enfraquecesse as grandes propriedades. A mudança de usos dos latifúndios de agricultura para pastagens é uma tendência comum a nível nacional.

2) Até meados dos anos 1990, alguns dos latifúndios da Savana de Bogotá eram propriedades de narcotraficantes que os compravam para lavar dinheiro. Isto

21 Os *Cabildos* são organizações das comunidades indígenas, com membros escolhidos e reconhecidos por essas comunidades como representantes legais e autoridades. O *Cabildo* Muisca de Suba foi reconhecido pelo Ministério do Interior em 1991 e trabalha na recuperação de sua língua (*Muysc cubun*) tradições e a defensa territorial-ambiental. Informações no site do *cabildo* na internet [último acesso em 4 de dezembro de 2018]

teria diminuído depois da expedição da Lei de extinção de domínio para bens conseguidos com capitais ilegais.

3) A grande propriedade rural outorga prestígio social, enquanto ser camponês está associado a uma imagem negativa. Apesar de existir fortes vínculos afetivos com a atividade agrícola, no caso dos camponeses estes vínculos dificilmente poderiam superar a urgência das necessidades econômicas agravadas pelo pouco apoio estatal.

4) Para os proprietários de grandes terrenos seria possível, e rentável, destiná-los a usos mistos complementários com variadas formas de agricultura, principalmente de legumes e verduras que requerem deixar os terrenos descansar alguns anos; pecuária e cultivos de flores. Enquanto para os camponeses com terrenos e capitães de investimento menores, não sempre seria possível a variedade de usos.

5) Os grandes proprietários estão organizados em associações e cooperativas que lhes permitem a exportação como as ervilhas e milho enlatado e as rosas e cravos, outros comercializam com as redes de supermercados de Bogotá e da região e as indústrias processadoras de batatas fritas. Estas organizações também são próximas às elites, de modo que “têm a capacidade de se integrarem aos mercados globais desde suas atividades agropecuárias enquanto controlam a política nacional e local.”

6) A cidade lhes proporcionaria vantagens no acesso a um grande mercado e à mão de obra barata. (MESCLIER, 2005, p. 323).

Então, a diminuição dos terrenos dedicados à agricultura e aumento das pastagens na Savana de Bogotá, entre a década de 1970 e o início dos anos 2000, não seria um fenômeno orientado unicamente à urbanização e explicado pela especulação imobiliária, mas também o resultado complexo do que poderíamos interpretar como uma série de processos socionaturais, e políticos, onde os pequenos e grandes proprietários tomaram decisões baseados no que lhes foi possível conforme suas relações com a terra, a família, o governo e o contexto econômico nacional e internacional. Esta tendência, como veremos, mudaria só no final da primeira década dos anos 2000.

## 2.3 A invenção da B*orda*

Desde o final da década de 1980, o surgimento de um novo cenário político e econômico foi favorecido pela conjuntura internacional. A crise econômica foi uma justificativa para as chamadas políticas de abertura econômica (OCAMPO, 1996). As demandas dos organismos multilaterais impulsionaram um processo de descentralização no qual os governos municipais ganharam autonomia para o uso dos recursos próprios e para adquirir obrigações financeiras. Neste quadro se promulgou a eleição popular de prefeitos[22].

Em 1988, Andrés Pastrana Arango, foi eleito o primeiro prefeito de Bogotá por voto popular. Era o candidato do partido conservador e filho do ex-presidente Misael Pastrana Borrero[23]. No último ano de seu mandato, foi promulgada a Resolução 6 de 1990 "*Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá*". Embora pouco aplicado, este é importante porque pela primeira vez utilizou o termo "*borde* da cidade", que seria apropriado posteriormente, como veremos, pelo planejamento urbano, a academia e as organizações sociais.

O Estatuto estipulou a criação de planos e projetos para o ordenamento das *"bordas",* entendidos como as áreas mais remotas dentro dos limites da cidade, onde estavam avançando processos de urbanização informal, mediante as modalidades de ocupação e urbanização pirata (BALLÉN-VELÁSQUEZ, 2014).

Para o momento da discussão do *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT)[24], no ano 2000, já era comum o uso do termo *borde*. Assim, por exemplo, em Ardila (2003) há uma série de documentos primários e de artigos de análises relativas às discussões sobre a formulação do POT e em todos estes documentos se faz referência aos *bordes* da cidade, especificamente ao *Borde Norte*, objeto da controvérsias sobre o que trata o livro e que estudaremos no próximo capítulo.

---

[22]Antes de 1988 os prefeitos eram designados diretamente pelo governo nacional e a partir da Constituição os novos prefeitos ganharam autonomia no uso do orçamento e no planejamento territorial. Como se verá mais na frente, este aspecto vai ser muito importante na história da reserva TVH porque a tendência política de cada prefeitura determinou em grande parte as decisões e ações sobre o território de uma maneira que nunca foi vista antes.

23Presidente entre 1970 e 1970, durante o período de maior fomento a urbanização do país e de apoio ao setor da construção como motor da economia nacional.

24Semelhante à figura do Plano Diretor no Brasil

Além do mais, o Estatuto criou a categoria “áreas suburbanas”. Estas seriam áreas de transição entre zonas urbanas e rurais com usos agrícolas e ao longo das rodovias de acesso à cidade, onde “coexistem os modos de vida rurais e urbanos, como uma prolongação da vida urbana no campo” (CONSEJO DE BOGOTÁ. Resolução 6 de 1990. Artigos 185). Essas áreas poderiam ser de dois tipos: 1) Suburbanas de transição: aquelas que, por sua condição de reservas apreciadas para o desenvolvimento futuro da cidade, requerem um manejo especial para preservar elementos ótimos para a estrutura urbana do futuro. 2) Suburbanas de expansão: terrenos que perderam sua vocação agrícola com grande pressão para sua utilização em usos urbanos e requeressem incorporação imediata como áreas urbanas e de todos os serviços públicos para não incentivar formas deficientes de urbanização. (CONSEJO DE BOGOTÁ. Resolução 6 de 1990. Artigos 187 e 188). A nova norma permitia que nas zonas suburbanas se construísse apesar de não terem provisão oficial dos serviços públicos, que em cada caso deveriam ser resolvidos pelos proprietários.

Como veremos com detalhe no próximo capítulo, o Estatuto foi amplamente criticado e, inclusive, anos depois houve quem afirmou que era ilegal porque contrariava uma disposição da Corporação Autônoma Regional (CAR), segundo a qual as zonas planas da Savana de Bogotá, que fazem parte da jurisdição da CAR nas alturas próximas a 2600 metros sobre o nível do mar e com solos férteis deviam ter um manejo especifico, destinado a conservar a fertilidade dos solos. (VAN DER HAMMEN, 2003, p. 200).

Nesse momento, o limite como os municípios de Cota e Chía não estava mais tão afastado das áreas urbanas quanto antigamente. Alguns proprietários viram a oportunidade de vender ou de desenvolver seus terrenos e conseguiram as licenças baseados na Resolução 6. Desta forma, construíram-se alguns condomínios de alta renda e escolas campestres privadas próximas a rodovia Autopista Norte e inclusive um shopping[25] na zona imediata à área úmida de Guaymaral, no limite com Chía.

A Resolução 6 continuou vigente até a formulação do POT em 2000. Contudo, durante essa década a área do *Borde Norte* continuou consistindo em sua maior parte, em pastagens, cultivos de legumes e verduras, pecuária, cultivo de

[25] http://outletccb.com.co/2016b/

flores e moradia dispersa. Pode-se dizer que a Resolução 6 permitiu o desenvolvimento dos terrenos que os proprietários decidiram vender ou urbanizar, mas não de modo generalizado. Isto, embora não tenha sido analisado por Mesclier (2005), fortalece o argumento dela, no sentido em que não só a especulação imobiliária e as rodovias são suficientes para assegurar que acontecerão processos de urbanização. Este caso pode ter respondido também a que na mesma época a atividade imobiliária atravessava uma forte crise relacionada com o fracasso do sistema UPAC, estabelecido em 1970 como ferramenta para estimular a construção e o acesso à moradia nova (OCAMPO, 1996).

Em um detalhado estudo das mudanças nos títulos de propriedade dos terrenos do *Borde Norte* que seriam declarados Reserva Florestal, o *Instituto de Estudios Urbanos* da Universidade Nacional (2011) identificou os rastros da crise. Na década de 1990, as transações de compra e venda dos terrenos foram muito menos frequentes que nos períodos anteriores, aumentaram só as hipotecas e os embargos (IEU; CAR , 2010, p. 478) e apareceram como proprietárias entidades financeiras e comerciais, sobretudo no caso dos terrenos de maior tamanho (excetuando as fazendas), enquanto diminuiu o número de famílias proprietárias. Desde finais da década de 1990, estas entidades financeiras iniciaram a venda dos terrenos a empreiteiras. A hipótese sobre este fato é que elas adquiriram terrenos como formas de pagamento das obrigações não cumpridas pelos anteriores proprietários, durante o período de recessão, afetados pela crise do UPAC (IEU, 2011, p. 487).

### 2.3.1 A socionatureza das bordas e a produção das áreas úmidas

A urbanização de Bogotá e da Savana implicou a circulação de pessoas, animais, materiais e dinheiro pela região e transformações nas paisagens que tiveram consequências de todo tipo além e aquém dos limites da cidade. Desta forma, adquire sentido a proposta teórica da Ecologia Política da Urbanização (EPU) que defende que todos os processos socioespaciais estariam invariavelmente baseados em dinâmicas de circulação e na transformação de componentes físicos, químicos ou biológicos particulares. Estas dinâmicas seriam impulsionadas tanto por atores humanos quanto os não humanos. Nestes processos se vinculam novos atores e locais distantes com outros fluxos maiores. (HEYNEN; SWYNGEDOUW; KAIKA, 2006, p; 11).

As transformações do rio Bogotá, da cidade e da região da Savana, a urbanização nas montanhas, a produção de um padrão de segregação espacial, as transformações nos modos de produção e nas relações de trabalho na área, os preços do solo, são todos processos inter-relacionados, cada um faz parte dos outros, é causa e consequência deles, e ao mesmo tempo se relaciona com processos aparentemente distantes como, por exemplo, a financeirização da economia ou a crise ecológica.

É nesse processo de relação, em que se produz a cidade, que na ANT chamaríamos de produção de híbridos socionaturais, e que a EPU denomina "metabolismo socioambiental", que se produzem condições que para uns atores podem ser boas e para outros não, que podem beneficiar sua forma de vida ou não, ou seja, que são contraditórios (HEYNEN; SWYNGEDOUW; KAIKA, 2006, p. 11).

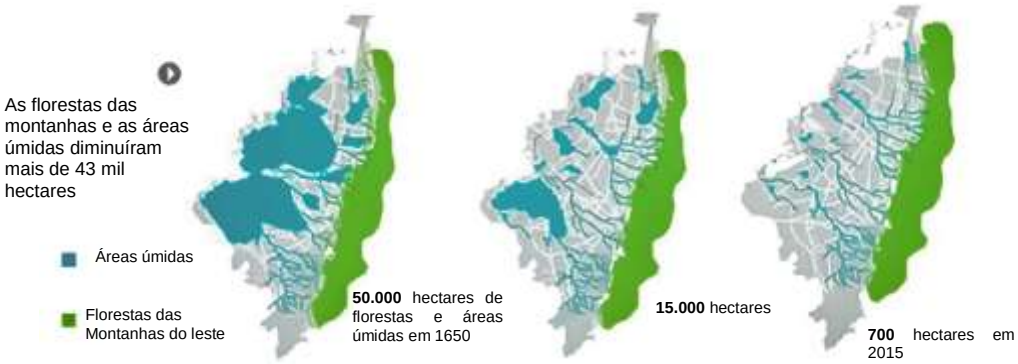
O cultivo de rosas de exportação em uma fazenda de Bogotá pode ser bom para o dono da fazenda que recebe o dinheiro do aluguel da terra e o investe na manutenção do gado e de suas hortas de legumes; se estiver em um município da Savana, pode ser bom para a Prefeitura, que recebe impostos da empresa e vê aumentar as opções de emprego para sua população; também pode ser ótimo para, por exemplo, uma mãe solteira de um município próximo que consegue se empregar como operária na estufa; também será bom para quem recebe um abraço quando entrega um grande pacote de lindas e cheirosas rosas vermelhas no dia de São Valentim nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, pode não ser bom para a mesma operária que desenvolve uma doença respiratória pelo uso dos pesticidas químicos usados durante a criação das rosas; nem para o aquífero que ficou dessecado pela água necessária para as rosas, também não é bom para a vaca que consome a água do rio Bogotá, que recebeu as águas poluídas de pesticidas provenientes da estufa, nem tampouco para quem bebe o leite dessas vacas.

Nos termos da EPU, as trajetórias socionaturais dos processos metabólicos particulares não são neutras. Conforme acontecem, geram condições que podem afetar e até eliminar a estabilidade e a própria existência de outros (HEYNEN; SWYNGEDOUW; KAIKA, 2006, p. 11).

Foi o caso, por exemplo, do modo de vida dos Muiscas e das *chucuas*, ou áreas úmidas que desde a fundação da cidade vem sendo dessecadas. No começo, como já vimos foram drenadas, canalizadas ou re-canalizadas para a realização das

atividades pecuárias. Posteriormente para a construção de bairros e infraestruturas urbanas. Com o tempo, enquanto se construíram bairros formais ou informais e infraestruturas que beneficiaram a muitas pessoas, as áreas úmidas se tornaram local de despejo de águas sujas da cidade, e muito da biodiversidade que as habitava desapareceu. Estas áreas, chamadas de pântanos, ou ainda com o nome em *muys-cuubum Chucuas,* eram sinônimo de podridão, doença e descaso e suas proximidades vistas como perigosas, "terra de ninguém" [26].

**Figura 8 Mapa transformação das áreas úmidas**




Fonte: (EL ESPECTADOR, 2016b)

Na década de 1990, Bogotá tinha uma população de 5.484.224 pessoas (DANE, 1993) e sua área urbana havia se expandido, a oeste, até o limite com o rio Bogotá e, ao sul, se havia juntado ao município de Soacha, formando uma conurbação. Devido ao caráter desigual e excludente que tomou o processo de urbanização, as lutas pelo acesso à moradia e, posteriormente, por serviços e qualidade contribuíram para originar os primeiros movimentos sociais urbanos. Neles, as demandas por acesso aos serviços urbanos têm incluído cada vez mais o melhoramento do entorno dos bairros e seus líderes também têm se envolvido nas discussões sobre o planejamento urbano da cidade, referentes à resolução das questões que os afetam diretamente, como é a disposição dos rejeitos, no lixeiro *Doña Juana* no *borde sul* da cidade; *a polução* do Rio Bogotá e de seus afluentes

[26] Estas ideias sobre os pântanos e outras áreas da cidade tem sido registrados em romances cujos enredos se passam na cidade, por exemplo na Trilogia de Bogotá, de Gonzálo Mallarino Torres (2003, 2005, 2006).

que afeta todo o *borde oeste,* mas especialmente os bairros do sul onde ele passa levando o acumulo de rejeitos que traz do alto curso; os impactos da exploração das pedreiras no sul da cidade e nas proximidades do rio Tunjuelo; entre outras.

Com o tempo estas demandas também envolveram a defesa da natureza, não só como entorno dos bairros, mas em um sentido distinto, como defesa ante a urbanização entendida como ameaça que acaba com os rios, as áreas úmidas e as florestas das montanhas. Isto corresponderia ao que Quimbayo Ruiz (2018) denomina “defesa da natureza urbana” e “ambientalização dos movimentos sociais”.

Uma das primeiras manifestações neste sentido aconteceu em Suba, no começo da década de 1990 nas proximidades do que hoje se conhece como a área úmida *La Conejera e que na* época ainda não tinha esse nome. Por ser o local de vazamento das águas poluídas dos bairros próximos era conhecido como “pântano fedorento”. A seguir resumirei o relato de um dos membros fundadores da *Fundación Humedal La Conejera* (Entrevista número 26. Membro fundador *Fundación Humedal La Conejera*.30 de novembro de 2017).

Um dos vizinhos da área, que era formado em Biologia, percebeu que todos os dias chegavam grandes caminhões cheios de rejeitos de obras de construção que era despejados diretamente no corpo de água. Incomodado, ele chamou o irmão e formaram um grupo de 20 vizinhos. Descobriram a origem dos rejeitos na construção de bairro nas proximidades e iniciaram uma luta ao mesmo tempo jurídica, sobre a qual voltaremos no próximo capítulo, e de confronto às empresas construtoras mediante ações para impedir a entrada dos caminhões. No início, mediante o diálogo com os motoristas e depois mediante ação direta, como dispor tábuas com pregos no chão para furar os pneus dos caminhões. Em resposta, chegaram seguranças armados que protegiam os descartes de rejeitos. Enquanto eles não estavam, os vizinhos instalaram uma cerca para impedir o acesso à área úmida, que foi derrubada e remontada várias até que desistiram de tirá-la.

Depois de dois anos de luta jurídica e de confrontos, que incluíram o recebimento de ameaças de morte, conseguiram deter os aterros e se constituíram a *Fundación Humedal La Conejera,* com uma área técnica, uma de restauração e uma de participação cidadã. A Fundação iniciou um processo de restauração ecológica

da área úmida com a plantação de árvores e a manutenção de 1500 árvores nativas e obteve o reconhecimento do pântano como área úmida: *Humedal de La Conejera*[27] (Entrevista número 26. Membro fundador *Fundación Humedal La Conejera*.30 de novembro de 2017).

Pouco tempo depois de iniciado o processo de restauração, a Prefeitura de Antanas Mockus decidiu a vinculação da área úmida *La Conejera* ao sistema de parques urbanos. Para isto, pretendia a instalação de luminária e de mobiliário e a construção de ciclovias. Durante a reunião em que o projeto foi apresentado aos vizinhos, houve um enfrentamento entre os que concordavam com a prefeitura e os que queriam continuar com o processo da Fundação (Entrevista número 26. Membro fundador *Fundación Humedal La Conejera*.30 de novembro de 2017). Anos depois, nos tribunais, o projeto da prefeitura foi julgado desfavorável.

Enquanto isso, a ideia de restaurar as áreas úmidas se replicou pela cidade dando origem a *rede de Humedales de Bogotá* e ao reconhecimento de 15 áreas úmidas e o início de processos comunitários de restauração ecológica. Em 2004, durante a prefeitura de Luis Eduardo Garzón, foi formulada com participação cidadã a *Política Pública de Humedales del Distrito Capital*[28], que posteriormente foi adotada como norma mediante o Decreto 624 de 2007.

Hoje, conforme o site da *Fundación Humedales de Bogotá*[29], a área úmida L*a Conejera* faz parte de um parque ecológico de 60 hectares no meio da localidade de Suba, com um total de 263 espécies vegetais, oito delas endêmicas da Savana e uma, a *Margarita del pantano* (*Senecio carbonelli*), única desta área úmida. Também é o lugar com maior variedade de espécies de aves de Bogotá, incluindo espécies endêmicas da Savana. Anualmente, o local recebe numerosas aves migratórias procedentes América do norte. Ali também tem variedade de pequenos mamíferos e peixes. O parque tem acesso gratuito recebe diariamente grupos de estudantes de

[27] http://humedalesbogota.com/humedal-la-conejera/ (último acesso 7/12/2018)

[28] www.oab.ambientebogota.gov.co/apc-aa.../politica_humedales.pdf (último acesso 7/12/2018)

[29] http://humedalesbogota.com/humedal-la-conejera/ (último acesso 7/12/2018)

escolas públicas e privadas, além de oferecer diversas atividades pedagógicas de ser também um local de pesquisa para cientistas naturais[30].

## 2.4 Início do século XXI

Na Colômbia, a década de 2000 começou com o fracasso da iniciativa do presidente Andrés Pastrana de dialogar com as FARC para construir um tratado de paz. Em vez disso, e com a chegada ao poder de Álvaro Uribe Vélez[31], o conflito armado se aprofundou por políticas como a Segurança Democrática[32] do governo nacional e o reforço do Plano Colômbia[33]. Durante esta década, se assinou o Tratado de Livre Comércio com Estados Unidos (TLC) e se outorgaram benefícios tributários a atividades de exploração de matérias primas como a palma de azeite de dendê, cana-de-açúcar e de outros monocultivos em diversas regiões do país, assim como em relação à segurança militar. Como resultado, aumentou-se a inversão externa no país e o PIB cresceu, porém sem diminuir a desigualdade.

Cresceu também o contingente de população rural, indígena e negra das zonas em conflito, que se deslocou violentamente de suas terras, sem o menor respeito a suas vidas e seus direitos, vendo-se obrigadas a fugir para as cidades. No ano de 2014, Colômbia era o segundo país com maior número de deslocados internos[34]: 5,3 milhões de pessoas (LA SILLA VACÍA, 2014).

Depois da tentativa fracassada, por intervenção da Corte Constitucional, de um terceiro período de Uribe no poder, seu sucessor Juan Manuel Santos, recebeu

---

30 Mais detalhes em https://www.civico.com/bogota/noticias/la-conejera-el-humedal-que-todo-bogotano-deberia-conocer (último acesso 7/12/2018)

31Presidente entre 2002 e 2010. Candidato pelo partido conservador, ex-governador do Departamento de Antióquia. Seu discurso de campanha prometia a rendição das guerrilhas por via militar.

32A Política de Segurança Democrática foi criada para recuperar a ordem e a segurança para "todos os cidadãos" usando diferentes meios, entre eles as redes de informantes e as recompensas. A política recebeu duras críticas por seus visos fascistas e a legitimação do medo como ferramenta de governo.

33 Assinado com o Governo Clinton, o Plano destina recursos econômicos e apoio estratégico para respaldar ao governo da Colômbia na guerra contra as guerrilhas e o narcotráfico, principalmente das FARC.

34"Pessoas ou grupos de pessoas que têm sido forçadas ou obrigadas a abandonar seus lares ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou para evitar os efeitos do conflito armado, situações de violência generalizada, violação de direitos humanos ou desastres naturais, ou causadas pelo homem, e que não têm atravessado fronteiras reconhecidas internacionalmente". Dicionário de ação humanitária, cooperação e desenvolvimento. http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/74

uma economia em crescimento e um conflito com guerrilhas enfraquecidas, principalmente em sua imagem pública. O novo governo nacional centrou então sua atenção na assinatura de novos tratados de livre comércio[35], na tentativa de ingresso na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e em uma nova tentativa de finalizar o conflito armado. Mesmo com o crescimento da economia, a desigualdade no país continuou sendo alta. Os diálogos de paz com as FARC evidenciaram como origem do conflito a profunda concentração da posse de terras e o agravamento dos processos de espoliação.

Nesse quadro, contabilizou- se que na última década Bogotá recebeu aproximadamente 350.000 pessoas e Soacha, o município já conurbado ao sul, recebeu por volta de 40.000 pessoas, migrantes forçados do conflito. (LA SILLA VACÍA, 2014), sem fornecer suficientes moradias nem acesso aos serviços públicos.

Enquanto isso, nos outros municípios metropolitanos, possivelmente como resultado dos Tratados de Livre Comércio assinados com Estados Unidos e Canadá, na segunda década de 2000 acelerou-se a transformação das áreas rurais e das antigas fazendas que, no caso dos municípios ao norte de Bogotá se tornaram grandes projetos urbanos de condomínios fechados com diversidade de serviços no interior, como zonas de comércio, centros médicos, mercados, zonas de lazer e, particularmente nos municípios do oeste: Cota, Mosquera, Funza, *zonas francas*[36] com armazéns, escritórios e infraestruturas para serviços industriais e de comércio.

A urbanização da Savana na última década corresponde a um modelo de negócios com terrenos de centenas de hectares comprados por empresas e promotores que se encarregam do processo todo desde a compra, passando pelos processos de licenciamento, projeto, urbanização, construção e venda ao usuário final (OSORIO ARDILA, 2011, P 48). É o caso, por exemplo, da *Hacienda Fontanar* em Cajica, hoje um complexo de bairros fechados com um Shopping Center sobre a Avenida Pan-Americana no trecho entre os Municípios de Cajicá e Chía.

**Figura 9 Foto Cajicá, Fontanar**

35 Primeiro com Estados Unidos, Canadá, México e Chile. Estão em negociações com a Coreia e a União Europeia.

36 São áreas para a localização de empresas livres de algumas taxas como por exemplo de armazenagem de mercadorias estrangeiras sem limite de quantidade e outros benefícios tributários.

Fonte: Google Earth. Hacienda Fontanar. Foto de 2002. Acesso em 4/01/2019

Apesar dos POT serem por definição instrumentos para ordenar e planejar o crescimento dos municípios, estes foram em realidade uma forma de legalizar os processos de urbanização em curso. Por exemplo, como demonstrei na minha dissertação de mestrado (OSORIO ARDILA, 2011) no caso de Chía, o processo começou muito antes que em outros municípios, nos finais dos anos 1970, com a fragmentação da Fazenda *Yerbabuena* onde se construíram os primeiros bairros fechados de moradias para população de altíssima renda. A legislação do município reconheceu a possibilidade de este tipo de ocupação de forma posterior à construção dos ditos bairros e no POT do ano 2000 reconheceu os padrões de ocupação existentes como os usos indicados para tais áreas, favorecendo a continuidade das transformações.

Na atualidade, no caso de Chía y Cajicá, os cultivos de flores e algumas das escolas privadas campestres criadas nos anos 1990, vem sendo substituídos por condomínios fechados de moradias de diferentes tipos com preços a partir de 400 mil reais (preços de 2018) e prédios para escritórios. Assim, com uma *periferia suburbanizada*[37] com bairros fechados e condomínios de casas de grupos de renda média e alta, os centros dos municípios experimentam a substituição das moradias em casas por novos prédios de apartamentos de até cinco andares.

[37]Neste caso, uso o termo suburbano no sentido utilizado na Colômbia, isto é, a presença de usos urbanos antigamente localizados dentro dos limites da cidade que se deslocam para áreas principalmente rurais.

O caso de Cota, sobre o qual não tenho referentes de pesquisas de campo, mas informações que conheci durante o processo de socialização do estudo diagnóstico para a formulação do POT, parece interessante porque apesar da proximidade com Chía (9 quilômetros) e com Bogotá (24 quilômetros), manteve seu caráter principalmente rural até a segunda década dos anos 2000, quando se acelerou a construção de bairros fechados e shopping em um processo que parece similar ao de Chía na década anterior[38].

Durante 2017 em Chía, Cajica, Cota, Tabio e Mosquera se organizaram grupos de *veedurías* e coletivos cidadãos[39] que poderiam ser entendidos como movimentos de "resistência à nova urbanização" ou, como propõe Quimbayo Ruiz (2018), uma luta em torno da "mudança do paradigma de crescimento da cidade". No caso de Cajica e Chía, esses grupos de cidadãos organizados conseguiram levar as prefeituras à justiça por irregularidades durante os processos de formulação dos POT e *"volteo de terras"* que corresponde à decisões de mudança na classificação do uso do solo, principalmente de rural para urbano, para aumentar o valor dos terrenos, como resultado da solicitação (e pagamento fora da lei) por parte dos proprietários ou incorporadoras interessados nos terrenos. Além de denunciar estas atuações e fazer controle sobre os POT e mobilizações cidadãs, esses movimentos estão se unindo aos processos de mobilização de outros grupos da região relacionados com a oposição à exploração de minérios de materiais de construção, o aterro das *Chucuas* (áreas úmidas) e a construção de uma avenida intermunicipal na serrania do Majuy e com a *Veeduría cidadã* pela proteção da RFTvdH.

Em suma, para compreender a RFTvdH e de onde surgem os diferentes posicionamentos no debate sobre seu futuro se faz preciso abordá-la como parte de processos que a ultrapassam, de um meio, uma região que influi em suas particularidades. No rastreamento das interações entre atores humanos e não humanos, de ideias e práticas que deixaram suas marcas nas transformações nas

[38]Um estudo comparativo que vincule também o *borde norte* poderia nos ajudar a compreender o processo de urbanização em curso.

[39] Na Colômbia as Veedurías Cidadãs – que poderíamos traduzir por Observatórios Cidadãos - são um mecanismo de participação democrática previsto na Constituição (?) que permite aos cidadãos ou organizações populares se associar voluntariamente para monitorar como *veedores* (observadores), a gestão pública das autoridades administrativas, políticas, judiciarias, eleitorais, legislativas e órgãos de controle.

paisagens e nas condições de vida humana e não humana na Savana de Bogotá resulta claro que estas respondem à processos históricos onde se entrelaçam diversos tipos de questões económicas, políticas e ecológicas, nem sempre dependentes das dinâmicas intra-urbanas.

# 3 A RFTvdH COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA "*BORDA NORTE*"

No capítulo anterior, abordamos os processos pelos quais a paisagem do que hoje conhecemos como a RFTvdH vem sendo produzida. A proposta do presente capítulo é deslocar nosso olhar para a produção da reserva enquanto instrumento do planejamento urbano e regional, analisando a agência dos atores-redes que se voltam (não exclusivamente) ao exercício do planejamento. Por exemplo, em um estudo sobre projetos urbanos em Londres, Yvonne Rydin (2012) explica como os documentos da política urbana permitiram a vinculação de novos atores aos processos de planejamento e ofereceram as condições que favoreceram novas formas de relacionamento entre prédios, planos, materiais de construção, arquitetos, planejadores, funcionários e tomadores de decisões.

Neste capitulo, faremos um exercício similar ao mencionado, analisando o processo de constituição da Reserva enquanto instrumento do planejamento. Da mesma forma que fizemos no primeiro capítulo com as paisagens da reserva, pensemos agora nos instrumentos de planejamento.

## 3.1 Os instrumentos de planejamento como atores- redes

Conforme constatado no trabalho de campo, o debate acerca da RFTvdH começou no ano 2000, no quadro das discussões para a formulação do *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT), o mais abrangente dos instrumentos de planejamento de Bogotá

Os conteúdos principais do POT são: 1) como se espera que seja o território depois da execução do plano; 2) modelo de ocupação que explica como vai crescer o município e quais os objetivos do plano; 3) mapas com as zonas rurais, as urbanas e as terras comunais, de indígenas ou negros; os usos do solo; e as zonas vulneráveis a "riscos ambientais"; 4) normas de uso e de construção para as edificações em cada zona; 5) projetos e planos por setores, com orçamento e instituições encarregadas de realizá-los; 6) metodologia para o acompanhamento da execução dos projetos, para avaliar seu cumprimento durante a vigência do Plano.

Durante sua formulação no ano 2000, o POT de Bogotá congregou diversos atores: funcionários do governo distrital, das entidades ambientais regionais do

governo nacional, acadêmicos, advogados e tribunais. De modo igual, trouxe à tona diversas leis, planos, projetos, mapas e estudos técnicos. Nesse encontro, como veremos, criaram-se novas conexões entre atores e estas relações os transformaram. Como resultado, durante esse ano alguns dos atores iniciais, inclusive a própria proposta do POT, foram modificados.

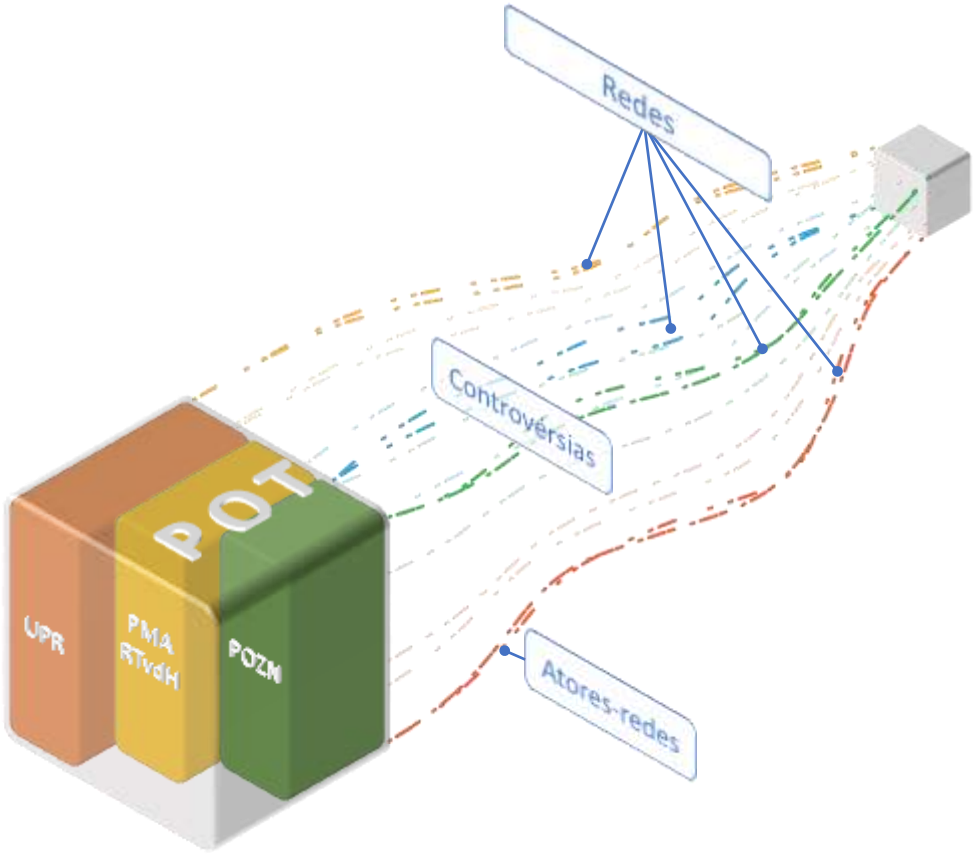
Desde que foi regulamentado em 2004, o POT de Bogotá tem ganhado uma estabilidade a longo do tempo, de forma comparável ao que na Teoria Ator-Rede (ANT) se denomina uma *caixa-preta*. Esta noção faz referência aos fatos científicos e artefatos técnicos funcionais que são amplamente usados sem que para isto os usuários precisem entender em detalhe como funcionam. O POT é consultado pelos arquitetos, o governo, as empreiteiras, os advogados, os estudantes etc., para saber o que é permitido construir, com quais características e onde, para decidir como executar os orçamentos anuais e quais as obras públicas urgentes.

Dado que o POT permite ou proíbe aos atores de atuar de determinada forma, ele se constitui também num ator-rede. Nos termos da ANT[40], o hífen de significa que se pode ser ator e rede ao mesmo tempo. A qualidade de ator não é entendida como fonte de um ato, ou condição para desenvolver um papel social, mas como "[…] o alvo móvel de um amplo conjunto de entidades que enxameiam em sua direção" (LATOUR, 2012, p. 75). Quando um ator-rede surge, atua induzido por outros e induz a ação de outros, essas ações deixam rastros visíveis a partir dos quais é possível traçar as trajetórias das redes.

A qualidade de rede "não designa um objeto exterior com a forma aproximada de pontos interconectados, como um telefone, una rodovia ou uma "rede" de esgoto" (LATOUR, 2012, p. 133). Faz referência a fluxos de translações, a conexões dinâmicas entre atores. Os atores se agrupam levando consigo os traços ou rastros de suas trajetórias anteriores e das redes que os conformaram. Quando se agrupam conformam novos atores-redes que se agrupam com outros, criando novas trajetórias. Nos termos da ANT, novas redes sociotécnicas.

[40] Siglas em inglês de Actor-Network-Theory. Nas traduções ao português e espanhol o termo foi traduzido como teoria do ator-rede, substituindo um dos hifens pela partícula do. Porém, o termo no inglês não faz referência ao ator-rede como um nome, mas como adjetivo que qualifica à teoria.

**Figura 10 Esquema da conformação de atores-redes do planejamento**




Fonte: Interpretação da autora a partir de Latour (2012)

A seguir, argumentarei que o POT como *caixa-preta*, é produto do encontro de diversas redes sociotécnicas, entre elas uma agrupada em torno da criação de um sistema de gestão dos chamados “recursos naturais” e outra agrupada em torno da gestão do solo. Em encontros anteriores, estas redes se agruparam ao redor da Lei de Desenvolvimento Urbano (388 de 1997), que por sua vez resultou do agrupamento de atores-rede na formulação da Constituição Política de 1991. As redes sociotécnicas que abordaremos, a gestão ambiental e a gestão do solo, têm muitos outros pontos de encontro e o envolvimento de mais atores-rede dos que identifiquei, mas só vou ativar os três anteriormente mencionados porque eles me permitem rastrear os processos que permitiram a constituição da RFTvdH, nosso foco.

### 3.1.1 Percursos em torno da gestão do ambiente

Para rastrear este percurso recorri ao trabalho de três autores que realizam uma síntese geral desde diferentes pontos de vista. Brand (2001) apresenta a

história da “ambientalização do planejamento urbano”; Guhl (2015) a história da gestão ambiental e Tobasoura (2007) a história dos ambientalismos e dos ambientalistas. Os três concordam que a inclusão do ambiente como objeto de políticas públicas e de gestão estatal na Colômbia iniciou-se no final da década de 1960, com a criação do Instituto Nacional de Recursos Naturais (Inderena).

Para Brand (2001), o processo começou com a criação do Instituto Nacional de Recursos Naturais (Inderena) e seus membros seriam os fundadores de um “ambientalismo oficialista” que se constituiu em referência e enquanto meio para a assimilação e transmissão das ideias que circulavam internacionalmente sobre as questões de desenvolvimento e ambiente, como era o caso do eco-desenvolvimento promovido pela CEPAL e por pensadores como Sejenocivh, Sunkel e Leff (BRAND, 2001, p. 270).

Nesse quadro, em 1974, criou-se o Código dos Recursos Naturais Renováveis e as primeiras Áreas Protegidas[41]: os Parques Naturais Nacionais e Territórios Indígenas. Esta primeira fase de criação coincidiu com o que Guhl (2015 p. 32) denominou de etapa conservacionista da gestão ambiental internacional. Para Tobasoura (2007) este fenômeno também seria consequência das lutas e discussões lideradas pelos movimentos indígenas, no quadro da defesa de seus territórios, bem como das ações dos primeiros grupos de ambientalistas.

Brand (2001) faz referência aos primeiros grupos de ecologistas regionais, como formados principalmente nas universidades e congregados ao redor da crítica ao modelo de desenvolvimento agrário e em defesa de um desenvolvimento alternativo referenciado na ecologia. Entre eles, diz o autor, havia alguns com uma posição de esquerda, opositores dos poderes econômicos e políticos do desenvolvimento agroindustrial. Eles identificavam a origem da devastação ecológica na desigualdade e na injustiça social. Outros grupos tinham uma posição que o autor denomina de conservacionista, preocupados principalmente pelos Parques Nacionais, alguns vinculados diretamente com instituições do Estado, por isso o autor os chama de oficialistas (BRAND, 2001, p. 270).

Tobasoura (2007) classifica os atores do movimento ambientalista colombiano em três categorias que não são excludentes entre si. A seguir, trago as definições

41As Áreas Protegidas da Colômbia são similares à ideia das Unidades de Conservação no Brasil.

das categorias do autor, junto com os nomes de alguns dos representantes, que também se destacaram nos debates sobre o limite norte de Bogotá e, especificamente, o futuro da RFTvdH:

1) Os *criadores de pensamento*: formularam os marcos de referência e os "pacotes ideológicos" para a ação e para mobilizar a opinião pública. Entre os personagens representativos desta categoria o autor menciona as universidades e ressalta o papel do Instituto de Estudos Ambientais da Universidade Nacional (IDEA), assim como dos professores Julio Carrizosa Umaña[42], Manuel Rodríguez Becerra[43], Gustavo Wilches Chaux[44].

2) Os *orientados à práxis e à defesa dos bens públicos*: contribuíram para criar a identidade do movimento, gerando símbolos, solidariedade e memória coletiva compartilhada. Aqui menciona as ONGs ambientalistas, os movimentos dos grupos étnicos e pessoas como: Margarita Marino de Botero[45] e Juan Pablo Ruíz[46].

3) Os *orientados à política*: Participaram de instituições do governo ou de partidos políticos e conseguiram influir na agenda pública, contribuindo para gerar

---

42 Engenheiro Civil, com mestrado em administração pública na universidade de Harvard e em Economia da Universidad de Los Andes. Foi gerente do extinto Instituto Nacional dos Recursos Renováveis e do Ambiente (INDERENA), entre 1973 e 1978. Durante sua administração foram criados 17 Parques Naturais Nacionais e se promulgou o Código Nacional dos Recursos Naturais. Foi professor do IDEA da Universidade Nacional. Perfil em https://www.ecured.cu/Julio_Carrizosa_Uma%C3%B1a (último acesso em 21 de dezembro de 2018).

43 Engenheiro Industrial da Universidad de Los Andes, com pós-graduação em administração na universidade de Oxford. Foi o primeiro Ministro do Meio Ambiente que teve o país, durante sua gestão se criou o SINA, foi presidente do Fórum das Nações Unidas para as Florestas (2004-2005) e faz parte da Comissão Mundial de Florestas e Desenvolvimento Sustentável. É professor de Políticas sobre desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Perfil em http://www.manuelrodriguezbecerra.com/biografia.htm (último acesso em 21 de dezembro de 2018).

44 Advogado da Universidad del Cauca. Trabalhou no programa de reconstrução comunitária após o terremoto de Popayán em 1983. Foi o primeiro diretor de Ecofondo, e é um dos fundadores da RED (Rede de Estudos Sobre Desastres na América Latina). Perfil em https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/275489/Hola+de+Vida+Gustavo+Wilches+Chaux.pdf/c909059c-3dc4-4edc-ae3c-0e42b0bbb0ff?version=1.0 (último acesso em 21 de dezembro de 2018).

45 Filósofa. Foi Diretora no Inderena, e membro da comissão Brundtland entre 1983- 1987. Criou o programa "campanha verde" no intuito de "criar consciência sobre a conveniência de lutar e trabalhar para finalizar a devastação generalizada dos recursos naturais e facilitar um grande movimento social" (Inderena, 1986 Apud Brand, 2001, p 271). O programa se vinculou a mais de 700 municípios que conformaram conselhos verdes formados por cidadãos diversos para criar agendas ambientais próprias para o desenvolvimento local. Perfil em http://generacionterra.blogspot.com/2012/12/margarita-marino-de-botero_5.html (último acesso em 21 de dezembro de 2018).

46 Economista com mestrados em Estudos Ambientais e Teoría Económica. Especialista em recursos naturais do banco mundial e consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e professor das universidades Sergio Arboleda e Externado de Colômbia. Perfil em https://www.patrimonionatural.org.co/personas/juan-pablo-ruiz-soto/

oportunidades políticas em instituições. Entre as pessoas referidas pelo autor estão Gustavo Wilches-Chaux e Manuel Rodríguez Becerra.

Numa etapa posterior, entre finais dos anos 1980 e começos dos anos 2000, teria acontecido a busca do "desenvolvimento sustentável" correspondente a uma visão integrada, holística e sistêmica do meio ambiente, considerado como "bem público"; forte liderança estatal na regulamentação e controle de atividades de desenvolvimento e instrumentos econômicos e de planejamento; participação pública moderada; cooperação internacional e intenção de transferir tecnologia com facilidade e baixo custo; incremento de fundos para ajuda ao desenvolvimento (Guhl, 2015 p. 32) [47].

Durante este período, a Colômbia assinou compromissos em conferências internacionais como a Cúpula da Terra Eco-1992, no Rio de Janeiro; foram criadas novas organizações ambientais populares e ONGs[48] e aumentou a quantidade de áreas protegidas ambientais.

Além disto, a década de 1990 foi marcada por dois eventos de extrema importância. O primeiro foi a promulgação Constituição Política de 1991 e o segundo, decorrente do primeiro, a criação do Ministério de Meio Ambiente com a subsequente organização do Sistema Nacional Ambiental (SINA) na Lei 99 de 1993.

A formulação da Constituição coincidiu com os preparativos da Cúpula da Terra - Rio 1992. O tema da crise ambiental estava no centro dos debates mundiais e os representantes da Colômbia, provenientes do movimento ambientalista, preparavam, simultaneamente a Política Ambiental Nacional (BRAND, 2001, p. 278). Entre os motivos internos e relacionados com a conjuntura política que levaram à formulação da Constituição[49], podem se citar as demandas das lutas de diversos

47Para Guhl, cada vez mais "[...] o modelo econômico mercantilista tem absorvido o ambiental, levando a uma visão utilitária do meio ambiente e a empresa privada substituiu o Estado na liderança da passagem para a sustentabilidade" (GUHL, 2015, p. 32)(GUHL, 2015, p. 32) Por tanto, a etapa atual corresponde, para ele, à privatização da gestão ambiental

48 A mais reconhecida e criada em 1993 foi Ecofondo, criada para administrar recursos de cooperação recebidos de Estados e Canadá e apoiar projetos ambientais não governamentais e comunitários. Os funcionários de Ecofondo haviam trabalhado no Inderena, como é o caso de Wiches-Chaux. Brand (2001. P 281) Ressalta sua força como mecanismo para "que as maiores ONG se comprometessem com as políticas e programas oficiais".

49 Entre os motivos, de caráter externo, considero significativos: 1) O processo de "abertura econômica" consolidado na Constituição, impulsionado pela conjuntura económica internacional e

movimentos sociais, especialmente do movimento indígena[50] e as negociações de paz com a guerrilha do M-19[51]. Na conjunção dos processos internacionais da gestão do meio ambiente e das demandas dos movimentos sociais nacionais, a nova Constituição foi uma oportunidade para fazer o tema adentrar no aparato jurídico-normativo do país.

Entre as novidades da Constituição, as mais importantes para nossa análise são a definição da função ecológica da propriedade, que abre a possibilidade de terrenos privados serem convertidos em áreas naturais protegidas e o reconhecimento dos direitos coletivos e ao meio ambiente. Em concordância com as disposições da Constituição, e com a participação dos setores ambientalistas *orientados à política* (nos termos de Tobasoura 2007), em 1993 foi formulada a Lei 99 que ordenou a criação do Ministério do Meio Ambiente e do Sistema Nacional Ambiental (SINA), como estrutura organizativa do setor público encarregado da gestão e conservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis (figura 12). O ano seguinte, com a Lei 165 de 1994, formulou-se a Política Nacional de Biodiversidade que obrigava a criação de um Sistema Nacional de áreas Protegidas (SINAP)[52].

---

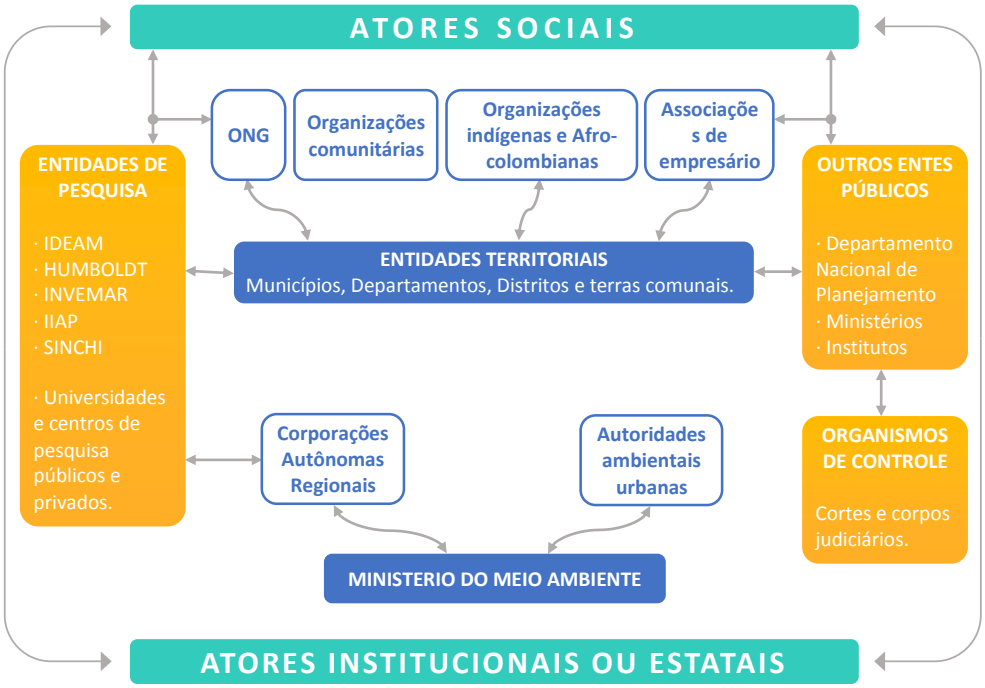
justificado na crise da chamada década perdida (1980) e 2) no mesmo quadro, as demandas dos organismos multilaterais por avançar no processo de descentralização no qual os governos municipais ganharam autonomia para implementar os projetos e orçamentos transferidos por estes organismos.

50 Estas demandas se referiam ao reconhecimento de direitos, defesa dos territórios e reconhecimento da propriedade das terras comunais.

51 Movimento 19 de abril se originou em 1970 depois de alegada fraude nas eleições presidenciais. Participou de negociações de paz com o governo que acabaram em 1991 com sua desmobilização e a participação de alguns de seus membros na Assembleia Constituinte.

52 Comparável ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), do Brasil.

**Figura 11 Atores do Sistema Nacional Ambiental**




Fonte: Traduzido pela autora a partir de GÓMEZ TORRES, 2005, p. 14

Entre os atores institucionais que fazem parte do SINA estão as Corporações Autônomas Regionais (CAR). Estas existiam desde a década de 1970 e seu objetivo era trabalhar pelo desenvolvimento econômico das regiões. Com sua incorporação ao SINA, suas funções foram reorientadas para atender não mais o desenvolvimento *per se,* mas ao chamado "desenvolvimento sustentável", assim como a conservação e boa gestão dos recursos naturais (ESTEBAN; RUBIANO, 2016). Também são encarregadas da criação e zoneamento das áreas de proteção ambiental em sua jurisdição e de prestar assistência técnica aos municípios no que se refere aos temas ambientais para a formulação de Planos e projetos[53].

No caso de Bogotá, as primeiras "lutas ambientais" surgiram nos finais da década de 1980 como resposta às implicações da expansão urbana e do padrão de segregação socioespacial nas periferias. Como vimos no capítulo anterior, a *Fundación Humedal La Conejera,* foi a primeira organização comunitária pela defesa

53 A área da Reserva TVH está localizada em terrenos fora do perímetro urbano, portanto as decisões não são tomadas pela Prefeitura, mas pela CAR, porém a gestão da área é uma tarefa conjunta entre as duas instituições.

de uma área úmida. Sobre a construção dos princípios e os argumentos do grupo, o advogado da época, e um dos fundadores, lembrou:

> O Código Civil já continha um artigo sobre as ações populares em defesa do público e existia o Código Nacional de Recursos Ambientais, Decreto 2811 de 1974. Nesse ano [1993] eu já sabia sobre os direitos e os interesses difusos, que buscam a solidariedade. Na época existia um jurista italiano, Mauro Cappelletti, ele começou a perguntar quem protegeria aos cidadãos que moravam nos baixos cursos dos rios e que consumiam a água que era contaminada pelos cidadãos que moravam águas acima. Então, com esses elementos que eu conheci desse autor, com o artigo 88, que já havia incorporado esses direitos na Constituição como direitos e interesses coletivos que deveriam ser regulamentados e com o artigo 79, que falava da proteção do meio ambiente [...] nasceu a *Fundación Humedal La Conejera*, com três áreas: jurídica, técnica ou de restauração e de participação cidadã, que nascia do princípio 15 da declaração de Rio de Janeiro[54] (Entrevista número 26. Membro fundador *Fundación Humedal La Conejera*.30 de novembro de 2017).

Com uma mistura de ações jurídicas, de mobilização da comunidade e confronto aos urbanizadores que vazavam rejeitos, conseguiram deter o aterro da área úmida *La Conejera* e, no ano seguinte, participaram na formulação da Resolução 19, que declarou como Áreas Protegidas da cidade 14 zonas úmidas. Como veremos com detalhe no capítulo 5, similar ao caso de *La Conejera*, as organizações ou, nos termos de Tobasoura (2007), os *ambientalistas orientados à práxis*, recorrem tanto a ações de confrontação quanto a mecanismos de participação cidadã previstos na Constituição e, em alguns casos, conseguiram que suas propostas fossem vinculadas à políticas públicas ou ao processo de tomada de decisões[55].

Após este breve percurso pela trajetória das questões referidas à gestão do ambiente e da abertura formal de espaços de participação (eventualmente de

---

54 El Código Civil ya contenía un artículo sobre las acciones populares en defensa de lo público y existía el Código Nacional de Recursos Ambientales (Decreto 2811 de 1974). En ese año (1993), yo ya sabía sobre los derechos e intereses difusos que son en busca de la solidaridad. En esa época había un jurista italiano, Mauro Cappelletti, que empezó a preguntar quién protegía a los ciudadanos que vivían aguas abajo de n río y consumían el agua contaminada por los ciudadanos que vivían aguas arriba. Entonces con los elementos que conocía de ese autor, con el artículo 88 que había incorporado esos derechos como los derechos e intereses colectivos y con el artículo 79 que hablaba de la protección del medio ambiente […] nació la Fundación el Humedal La Conejera con tres áreas: jurídica, técnica o de restauración y participación comunitaria que nacía del principio 15 de la declaración de Río de Janeiro".

55 Julio e Hernández (2014) analisam os processos de participação e os mecanismos, que eles chamam "repertórios de ação", das organizações ambientais de toda a cidade e como tem conseguido "afetar a normatividade e as políticas que definem as regras de jogo na cidade". Quimbayo Ruíz (2018) também menciona algumas das experiências bem sucedidas de participação das organizações ambientais na formulação de planos e políticas públicas.

decisão) aos movimentos sociais sobre a gestão do ambiente, deslocaremos nosso ponto de vista para as trajetórias da rede sociotécnica relacionada à gestão da cidade e ao planejamento. A análise de como esta rede se configurava no período do surgimento da controvérsia sobre a RFTvdH, servirá como base para a discussão sobre o encontro entre essas duas Redes Sociotécnicas no item subsequente.

### 3.1.2 Percursos em torno da gestão da cidade

Como vimos no capítulo anterior, desde os anos 70 a Colômbia fomentou o crescimento das cidades e a construção de moradias e infraestruturas como dinamizadora da economia. O Planejamento, conforme Brand (BRAND, 2001, p. 269)

> "... dividia-se entre o modernismo urbanístico e pragmatismo do sistema político centralizado e clientelista. A direção técnica dos planos estava exclusivamente na mão de arquitetos, apoiados por sociólogos e economistas de tradições funcionalistas que ignoravam as condições naturais do espaço".

Nas cidades, existiam apenas códigos de urbanismo com especificações sobre aspectos construtivos para as edificações e não havia uma política nacional que orientasse sobre como atender o crescimento populacional ou como orientar a localização de infraestrutura urbana. Embora existissem casos isolados de planos urbanos em algumas cidades, estes geralmente não foram efetuados.

Por exemplo, em Bogotá o primeiro plano que se pergunta como deveria ser a expansão da cidade data da década de 1920. Posteriormente, nos anos 1950 o famoso arquiteto Le Corbusier[56] formulou um Plano Diretor[57] baseado nos princípios do urbanismo moderno que concebe o "urbanismo como ordenador por excelência"[58] a partir de quatro funções básicas: habitar, trabalhar, circular e recrear o corpo e o espírito.

O Plano Diretor continha ideias gerais e orientações para o desenvolvimento urbano da cidade a partir dos elementos da geografia, principalmente das

---

56 Reconhecido Arquiteto suíço naturalizado francês, um dos maiores representantes do urbanismo moderno. Realizou o projeto urbano da cidade de Chandigarh, na India.

57 Na época, no atelier de Le Corbusier em Paris trabalhavam como ajudantes os arquitetos Reinaldo Valencia, Germán Samper e Rogelio Salmona, Décadas depois, no ano 2000 Samper e Salmona fizeram parte do Painel de Especialistas que aconselhou ao Ministério de Meio Ambiente a criação da RFTvdH.

58Título das conferencias ditadas por Le Corbusier em sua primeira visita a Bogotá

montanhas do leste e do rio Bogotá. Entre os elementos centrais da proposta de Le Corbusier estava o sistema de circulação para pedestres e automóveis, este último com quatro categorias de estradas, conforme sua largura e velocidade admitida; o aproveitamento das ferrovias e um conjunto de "[...] parques lineares desde as montanhas do leste até o rio Bogotá, que se uniriam conformando uma rede por toda a cidade e fazendo do rio o cenário mais importante para a recreação dominical da capital do país" (O'BYRNE, 2017)[59]

A partir da proposta de Le Corbusier formular-se-ia um Plano Regulador encarregado aos arquitetos estadunidenses Wiener e Sert, selecionados e contratados pelo Banco Mundial, enquanto uma equipe de arquitetos colombianos orientariam a implementação. Segundo O'Byrne (2017) o Plano Regulador "... era mais conservador, menos visionário e mais orientado a continuar com a realidade que já existia. Le Corbusier queria dar um passo gigante, tinha um discurso radical e transformador e acreditava em estabelecer um diálogo entre natureza e artifício, aberto e sem submissões para nenhuma das partes" (O'BYRNE, 2017)[60]

Como no caso de Bogotá, os planos urbanísticos que surgiam como iniciativas autônomas das cidades não eram implementados, enquanto as cidades continuavam recebendo população que se localizava nas periferias sem condições de saneamento, espaços públicos infraestruturas de modo geral. Frente a esta situação, segundo Pinilla (2003), começou a ser discutida a necessidade e o procedimento para formular uma Lei de Reforma Urbana que permitisse ao Estado acessar uma parte das rendas geradas pelo desenvolvimento urbano e redistribuí-las em forma de obras públicas.

Entre 1970 e 1989 foram apresentados 17 Projetos de Lei, que procuravam principalmente, instrumentalizar o conceito de "função social da propriedade privada" adotado na legislação desde 1936, via de regra contestados pelos grandes

59 "[…] los parques lineales que cogían los ríos y quebradas que venían de los cerros y llegaban al río Bogotá conformando una red por toda la ciudad y convirtiendo al río en el escenario más importante de recreación dominical de la capital del país".

60 "…era más conservador, menos visionario y más pegado a ver cómo se podía continuar con la realidad que existía. Le Corbusier quería dar un paso gigante, tenía un discurso radical y transformador y creía en establecer un diálogo entre naturaleza y artificio, abierto y sin sumisiones para ninguna de las partes".

proprietários de terrenos e os promotores imobiliários (ALFONSO, 2009). A Lei de Reforma Urbana foi finalmente aprovada como Lei 9 de 1989 e constitui "o primeiro passo para a constituição do direito urbanístico colombiano" (PINILLA, 2003, p. 5). Embora não tenha sido amplamente aplicada, nesta Lei se definiram por primeira vez mecanismos como: a extinção de domínio e as cessões urbanísticas obrigatórias.

Na Constituição Política de 1991, confluíram entre muitas outras as pautas das trajetórias na gestão do ambiente e do solo. Decretou-se a formulação de uma Lei Orgânica de Ordenamento e de desenvolvimento territorial que, entre outras coisas, deveria conter os procedimentos para a criação de áreas metropolitanas e regiões de planejamento. Esta lei só foi aprovada em 2012, sem formular os procedimentos e instrumentos para tais efeitos. Além disto, dita Lei impediu Bogotá e a região da Savana de formarem uma área metropolitana, adiando a regulamentação do processo para tal iniciativa.

Brand (2001) aponta que a introdução da noção de território significou uma mudança na concepção mesma do espaço como objeto do planejamento, que começou a levar em conta as condições materiais, geográficas e de vida e os interesses coletivos.

Em vez da Lei Orgânica de Ordenamento Territorial promulgou-se, em 1997, a Lei de Desenvolvimento Urbano (Lei 388), que redefiniu as formas de participação do Estado nos aumentos do preço do solo urbano devidos às suas atuações (mais valias), e os instrumentos para capturar recursos financeiros que pudessem ser utilizados na provisão de bens públicos urbanos, gerando assim, em teoria, mecanismos para intervir nas expectativas dos especuladores[61].

---

61Vinte anos depois da Lei 388, os pesquisadores da área concordam com que a experiência ainda está em processo de amadurecimento. Em encontro organizado pela Câmara de Comércio de Bogotá no dia 27 de agosto de 2017, alertou-se sobre 1) Os instrumentos desenhados para capturar as mais valias não foram implementados na maior parte dos municípios e só as grandes cidades conseguiram efetivar alguns instrumentos que como os Planos Parciais se mostraram muito complicados. 2) Apesar dos programas de apoio técnico e a formação em instrumentos de planejamento e gestão, organizados pelo Departamento Nacional de Planejamento (DNP), para a ordenação territorial destinados aos funcionários e governantes municipais, os POT das cidades menores não cumprem com muitos dos requisitos da lei, em muitos casos por falta de informações de base. Também se encontrou que em muitos casos os POT são colados exatamente de um município para outro. 3) Atualmente muitos prefeitos e secretários de planejamento estão encarando processos por corrupção relacionados ao que se conhece como "*volteo de tierras*" que corresponde à decisões de mudança na classificação do uso do solo, principalmente de rural para urbano, para

A formulação da Lei 388 começou em 1994 com o trabalho de uma equipe de urbanistas, alguns deles professores da Universidade Nacional, formados na França e na Espanha[62]. A equipe se inspirou na Lei do Solo da Espanha de 1956 e de suas revisões de 1976, 1985 e 1992, especialmente na classificação dos solos em urbano, rústico e de expansão e na definição de instrumentos de planejamento e gestão, como os planos parciais, destinados à busca da distribuição equitativa dos ônus e benefícios econômicos da urbanização (PINILLA, 2003, p. 23).

aumentar o valor dos terrenos, como resultado da solicitação (e pagamento fora da lei) por parte dos proprietários ou desenvolvedores interessados nos terrenos https://www.kienyke.com/noticias/volteo-de-tierras-corrupciion-saban-de-bogota2. http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/abril/el-volteo-de-tierras-el-mayor-fenomeno-de-corrupcion-en-los-pot. Embora espalhados pelo país, a maior parte dos processos estão acontecendo na região da Savana de Bogotá onde os beneficiários corresponderiam a um grupo reduzido de empreiteiras. Inclusive tem quem se refira à proposta da Prefeitura de modificar a RFTvdH como o maior volteo de tierras prestes a acontecer na cidade vide, por exemplo https://www.elespectador.com/opinion/viene-volteo-de-tierras-para-bogota-con-el-pot-columna-811383. Ante isto, nos municípios da Savana, desde 2017 se conformaram grupos de *veeduría* e coletivos de cidadãos em Chía, Cota, Tenjo, Cajicá y Mosquera que denunciam estas atuações e fazem controle sobre os POT e mobilizações cidadãs, é o caso dos coletivos Ordenemos Cota e Planeando Chía que estão se unindo aos processos de grupos ambientalistas da região relacionados com a oposição a exploração de mineiros de materiais de construção, aterro de áreas úmidas e a construção de uma avenida intermunicipal na serrania do Majuy.

62 Entre eles José Salazar, quem no ano 2000 foi diretor da equipe que formulou a proposta do POT de Bogotá.

***Figura 12.*** **Esquema dos instrumentos de planejamento em Bogotá**

Fonte: Elaboração da autora com base na Lei 388 de 1997 e no Decreto Distrital 190 de 2004

Desta forma, a Lei ordenou a todos os municípios a formulação do *Plano de Ordenamiento Territorial* (POT).[63] O POT se formulou como um projeto para ser executado em um prazo de doze anos e neles se classificam as áreas dos municípios nas categorias de solo urbano, solo rural e solo de expansão urbana (figura 13). Os POT devem reconhecer as categorias especiais das terras comunais das populações indígenas e negras, nos casos dos municípios onde estas existem.

Assim que formulado o projeto do POT, e da mesma forma que acontece com os Planos de Desenvolvimento Municipal[64], este deve ser apresentado ao Conselho Territorial de Planejamento (CTP)[65], representante da sociedade civil, para que emita um parecer; a Prefeitura pode considerar esse parecer e ajustar a proposta segundo as sugestões do CTP ou não; o mais comum é que os pareceres do CTP não sejam levados em conta[66].

Paralelamente, o componente ambiental do Projeto deve ser avaliado pelo Conselho de diretores da CAR correspondente. Eles têm um mês para avaliar, propor mudanças ou aprovar o projeto. Caso não seja aprovado, a Prefeitura deve fazer as mudanças indicadas, conforme a normatividade ambiental, até conseguir a aprovação total da CAR.

Uma vez que o componente ambiental é aprovado pela CAR, o projeto deve ser discutido publicamente no Conselho Municipal (Câmara de Vereadores). Se for aprovado o POT entra em vigência, caso contrário, a Prefeitura deve fazer os ajustes e levar para uma nova discussão. Caso o Conselho ultrapasse o prazo legal previsto

63 Os requerimentos dos Planos são diferentes segundo o tamanho do município, assim, existem três tipos de Planos: Os Esquemas de Ordenamento Territorial (EOT) para municípios com menos de 50000 habitantes; os Planos Básicos de Ordenamento Territorial (PBOT) para os municípios com populações de 50000 a 100000 e os Planos de ordenamento territorial para os municípios com mais de 10000 habitantes.

64 Os Planos de desenvolvimento são o instrumento que cada nova administração, a partir de um diagnóstico geral e das propostas de sua candidatura, deve formular contendo uma visão de desenvolvimento, objetivos estratégicos, metas, projetos e recursos para os quatro anos do governo

65Definido como a máxima instância de planejamento participativo da cidade. Esta constituído por cidadãos diversos que são postulados em suas localidades e organizações sociais. A prefeitura deve consultar ao CTPD durante a formulação dos Planos de Desenvolvimento e os POT. Porém os seus pareceres não são de cumprimento obrigatório para a Prefeitura.

66 Essa foi uma das reclamações mais escutadas dos membros do CTPD durante o curso na Universidade Nacional que frequentei durante o trabalho de campo em 2017.

(noventa dias) e não apresente uma decisão sobre o Plano, o prefeito pode fazer um Decreto e adotá-lo unilateralmente[67].

### 3.2 Concepção da Borda Norte na controvérsia entre projetos socionaturais

No final dos anos 1990, como resultado da Lei 99 e no marco das discussões para a formulação da Lei 388, a CAR solicitou ao cientista holandês, naturalizado colombiano, Thomas van der Hammen orientações sobre qual deveria ser o modelo de ordenamento do território de sua jurisdição. Van der Hammen havia sido professor de diferentes universidades e era um dos cientistas que melhor conhecia a região por seus estudos de geologia, palinologia, biodiversidade, arqueologia, a partir dos quais havia reconstruído a história natural da Savana de Bogotá.

Em 1998, a CAR publicou a proposta de van der Hammen, no livro intitulado *Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Rio Bogotá. Análisis y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial".* Neste, o autor sugeriu que a influência da cidade na região se concentrava na bacia alta do Rio Bogotá e que por causa da importância ecológica da região e da ordem da Lei 99 de 1993 (artigo 61) de se destinar prioritariamente a usos agropecuários e florestais, esta deveria ser denominada de "área agropolitana" e ter uma figura administrativa própria (VAN DER HAMMEN, 1998: 138)[68].

A área agropolitana deveria estar conformada por associações de municípios com iguais possibilidades de negociação e decisão que o Distrito e ser a encarregada de formular e realizar, junto com a CAR, o Plano Ambiental para toda a região da bacia alta do Rio Bogotá. Pois, "para restaurar o meio ambiente de uma região já seriamente degradada, não são suficientes medidas especificas: é

[67]O mesmo procedimento acontece quando se deseja modificar algumas das considerações gerais referentes aos conteúdos de meio médio? e longo prazo. Esse foi o caso da proposta apresentada para a Modificação Excepcional do POT de Bogotá em 2013, pela equipe do prefeito Gustavo Petro. A proposta foi discutida no Conselho e não foi aprovada, pelo que o prefeito Decretou a modificação unilateralmente. Porém, esta decisão foi contestada pelo conselho porque diferente ao que contempla a Lei, eles não ficaram em silencio e ultrapassaram o prazo para dar sua avaliação sobre a proposta, mas discutiram e concluíram que a proposta não podia ser aprovada. Portanto, o decreto do prefeito foi suspenso e até hoje (2018) o POT do ano 2000, regulamentado em 2004 está vigente.

[68] Este termo é utilizado só no final do livro e não teve maior desenvolvimento pelo autor.

necessário considerá-la como unidade e repensar toda a estrutura ecológica" (VAN DER HAMMEN, 1998, p.127)[69].

A proposta de van der Hammen enfatizava em que as zonas urbanas deveriam ter limites definidos com franjas verdes de no mínimo 5 km e até 8 km nos limites entre cada município, (VAN DER HAMMEN, 1998). A CAR adotou as orientações de van der Hammen como referência para as avaliações que deveria fazer dos POT.

No ano 2000, a equipe de planejamento do prefeito Enrique Peñalosa conformada, entre outras, por algumas das pessoas que haviam participado da elaboração da Lei 388, entregou à CAR o projeto de POT para a avaliação dos aspectos ambientais. O projeto estava baseado num estudo diagnóstico que evidenciara que o número de habitantes por metro quadrado estava aumentando e que para a época "...Bogotá era uma cidade muito densa e de baixa altura, portanto, de má qualidade porque uma cidade assim, não tem espaços livres públicos nem privados e favorece a superlotação" (Entrevista número 23. Ex-funcionário da Prefeitura e professor da universidade Nacional. 16 de novembro de 2017). Além disto, era urgente deter o processo de expansão da cidade "informal" (PLANEACIÓN, 2003).

Para responder a estes desafios, a proposta da Prefeitura definia novas áreas de expansão urbana, principalmente ao norte da cidade, inclusive áreas que estavam classificadas como rurais. A esse respeito, Salazar (2001, p. 27) afirmou que as novas áreas de expansão urbana possibilitariam a criação das moradias necessárias para a população futura e ainda permitiriam usar o território eficientemente, produzir espaços livres, reduzir a urbanização informal e evitar o surgimento de grandes áreas de pobreza como as já existentes, principalmente no sul e no oeste da cidade.

A CAR discordou da proposta de expansão urbana sobre o limite norte e ordenou que a Prefeitura modificasse sua proposta. Foi a primeira vez que uma Prefeitura e uma CAR não conseguiram conciliar um POT. A magnitude do debate

---

[69] "Para restaurar el medio ambiente de una región ya seriamente degradada, no bastan medidas puntuales: es necesario considerarla como unidad y repensar toda la estructura ecológica".

foi tamanha, que vários autores têm analisado ou comentado o caso com diferentes óticas.

Esteban e Rubiano (2016), por exemplo, afirmam que o mais comum é que as CARs não tenham capacidade técnica para se opor às propostas das Prefeituras e acabem aprovando os Planos sem maior discussão. Apontam também que é comum as CARs serem capturadas por redes de clientelismo e interesses particulares e "alienadas com os projetos de desenvolvimento dos prefeitos". (ESTEBAN E RUBIANO, 2016: 293).

Apesar de não haver no país outros casos onde não se conseguiu acordo entre a Prefeitura e a CAR, Brand (2001) afirma que se tratou de uma situação frequente em que diferentes lógicas sobre o meio ambiente não se podem reconciliar. Assim, segundo o autor, a ideia da CAR de manter todo o limite norte sem urbanização e o projeto da Prefeitura de urbaniza-lo, encarnariam distintos "regimes de valorações" (BRAND, 2001).

Brand (2001) denomina a estes regimes como "racionalidades" e atribui à Prefeitura o que ele chama de uma "racionalidade econômica imediatista" que se enfrenta à "racionalidade ecológica" da CAR. Assim, para ele, o projeto da Prefeitura estaria baseado na valoração do lucro no curto prazo, o que permitiria a urbanização da zona. Enquanto o projeto da CAR se basearia na valorização das características ecológicas no longo prazo, o que permitiria a conservação da zona sem ser urbanizada (BRAND, 2001).

É difícil não concordar com o autor no que se refere à ideia de que o desacordo proveio de duas lógicas diferentes que não puderam se reconciliar. Não obstante, entendo a definição dos dois tipos de racionalidade um tanto quanto rápida, especialmente quando traz esta conclusão no quadro da rica análise que ele faz do complexo processo de "ambientalização do planejamento", que mostra o percurso da construção dos instrumentos de gestão e, de modo menos explicito, mas muito significativo, das transformações das ideias e práticas que acompanharam tais percursos.

Com o propósito de explicar o desacordo entre os atores, poderíamos escolher um caminho que parte da observação de suas ações e os efeitos destas, ao invés de explica-las a partir do fato inquestionável de que os atores agem segundo uma racionalidade. Segundo esta última, as observações se explicariam

como pertencentes a uma categoria do que seria racional, dentro de algum quadro de referência, seja este qual for. Para explicar a identificação com tal categoria recorre-se à associação a partir de traços comuns, com as categorias presentes em nossos próprios repertórios de classificação e de entendimento do mundo[70]. Assim, enquadra-se o objeto de nossa análise numa das categorias de nosso repertorio, fazendo com que as características deste nos apareçam como sendo "o natural" dessa categoria e, portanto, desse objeto. Neste caso, das ações e do que os atores produzem, mais exatamente, das propostas da Prefeitura e da CAR para o POT de Bogotá.

Outro caminho, mais lento e trabalhoso, seria observar as ações e produções dos atores não como imersas num contendor fechado, "uma racionalidade pronta", mas como parte de um processo. A escolha deste caminho nos obriga a indagar não mais por qual é o tipo de quadro em que estariam limitadas as ações dos atores, mas quais são os percursos que constituem esse meio (ilimitado) onde eles agem, do que é feito, como consegue se elaborar e se estabelecer.

Neste ponto, e assumindo que esta tese é produto de um percurso por um caminho do segundo tipo, entendo como ferramenta útil para pensar o caso do POT de Bogotá, o conceito da antropóloga Anna Tsing (2002) de "projetos ambientais" que ela define como:

> … conjunto organizado de ideias e práticas que assume uma estabilidade, pelo menos tentativa, através da sua declaração social seja como costume, convenção, moda, associação ou formação profissional, mandato institucional ou política governamental. Um projeto é um discurso institucionalizado com consequências sociais e materiais (TSING, 2002, p. 4)[71].

A ideia de projeto me permite fugir da explicação da racionalidade como algo pronto, definido e estático. Um projeto é algo ainda não acabado, sobre o qual ainda posso indagar. O projeto ambiental, diz a autora, é constituído por ideias e práticas e tem consequências. Quais são essas ideias e práticas? Como se avaliam as ideias e práticas dos outros? Qual é o fundamento profundo nos desacordos entre projetos?

---

[70] Uma análise interessante sobre este tipo de explicações é a proposta por Blaser (2013)

[71] A tradução e a enfase são minhas, do original: "I use projects to mean organized packages of ideas and practices that assume an at least tentative stability through their social enactment, whether as custom, convention, trend, clubbish o professional training, institutional mandate, or government policy. A project is an institutionalized discourse with social and material effects".

Quais são os parâmetros a partir dos quais cada projeto julga os outros? Abordarei estas questões a seguir e no decorrer dos seguintes capítulos.

Antes, em coerência com a abordagem da socionatureza desta tese (a partir do termo proposto por Swyngedouw, 2011), proponho uma certa "ousadia": usarei a ideia de Tsing para me referir não a projetos ambientais, mas a *projetos socionaturais* e dizer que, no caso da produção do ator-rede "POT de Bogotá", houve um desacordo ou um choque entre diferentes *projetos socionaturais*, isto é, entre conjuntos distintos de ideias e práticas, que haviam se estabelecido (ou estabilizado) em duas redes sociotécnicas . Uma que preconizava a gestão participativa da natureza para sua conservação, e outra que advogava por uma gestão técnica do solo para o ordenamento da cidade.

### 3.2.1 Produção da Resolução 475 de 2000, montagem de um ator – rede

Assim que a Prefeitura e a CAR se agregaram em uma nova rede sócio-técnica, neste caso o projeto do POT, buscaram impor seus projetos socionaturais sobre os demais. Nos termos de Tsing (2002), buscaram sua institucionalização como discursos. Enquanto isto acontecia, experimentaram transformações e participaram da produção de novos atores-redes, a partir do confronto.

Como veremos com maior detalhe no capítulo quinto, este confronto acontece na esfera discursiva, mas não só nela. Na esfera discursiva, pode se abordar como uma *controvérsia,* que nos termos da ANT, é a situação em que um ator, como porta-voz de um grupo de atores-rede, emite um enunciado, neste caso, relacionado com seu projeto socionatural, e o que acontece quando outros grupos não aceitam nesse enunciado e respondem com objeções, tentando impor seus próprios enunciados.

Quando um enunciado consegue não ser mais questionado, não por ser mais "verdadeiro" ou "melhor" que outros, mas quando consegue se impor, pela força, e/ou pelo seu poder de persuasão ou convencimento, então o projeto que o traduz se estabiliza e passa a ser considerado um fato, ao modo de uma *caixa-preta.* Voltemos ao caso concreto para ilustrar este ponto.

O Conselho Diretivo da CAR[72] não deu sua aprovação ao projeto da Prefeitura e mandou modifica-lo. Assim se tornou um *discordante*, por não aceitar o enunciado defendido pelo prefeito e seus funcionários, os planejadores, como um fato: Bogotá necessitava irremissivelmente urbanizar a zona do limite norte. Na contramão da proposta da Prefeitura, o enunciado da CAR era: por suas características ecológicas, a zona do limite norte de Bogotá deve ser protegida da urbanização.

A Prefeitura continuou afirmando que precisavam urbanizar estas áreas para evitar o aumento da urbanização informal dentro da cidade e nos municípios vizinhos, que já estavam apresentando urbanização dispersa com baixas densidades, ameaçando a EEP da Savana. (SALAZAR, 2001, p. 28).

Por isso foi preciso um mediador que resolvesse a questão: o Ministério do Meio Ambiente[73]. O Ministro da época, Juan Mayr, convocou os membros da *Missão de Estudos da Savana de Bogotá,* que havia sido composta meses antes como resultado da iniciativa do ministério e o Departamento Nacional de Planejamento (DNP), a fim de sugerir orientações para a formulação de uma política para o desenvolvimento integral da região da Savana. O ministro lhes solicitou a análise da discussão sobre a expansão urbana no limite norte e a elaboração de um parecer (ARDILA, 2003, p17).

O grupo interdisciplinar de acadêmicos da missão ficou conhecido como o Painel de Especialistas, entre eles havia urbanistas, economistas, advogados, antropólogos e ecólogos. Eles foram: o professor Thomas van der Hammen, Jorge Acevedo[74], Eduardo Aldana[75], Julio Carrizosa[76], Raul Jaramillo Panesso[77], Ricardo

---

[72] Composto por representantes do governo, o setor privado e os cidadãos. Pelo governo, tem um representante do presidente, o ministro do meio ambiente, do governador de Cundinamarca, o governador de Boyacá, o prefeito de Bogotá, prefeitos de três municípios de Cundinamarca e de um de Boyacá, dois representantes do setor privado, dois representantes de organizações sociais ou ONG e um representante das comunidades indígenas.

73 Aqui utilizo o termo mediador tanto no sentido de “conciliador” quanto no sentido da ANT, onde corresponde aos atores-rede que ao se associar com outros os transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam.

74Engenheiro civil e de transportes do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Experiência em planejamento, desenvolvimento regional e urbano. Professor de engenharia industrial na Universidad de Los Andes.
Perfil em https://sur.uniandes.edu.co/index.php/profesores/160-jorge-enrique-acevedo-bohorquez [último acesso em 21 de dezembro de 2018]

Paredes[78], Manuel Rodríguez[79], Rogelio Salmona, Germán Samper[80], e Juana Mariño[81], com a secretaria técnica de Gerardo Ardila[82].

O Painel estudou durante três meses os pontos de discordância entre a CAR e a Prefeitura. Num debate organizado pela *Universidad de Los Andes* em 2016[83], um dos integrantes afirmou que durante as reuniões do painel existiu uma grande pressão de urbanizadores e de funcionários do alto governo, e que estes últimos inclusive apareciam nas reuniões para formular-lhes exigências.

Conforme expressado por alguns entrevistados durante o trabalho de campo, é sabido corriqueiramente que alguns funcionários do governo nacional da época teriam parentes, pessoas próximas, ou seriam eles mesmos, proprietários de terrenos no limite norte da cidade, assim como de empresas com interesses na área[84]. Essas relações foram denunciadas no congresso pelo Senador Gustavo Petro, porém nunca houve uma investigação oficial (REVISTA SEMANA, 2000). Estas declarações contrastam com as afirmações de Gousett (2005), quando este expressa que apesar da difusão da discussão sobre o POT e a expansão da cidade sobre o limite norte, não teria havido participação do setor privado no debate.

---

75 Engenheiro civil da Universidade de Los Andes com mestrado em engenharia do MIT. Foi diretor do Departamento Administrativo da ciências (Colciencias), similar à CAPES. É professor da Universidade de Los Andes.
Perfil em https://industrial.uniandes.edu.co/es/puntoentrada/521-sf [último acesso em 21 de dezembro de 2018]

76 Ex-diretor do Inderena, ver nota de roda pé número x

77 Advogado da Universidad de Medellin, com pós-graduação em economia da Universidad Externado de Colombia Fundador da faculdade de turismo na Universidad Externado de Colombia. Perfil em https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2953026 [último acesso em 21 de dezembro de 2018]

78 Advogado da Universidad de los Andes. Mestrado na Universidade de Harvard. Redator da Lei 9 de 1989. Lei de reforma urbana. Perfil em (ARDILA, 2003)

79 Ex-ministro de Meio ambiente, ver nota de roda pé número 5

80 Salmona e Samper foram dois dos mais reconhecidos arquitetos urbanistas da colômbia, os dois trabalharam no ateliê de Le Corbusier em paris nos tempos da formulação do Plano Diretor.

81 Arquiteta da Universidad de los Andes. Mestre em urbanismo. Foi chefe da direção de planejamento e ordenação territorial do Ministério de ambiente. Perfil em (ARDILA, 2003).

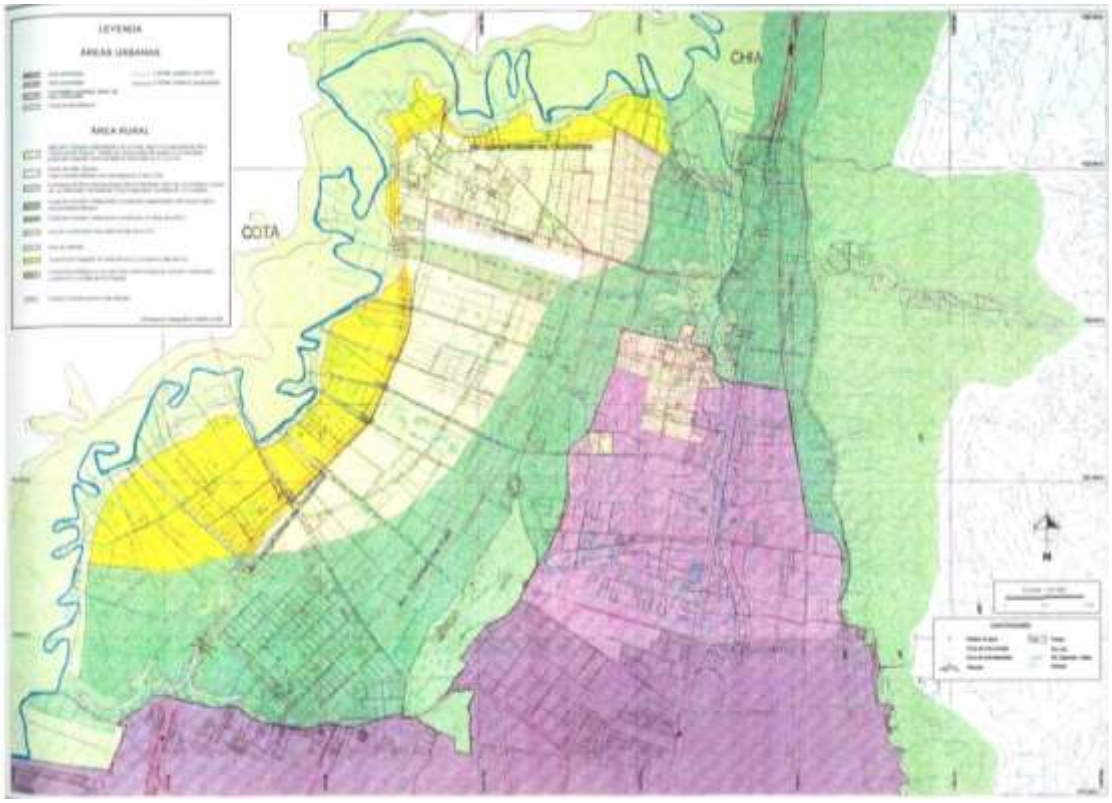
82 Antropólogo da Universidad Nacional de Colombia, Doutor em Ecologia Humana da Universidade de Kentucky. Foi o coordenador da de Estudos da Savana de Bogotá. Foi Diretor do instituto de Estudos Urbanos da Universidad Nacional e secretário de Planejamento de Bogotá entre 2012 e 2015.Perfil em http://www.humanas.unal.edu.co/2017/docentes/gerardo-ignacio-ardila-calderon/perfil [último acesso em 21 de dezembro de 2018]

83 Disponível em Consultado em fevereiro 20 de 2016.

84 Na época o presidente do país era o ex-prefeito de Bogotá, dos tempos do acordo 6 (1990), que com a criação das áreas suburbanas, como vimos no capítulo anterior (página 64), permitiu o surgimento de expectativas de urbanização no limite norte da cidade, especialmente nas áreas próximas da estrada Autopista Norte.

Em meio às tensões, o Painel entregou ao ministério um parecer. Nele, argumentava que se deveria evitar a conurbação de Bogotá com os municípios de Chía e Cota e manter a vocação rural do território (ARDILA, 2003), concordando, assim, com a ideia central da CAR. Não obstante, também buscou responder às demandas relativas à urbanização que a Prefeitura imaginava que a cidade teria nos anos seguintes. Assim, no zoneamento que recomendou para o *"Borde Norte"*, conforme o mapa (figura 14), o Painel de Especialistas estabeleceu algumas zonas que poderiam se destinar à urbanização para atender às demandas, em lilás no mapa; esta área deveria ser, segundo o Painel, de 1.000ha. Outros dois setores, em verde no mapa, deveriam ser um corredor de conexão e proteção de pelo menos 1.000m de largura, que sugeriram declarar como "Área Florestal Protetora" (ARDILA, 2003). As áreas em amarelo deveriam permanecer com sua condição de solos rurais.

***Figura 13 Proposta do Painel de Especialistas para o uso e proteção do limite norte***




FONTE: ARDILA, 2003, p.374

O Painel entregou o mapa junto com uma carta onde emitia seu parecer sobre o debate. Porém, havia diferenças entre os posicionamentos dos integrantes do Painel. Um deles, advogado que havia participado da formulação da lei 9 de 1989,

absteve-se de assinar o parecer do grupo e apresentou ao Ministério um depoimento individual explicando seu posicionamento. Para ele, o Painel não deveria fazer uma proposta de zoneamento porque os elementos da EEP já teriam sido acordados entre a CAR e a Prefeitura. Também explicava que a posição da CAR não seria a de proibir totalmente a urbanização no limite norte, mas teria havido um simples desacordo com a Prefeitura sobre o número de hectares que poderiam se permitir urbanizar. Em opinião, o Painel não deveria se pronunciar sobre a EPP porque o Ministério havia solicitado unicamente conselho sobre o tema da expansão urbana ao norte; aliás um aspecto sobre o qual o Ministério também não teria competência, por não se tratar de uma questão ambiental. (ARDILA, 2003)[85].

Para encerrar a controvérsia, o Ministério de Meio Ambiente, baseado no parecer do Painel de Especialistas, formulou a Resolução 475 de 2000 (vide figura 15) que:

1) Reconhece como urbanas áreas já desenvolvidas na zona (em roxo no mapa) e áreas imediatamente aos dois lados da estrada Autopista Norte.

2) Ordena limitar a urbanização do norte da cidade a uma zona especifica de expansão urbana, em rosa no mapa, ao redor Autopista Norte. Esta zona deveria ser desenvolvida sob a figura legal de Plano Parcial[86], articulado com os Planos de Manejo Ambiental das áreas protegidas, isto é das zonas úmidas, o rio e as reservas florestais (MINISTÉRIO DE AMBIENTE. Resolução 475 de 2000, artigo 2 parágrafo 2) Nesse setor, o Distrito poderia urbanizar e oferecer moradia social para suprir o déficit habitacional. A urbanização sobre a dita área, todavia, deveria respeitar a função ecológica de propriedade, de modo que contribuísse a manter a conectividade entre as montanhas e o rio Bogotá.

3) Ordenou criar um corredor de conexão, restauração e proteção entre as montanhas do leste e o rio Bogotá, com o caráter de Reserva Florestal Regional do

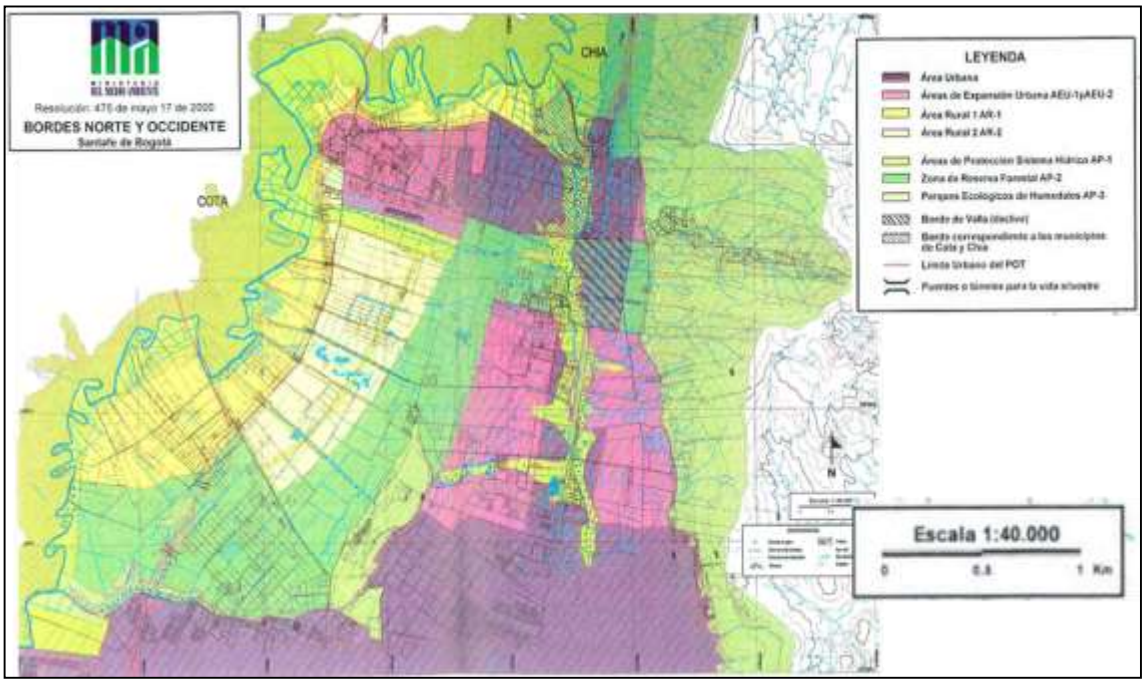
85 Este evento foi noticiado em https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1220185

86 O Plano Zonal é um instrumento do planejamento e gestão criado na Lei de desenvolvimento urbano 388 de 1997, que define a infraestrutura, os espaços públicos e os equipamentos para a urbanização das áreas de expansão urbana, conforme um modelo de gestão e financiamento que permita associações público-privadas. Assim, o Estado permite ao privado urbanizar e em troca o privado se encarrega de levar infraestruturas e equipar espaços públicos conforme o POZ, ou se compromete a pagar por direitos de urbanização, no que se denomina “repartición de cargas y benefícios”. (Vide figura 13 e 23)

Norte de Bogotá (em verde na figura 15). O corredor, não teria 1000m de largura como o Painel de Especialistas sugeriu, devido aos processos de degradação na área, seria de 800m em sua parte mais larga (MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE. Resolução 475 de 2000, artigo 5).

4) Manteve os usos rurais para as áreas que aparecem em amarelo e amarelo claro no mapa.

**Figura 14 Zoneamento Borda Norte e oeste de Bogotá. Resolução do Ministério de Meio Ambiente. 475 DE 2000**




Fonte: ARDILA, 2003, p. 544

Longe de agradar a todos os atores e encerrar a controvérsia, o zoneamento do limite norte gerou múltiplas contestações. Desde aquela época e até hoje, atores próximos à Prefeitura afirmam que o ministério não teria competência para decidir o uso do solo no norte de Bogotá, que o Painel de Especialistas estaria composto principalmente por ambientalistas e não por especialistas nos temas de cidade, e que o painel não teria feito um estudo para sustentar o conceito que apresentaram (PEÑALOSA, 2016), (AMAYA, 2017), (SALAZAR, 2017).

As diretrizes da CAR da época também não teriam sido satisfeitas porque, na resolução do Ministério, estabeleceram-se zonas para urbanizar e a largura do corredor para a reserva florestal diminuiu de 1000m a 800m.

A Prefeitura rejeitou, então, a Resolução do Ministério e abriu um processo no Conselho de Estado[87] argumentando que o Ministério não tinha a competência para definir usos do solo em Bogotá. Para eles, a discussão sobre a expansão urbana e sobre o crescimento da cidade não era um tema ambiental, portanto não caberia ao Ministério nem à CAR aprovar zoneamentos. (MINISTERIO DE MEIO AMBIENTE. Resolução 621 de 2000. Considerações preliminares, argumentos jurídicos da Prefeitura). O Conselho de Estado, por sua vez, confirmou que o Ministério de Meio Ambiente tinha competência no caso e que a Resolução era válida.

Um mês depois disso, o Ministério confirmou suas decisões em uma nova Resolução (621 de junho 28 de 2000), que obrigou à Prefeitura a ajustar o projeto de POT para manter o caráter rural da maior parte da zona norte e declarar como solo de proteção o corredor destinado à Reserva Florestal Regional que a CAR deveria criar oficialmente.

Após a Resolução do Ministério e a formulação do POT, uma década se decorreu sem que o zoneamento da *Borda Norte* se realizasse (ver figura 7). No ano de 2010, a Prefeitura discutiu uma proposta de POZ Norte para as áreas de expansão, mas não havia iniciado o processo de definição das normas para as áreas rurais e a CAR não havia criado a Reserva Florestal Regional. Apesar de ter contratado diversas pesquisas sobre a zona norte e formulado propostas para a implementação da reserva florestal, durante esse período (PERRI, 2002; INSTITUTO HUMBOLDT, 2006; REMOLINA e CHISACÁ, 2007), a CAR justificou a demora para a concretização do zoneamento em função da falta de estudos técnicos que a sustentariam.

Enquanto isso, os terrenos continuaram com suas tendências de ocupação "espontânea", com cultivos de flores, escolas e inclusive se construíram alguns condomínios fechados. Esteban e Rubiano (2016, p. 291) afirmam que "a indecisão do Conselho Diretivo da CAR sobre a reserva manteve vivas as expectativas de urbanizar o norte e fomentou distintos processos de ocupação e transformação do solo, assim como de especulação imobiliária"[88].

---

[87] Órgão consultivo do governo nacional, encarregado de temas administrativos

88 "La indecisión del Consejo Directivo de la CAR frente a la reserva mantuvo viva la expectativa de urbanizar el norte y propició distintos procesos de ocupación y transformación de su suelo, así como de especulación inmobiliaria".

Em 2010, com o intuito de completar e atualizar as informações sobre a área específica que seria destinada à reserva florestal, a CAR contratou um estudo conjunto da Academia Colombiana de Ciências Exatas, Físicas e Naturais, o Instituto de Estudos Urbanos da Universidade Nacional (IEU), a Universidade de Ciências Aplicadas e Ambientais (UDCA) e o Instituto Geográfico Agustín Codazzi. O estudo, de 956 páginas, teve duas fases e atualizou as informações existentes sobre a zona em aspectos como as características dos solos, a hidrologia, a biodiversidade, a história do território, as mudanças de proprietários dos terrenos, a ocupação e a composição social da zona.

Nesse último aspecto, o estudo incluía uma pesquisa com moradores da área. O questionário foi respondido por 102 pessoas de uma área correspondente aos 33,6% dos terrenos da futura Reserva Florestal. Delas, 51 eram moradoras não proprietários, 24 proprietários e moradores e 24 correspondiam a escolas, clubes e escolas futebol. A maioria das pessoas (46) morava na área há menos de dez anos. Das pessoas consultadas, 53 sabiam que o ministério havia ordenado criar uma reserva florestal na área, as outras ficaram sabendo durante essa pesquisa. O estudo concluiu que, a despeito das inúmeras transformações sofridas, ainda podia ser restaurada a conectividade ecológica e serem revertidos os usos não compatíveis com a conservação na área:

> ...Os resultados específicos dos trabalhos de campo e a análise detalhada de cada um dos diversos componentes estão nos capítulos precedentes. Não obstante, em todos os casos se enfatiza a presença de uma estrutura - às vezes fraca - que suporta a vida e permite a biodiversidade, ainda que em condição de risco para sua continuidade. Surpreendentemente, encontrou-se um número importante de espécies que dependem para sua existência no local (e seu papel na conexão regional da estrutura ecológica) dada a presença de pequenos habitat a que têm acesso. Os especialistas argumentam que, em qualquer caso, esta existência só é possível se a conectividade dos pedaços de floresta atuais for assegurada e se forem mantidas com mínimas variações as condições de temperatura e umidade, pelo menos nos corredores que correspondem aos corpos de água permanente- e inclusive os temporários– que formam pequenos refúgios muito vulneráveis. (IEU, 2010, p. 365)[89]

89 Los resultados específicos de los trabajos de campo y el análisis detallado de la diversidad de cada uno de los diversos componentes se hacen en cada uno de los capítulos precedentes. Sin embargo, en todos los casos se hace énfasis en la presencia de una estructura –a veces débil- que soporta la vida y permite la biodiversidad, aún en condiciones de riesgo para su mantenimiento. Con sorpresa se encuentra un número importante de especies que dependen para su existencia local (y su papel en la conexión regional de la estructura ecológica) de la presencia de los pequeños hábitats a los que aún tienen acceso. Los especialistas sostienen que, en cualquier caso, esta existencia sólo es posible si se asegura la conectividad de los parches actuales de bosque y se mantienen con

### 3.3. Criação da RFTvdH conforme resolução 475 de 2000

Em junho de 2011, o ex-senador Gustavo Petro iniciou um processo contra a CAR, por não ter criado a Reserva Florestal, conforme a ordem que no ano 2000 emitira o Ministério de Meio Ambiente. Segundo os relatos de algumas entrevistados, por precaução frente a possíveis ações legais por descumprimento das resoluções do Ministério, tendo como base os estudos mais recentes (IEU, CAR, *et al*, 2010 e 2011), e não sem a forte oposição dos representantes das empreiteiras e de alguns dos proprietários de terrenos da área, organizados na Associação pelo desenvolvimento integral da estrada Suba-Cota (ASODESSCO), em julho de 2011, mediante a Resolução *(Acuerdo)* 11 do Conselho Diretivo, criou-se finalmente a Reserva Florestal Regional Produtora do Norte de Bogotá Thomas van der Hammen, nomeada em homenagem ao professor falecido havia um ano. A Reserva tem os seguintes objetivos de conservação:

a) Fortalecer e manter a qualidade, quantidade e regularidade dos fluxos bióticos, com o objeto de garantir a conectividade ecológica;

b) Preservar componente estrutura e função dos ecossistemas alto andinos aquáticos;

c) Proteger a fauna e flora de esses ecossistemas e as espécies endêmicas;
d) Restaurar e proteger os serviços ambientais prestados pela zona às comunidades rurais e urbanas de Bogotá e zonas vizinhas;
e) Proteger as florestas e outra vegetação que serve como controle natural de enchentes;
f) Restaurar e proteger valores naturais, históricos e paisagísticos da zona como patrimônio e identidade cultural de Bogotá e da região;
g) Fomentar a apropriação e do aproveitamento dos valores ambientais da zona e melhorar a atitude sobre a conservação da reserva;
h) Incentivar práticas ambientalmente sustentáveis nas atividades agrícolas dentro da zona e fomentar a substituição progressiva por coberturas florestais, em harmonia com os proprietários dos terrenos;

---

mínimas variaciones las condiciones de temperatura y humedad, al menos en algunos corredores que se corresponden con los espejos de agua permanentes – e incluso temporales- que forman pequeños refugios muy vulnerables.

i) Recuperar as zonas degradadas e diminuir as dinâmicas socioeconômicas que causam degradação;
j) Fomentar a pesquisa cientifica e aplicada, para construir um quadro metodológico sólido para o planejamento do território e
k) Melhorar as condições socioambientais dos residentes da área da reserva, e portanto, a sua qualidade de vida.

Alguns membros do Painel de Especialistas questionaram o caráter de "reserva florestal produtora", pois as recomendações haviam sido criar uma área florestal protetora.

Conforme o Código Nacional dos Recursos Naturais (Decreto presidencial número 2811 de 1974. Artigos 206 a 210), as Áreas de Reserva Florestal são zonas de propriedade pública ou privada, reservadas exclusivamente ao estabelecimento, manutenção e utilização racional de áreas florestais que podem ser *produtoras*, *protetoras* ou *produtoras-protetoras*. O objetivo destes três tipos de áreas é conservar permanentemente zonas de floresta. Portanto, em seu interior não são permitidas atividades que possam afetar este objetivo. Assim por exemplo, está proibida a urbanização e construção de obras de infraestrutura. A diferença entre as três categorias consiste no tipo de exploração de recursos permitida. No caso das Reservas Florestais Produtoras é permitida produção controlada de frutais e madeiras, já nas Reservas Florestais protetoras-produtoras, dita exploração só é permitida em algumas áreas específicas da Reserva, enquanto nas Reservas Florestais protetoras, não é permitido nenhum tipo de exploração.

Conforme entrevistas realizadas para esta tese, o Conselho Superior da CAR teria explicado a decisão de denominar como reserva produtora à RFTvdH no intuito de evitar o deslocamento da população que já morava ali antes da declaração e poder ter áreas de produção agrícola conforme a vocação da região; visto que essas atividades não seriam possíveis numa área de reserva florestal protetora.

Porém, a justificativa não tranquilizou aos críticos. Por um lado, porque o Código Nacional de Recursos Naturais (Decreto presidencial número 2811 de 1974, artigos 206 a 210) permite a exploração econômica das áreas florestais produtoras. Por outro lado, porque este tipo de reservas florestais não faz parte do Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Isto, segundo os críticos, tornaria a nova

RFTvdH vulnerável e dificultaria a proteção de suas características ecossistêmicas, que era, precisamente, a principal justificativa para sua criação.

No entanto, segundo declarações de membros dos grupos que se definem como defensores da reserva (ver capítulo 5), ainda que a reserva TvdH não seja denominada como "área florestal produtora", o termo "Reserva Florestal" já define uma série de condições para sua conservação. Segundo o Código Nacional de Recursos Naturais (anterior ao SINAP), todas as Reservas Florestais têm um regime limitado de usos do solo, que inclui a proibição da urbanização e da construção de infraestruturas em seu interior. Por outro lado, a resolução 475 de 2000, do Ministério de Ambiente e a Resolução 11 de 2011 do Conselho Superior da CAR, que criou a Reserva, estabelecem claramente que esta deve se incorporar aos elementos da EEP de Bogotá e, portanto, deve fazer parte das áreas protegidas da cidade e da região.

Para outros, a categoria de Reserva Florestal Produtora seria contrária ao espírito de unidade de conservação desde sua própria criação. Então, antes de um PMA, teria sido necessário mudar a categoria de reserva florestal para algo mais exato, como por exemplo, um Distrito Integrado de Manejo (Entrevista número 26. Integrante *Fundación Humedal La Conejera*. 30 novembro de 2017)[90].

O Distrito Integrado de Manejo é uma figura de ordenamento contemplada no Código dos Recursos Naturais 1974 que foi regulamentada em 1989, "Espaço da biosfera que, por razões de fatores ambientais ou socioeconômicos, se delimita para que, no marco dos critérios do desenvolvimento sustentável, seja ordenado, planejado e regulado o uso e manejo dos recursos naturais renováveis, e as atividades econômicas que ali sejam desenvolvidas".

Esta figura, como veremos no próximo capítulo, foi proposta pelo Painel de Especialistas como adequada para a zona, mas acabou não entrando no parecer

90 Nesta entrevista também foi mencionado que a prefeitura da época do PMA (2014 - 2016) haveria tentado, sem sucesso, encontrar uma forma para mudar a categoria de Reserva Florestal Produtora para Distrito Integrado de Manejo (DIM). Esta informação não pôde ser confirmada durante a pesquisa.

que entregaram ao Ministério. É interessante que, como veremos no próximo capítulo a conformação do PMA mais próxima à de um DIM, do que à uma Reserva Florestal Produtora, foi uma das justificativas para a reabertura posterior desta controvérsia, como veremos mas adiante, neste capítulo.

### 3.4 Da criação à implementação da Reserva Florestal Regional Produtora do Norte de Bogotá TvdH

Entre 2012 e 2014, a Corporação Autônoma Regional (CAR), em conjunto com a Prefeitura Distrital, liderou a formulação do Plano de Manejo Ambiental da Reserva (PMA). O processo iniciou-se com a organização de reuniões para informar às comunidades das subprefeituras de Usaquen e Suba moradoras da zona da RFTvdH sobre a reserva florestal (Entrevista Número 20. Ex-funcionária da CAR. Novembro 2 de 2017). Foi a primeira vez que se informou oficialmente aos moradores da área sobre a RFTvdH e que estes foram convidados a participar da tomada de decisões sobre ela.

Na ocasião, apresentaram-se alguns atores que já se haviam manifestado discordantes da reserva e outros novos que também não concordavam e pensavam que não se devia falar ainda de um PMA, porque a legitimidade da RFTvdH estava em dúvida para eles. Entre estes atores estavam a Associação de vizinhos para o desenvolvimento da área de influência estrada Suba-Cota (ASODESSCO). Trata-se de uma organização de moradores e empresários criada em 2006. No começo o interesse da associação era conseguir a melhora das infraestruturas do setor próximo a via Suba-Cota. Conforme um dos seus representantes (Entrevista número 30. Membro ASSODESCO. 29 de novembro de 2017), as principais preocupações da associação são a mobilidade e o zoneamento de usos do solo. Em 2008 eles conseguiram que a prefeitura asfaltasse a estrada Avenida Corpas. Dos cinquenta associados que tem hoje, o 10 % são pessoas naturais e o restante são pessoas jurídicas: escolas, empresas, clubes esportivos e a clínica Corpas.[91]

Também estava a Fundação Torca-Guaymaral, uma organização que em seu site da internet se define como *“criada por iniciativa da comunidade para a proteção*

[91] O site deles na internet é http://www.asodessco.org/

*dos recursos naturais do limite Norte de Bogotá. Para isto realiza atividades focadas na educação ambiental e a recuperação de ecossistemas terrestres e aquáticos"*[92].

Eles manifestaram esta preocupação, porque os terrenos dentro da reserva ficariam com o valor de mercado muito menor que se fossem urbanos, e o uso estaria determinado pelo PMA. Na época o porta-voz deles declarou para o jornal El Espectador: "Processaremos o Estado, a CAR e o Ministério de Meio Ambiente pelo grande dano que significa para os particulares da Reserva Florestal do Norte. Opomo-nos totalmente à decisão"[93] (El Espectador 21 de julho de 2011).

Guerrero (2014) resume o argumento dos opositores à criação da reserva em um artigo intitulado "*La fallida Reserva Forestal del Norte de Bogotá y la Ilicitud de su Declaración: El desconocimiento del derecho de propiedad como abuso de la razón de Estado"* onde questiona a importância ecológica da área e a pertinência de obedecer à decisão do Ministério uma década depois, quando a área estaria notavelmente degradada. Também afirmou que o Estado estaria violando o direito à propriedade sem reconhecer os proprietários dos terrenos como atores legítimos que estariam sendo gravemente afetados em benefício de um bem comum ainda insuficientemente comprovado e que só pretenderia a contenção de uma expansão urbana que evidentemente deveria acontecer (GUERRERO, 2014, p. 143).[94]

Junto com eles, estavam alguns representantes de empresas da área pertencentes à Associação Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES)[95] que consideravam injusta a ordem da Resolução 11 de 2011

---

[92] "Creada por iniciativa de la comunidad para la protección de los recursos naturales del Borde Norte de Bogotá. Para esto lleva a cabo actividades enfocadas hacia la educación ambiental y la recuperación de ecosistemas terrestres y acuáticos". http://fundaciontorcaguaymaral.com/

93 "Demandaremos al Estado, a la CAR y al Ministerio de Medio Ambiente por el gran perjuicio que significa para los particulares la Reserva Forestal del Norte. Nos oponemos rotundamente a la decisión".

94 "Este vaciamiento de los atributos fundamentales del derecho de dominio de quienes lo ejercen en el área pretendida como Reserva Forestal, supone que el Estado no les ha considerado siquiera como actores legítimos que soportarán eventualmente una carga superior a la del resto de la ciudadanía, en beneficio de un bien colectivo cuya existencia ni siquiera ha logrado evidenciarse claramente en el área, en un hecho que sin duda concluirá con la responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial inferido derivado del rompimiento de la igualdad frente a las carga públicas, aun en el presupuesto de que existiesen en el área, valores dignos de protección, más allá de la aspiración de contención de un borde urbano que evidentemente debe consolidarse"

95Creada en 1973 para representar, promover y fortalecer la competitividad de la floricultura colombiana en sus principales mercados y en el país. https://asocolflores.org/

da CAR, que estabelecia que, por afetarem negativamente os aquíferos e solos, a floricultura deveria sair da área.

A participação destes grupos nas atividades de formulação do PMA, foi descrita por uma ex-funcionária da CAR (Entrevista Número 21. Novembro 2 de 2017) como um “esquema de sabotagem”:

> “Por exemplo, em uma oficina iríamos fazer um questionário. -Não, esse questionário não serve, está manipulado, não representa o que as pessoas querem, elas não vão dizer o que realmente querem. Essas pessoas não contribuíam e ainda chamaram à procuradoria, a procuradoria estava o tempo tudo. Tivemos um momento muito difícil na primeira oficina, foi sabotagem sistemática”[96].

Porém, o processo também contou com o apoio de organizações e indivíduos que concordavam com a RFTvdH e queriam contribuir para a formulação do PMA. Entre elas, a *Fundação Humedal La Conejera*[97] e o *Coletivo Suba Nativa,* um grupo que surgiu em 2011 por iniciativa de jovens de Suba que se uniram para fazer agricultura urbana com os vizinhos. Eles ficaram sabendo sobre a RFTvdH por referências de seus amigos da fundação *Humedal La Conejera*.

> Decidimos conhecer a reserva. Não é uma floresta de árvores nativas, tem diferentes problemas, mas também tem ecossistemas importantes que nós conhecíamos e que havíamos lutado por defender anteriormente. Achamos muito boa a notícia da criação da reserva, porque não adianta lutar por ecossistemas isolados, ainda que os conservemos, se não estiverem conectados com outros ecossistemas, porque eles naturalmente se deterioram, estão num fenômeno de ilha. Compreender isso com a Reserva, foi muito interessante porque mudou a perspectiva de luta ambiental que nós temos como organização. Vai além de olhar o território como um quebra-cabeça onde devem se conservar alguns setores chamados de intocáveis por sua biodiversidade, [...] é olhar um corredor, isso amplia a visão ambiental. A reserva convida a lutar para que a Estrutura Ecológica Principal seja sustentável, se mantenha ao longo do tempo (Entrevista Número 10. Integrante de Suba Nativa. Setembro 5 de 2017)[98].

---

96 “Por ejemplo en un taller íbamos a aplicar una encuesta: no, no sirve la encuesta, es amañada, no representa lo que la gente quiere, no van a decir lo que realmente quieren. Pero no aportaban y nos echaron encima a la procuraduría en 2012. La Procuraduría estaba todo el tiempo. Tuvimos un momento muy duro, para el primer taller, era saboteo sistemático”. Também mencionou uma ocasião quando os funcionários da CAR chegaram à zone e se encontraram com os moradores para iniciar uma trilha de reconhecimento da área, encontraram a algumas pessoas falando para as outras que a equipe técnica era despreparada, e que eram “alunos da Escola do IEU”, dos que haviam feito os estudos diagnósticos, que eles qualificavam de parcializados.

97 http://humedalesbogota.com/humedal-la-conejera/

98 Nos dimos a la tarea de conocerla, no es un bosque de árboles nativos, tiene diferentes problemas, pero si hay unos ecosistemas importantes, que nosotros ya habíamos venido analizando y peleando por conservarlos, entonces para nosotros la noticia de la reserva fue muy grata porque no sirve pelear por ecosistemas aislados por más que se intente conservar si no está conectado con otros ecosistemas, pues naturalmente se deteriora porque está en un fenómeno isla. Comprender eso

Durante a formulação do PMA, também entraram em contato pessoas que apoiavam a reserva, sem pertencer a nenhuma organização, como por exemplo, alguns membros da família van der Hammen e alguns residentes da área da reserva. Assim, criaram o site "*Sí a la reserva Forestal del Norte",* informando ali sobre a reserva e as discussões e atividades relacionadas com ela. Este exercício atraiu mais pessoas da área e de fora a participarem do movimento em defesa da Reserva.

Assim, mais pessoas se vincularam ao processo de formulação do PMA, tal como os membros *Red de Amigos de la Reserva Thomas van der Hammen*, criada em 2012, em um evento organizado pelo Instituto de Estudos Urbanos (IEU) da Universidade Nacional, intitulado "Desafios para a conservação da Reserva Florestal Regional Produtora do Norte de Bogotá TvdH". O encontro convocou representantes de 54 organizações e ONGs ambientais de toda a cidade, com o objetivo de "acordar orientações e compromissos iniciais para a criação de uma rede de atores interessados na conservação do território da reserva florestal, o posicionamento da reserva na agenda da cidade e a consecução do apoio da opinião pública" (INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS, 2012, p 5). Tanto a fundação *La Conejera* quanto *Suba Nativa* fazem parte desta rede.

Dos dois lados da controvérsia houve incômodo com grupos que "tentavam falar por outros" (Entrevista Número 21. Ex-funcionária da CAR. Novembro 2 de 2017). Assim, uma moradora da área da reserva disse que, desde o ano 2010, ela e sua família quiseram se informar sobre as decisões que afetavam a RTvdH, mas só decidiram participar ativamente da formulação do PMA quando "*percebemos que a ASODESSCO começou a falar como representante de todos os moradores"* (Entrevista Número 8. Moradora da Reserva. Novembro 16 de 2016).

Por sua vez, ASSODESCO criticava a participação da *Red de Amigos de la RTvdH* por estar formada por pessoas que não eram moradoras nem trabalhavam

---

con la reserva fue muy interesante porque también cambia la perspectiva de la lucha ambiental que nosotros tenemos como organización, porque más allá de mirar el territorio como un rompecabezas donde hay que conservar ciertos sectores llamados como intocables por su biodiversidad, como es el humedal la Conejera, La Quebrada la Salitrosa, el cerro, verlo como un corredor ecológico amplía la visión ambiental. La reserva invita a luchar por otro modelo de ciudad que viene con la conectividad ecológica, para que la EEP sea sustentable, se sostenga en el tiempo.

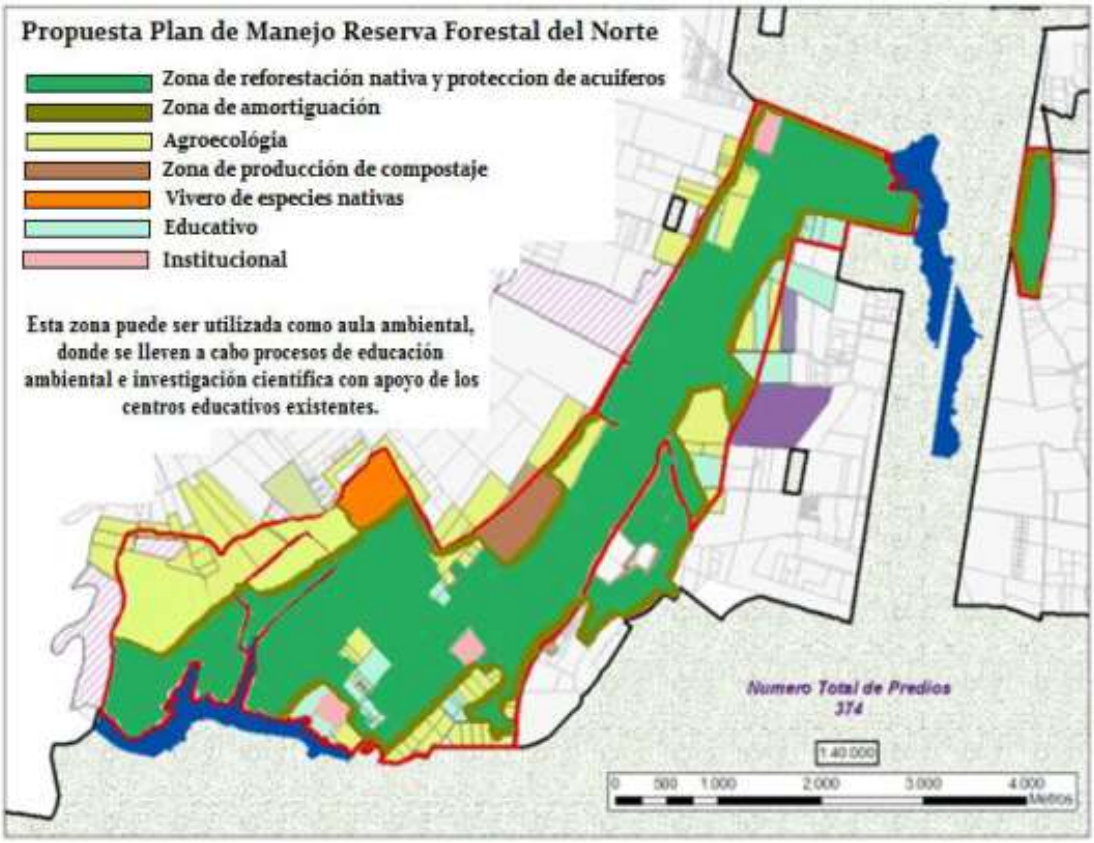
dentro da área da reserva. Apesar disso, com o apoio dos participantes a favor da RFTvdH e da formulação do PMA e a chegada da *rede de amigos*, foi possível superar o esquema de sabotagem, formar grupos de trabalho e começar a trabalhar em propostas para o zoneamento da reserva florestal (Entrevista Número 21. Ex-funcionária da CAR. Novembro 2 de 2017).

Durante a formulação do Plano, os funcionários da CAR queriam mostrar que existiam possibilidades de utilidade dos terrenos da reserva para todos (Entrevista número 1. Ex-funcionário da prefeitura. 29 de setembro de 2016). As escolas poderiam fortalecer a educação ambiental e a relação com a natureza como parte dos seus currículos e dos Projetos Educativos Ambientais (PRAE)[99]; os cultivos de flores e outras empresas poderiam desenvolver técnicas inovadoras de produção e obter certificação como negócios verdes e os moradores não teriam que sair da área (Entrevista Número 21. Ex-funcionária da CAR. Novembro 2 de 2017).

Cada grupo apresentou uma proposta de zoneamento. Por exemplo, o *Colectivo Suba Nativa*, utilizou como referência o mapa da reserva conforme foi estabelecida (CAR, 2011) e sobre essa delimitação propuseram as atividades que poderiam se localizar em diferentes zonas. Entre elas, reflorestamento e proteção de aquíferos, agroecologia, usos educativo e institucional. Também propuseram uma zona de "amortecimento" ou transição entre a zona de reflorestamento e os limites da reserva com as áreas urbanas e com a zona de agroecologia (Figura 15). A proposta de zoneamento estava sustentada em um conjunto de projetos para a conservação e aproveitamento econômico e educativo dos terrenos da reserva.

99 Os Projetos Educativos Ambientais (PRAE) Fazem parte da Política Nacional de Educação Ambiental do Ministério de Educação no ano 2011. Devem ser formulados por todas as escolas, consistem na identificação de problemas ambientais locais ou dentro da própria escola, um plano de analise dentro das aulas das diferentes disciplinas e intervenções dos estudantes, visando a fazer educação ambiental

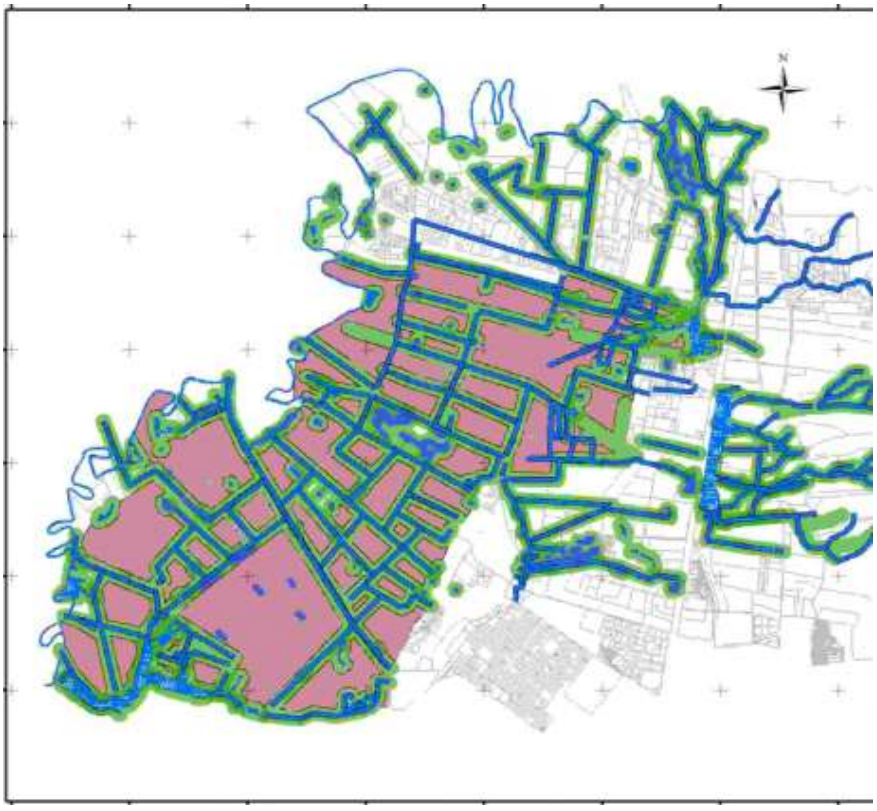
**Figura 15. Proposta para o PMA apresentada pelo Coletivo Suba Nativa**




Fonte: (SUBA NATIVA, 2012)

ASODESSCO e a *Fundación Torca-Guaymaral* apresentaram propostas de corredores verdes de conservação, além da zona delimitada da Reserva Florestal, conectando os morros a leste e o rio Bogotá, em toda zona do limite Norte, conhecida como *Borda Norte*. A proposta da *Fundación Torca –Guaymaral* identificava todos os corpos de água naturais e artificiais e sugeria plantar árvores nativas nas orlas destes corpos de água, conforme a fundação tem feito em alguns terrenos próximos a área úmida.

**Figura 16 Proposta para o PMA apresentada pela Fundação Torca-Guaymaral**



Fonte: (MORENO, 2012)

A proposta de Asodessco (figura 17)[100] trazia a ideia dos corredores ecológicos baseados nos estudos que a CAR contratou em 2002 (Perri) e 2006 (Instituto Humboldt). A ideia era partir do que eles denominaram, talvez inspirados na psicanálise de Freud, de "princípio de realidade". Isto é, aproveitar os elementos já existentes no território, como os canais artificiais e as zonas verdes das escolas, clubes desportivos e inclusive dos cemitérios, para criar um serie de corredores arborizados que permitiriam o fluxo das águas e conectariam as montanhas do leste com o Rio Bogotá. Assim, a conectividade ecológica poderia se obter, com terrenos privados e concessões que significariam menor ônus para o Estado (Entrevista Número. 30. Membro de ASSODESCO. 29 de novembro de 2017)

[100] Em entrevista para esta pesquisa (entrevista número 30. Membro ASSODESCO. 29 de novembro de 2017), foi mencionado que esta proposta já havia sido apresentada em 2010 numa reunião com a Procuradoria e a prefeitura, onde a prefeitura encontrou semelhanças com a proposta apresentada por eles no ano 2000, por isso, pediram para Asodessco licença para apresentar essa proposta como própria. Na época, a ideia era solicitar ao Ministério de Ambiente que modificasse as Resoluções 475 e 621 da CAR.

**Figura 17 Proposta para o PMA corredores ecológicos, apresentada por ASODESSCO**

Fonte: (ASODESSCO, 2012)

As negociações por setores permitiram chegar a alguns acordos, assim os donos dos cultivos de flores concordaram que mudariam suas técnicas de cultivo para serem menos agressivas, especialmente para não poluir a água da zona. No caso das escolas privadas, as instituições do Estado com edifícios dentro da reserva e das residências, o compromisso foi o de controlar sua produção de rejeitos e o uso da água, para serem compatíveis com os propósitos de conservação. Da mesma forma, a população com atividades agrícolas, poderia ficar na área, sempre que sua produção fosse limpa e orgânica. Nas palavras do coordenador de ruralidade da secretaria de Meio Ambiente da época: "*A Reserva nunca teve o enfoque estritamente de conservação, sem pessoas dentro, a ideia era melhorar a qualidade ambiental com uma mistura de usos"* (Entrevista número 1. Ex-funcionário da prefeitura. 29 de setembro de 2016).

Em abril de 2014, veio a público a primeira versão do PMA. A CAR formou uma comissão de estudos para analisar as observações dos representantes dos diferentes setores e da prefeitura. Finalmente, o conselho Diretivo da CAR assinou a Resolução 021 em setembro de 2014, adotando o Plano de Manejo Ambiental da Reserva Florestal Thomas van der Hammen.

As organizações que apoiaram o processo de formulação desde o começo acharam a publicação do PMA um grande avanço, porque determinou um caminho para implementação de fato da reserva (Entrevista número 24, membro da Veeduría cidadã da RFTvdH, 17 de novembro de 2017). "É um documento conciliador, que não desconhece a realidade preexistente, não falou de expropriação dos terrenos de ninguém e reconheceu os direitos adquiridos pela população moradora da área sem obriga-la a sair, inclusive nos casos em que se construiu sem a licença necessária" (Entrevista número 9, membro da *Fundación Humedales de Bogotá* e da Veeduría cidadã da RFTvdH, setembro 1 de 2017).

Alguns ressaltaram nas entrevistas que, embora não houvesse possibilidade de todos concordarem em tudo, na negociação houve quem cedesse e o plano contemplou algumas das propostas dos participantes das oficinas (Entrevista número 10, membro de *Suba Nativa* e *Biciutopia*, 5 de setembro de 2017; entrevista número 16, membro da Veeduría cidadã da RFTvdH, 21 de setembro de 2017). Apesar dessa avaliação geral, o representante de Asodessco desqualificou a negociação, afirmando: "O processo de participação cidadã não foi incidente, obrigante, inclusivo e decisório, nesse sentido, foi uma fraude"[101] (Entrevista número 30. Membro ASSODESCO. 29 de novembro de 2017).

101 "El proceso de participación ciudadana no fue incidente, vinculante, incluyente y decisorio, en ese sentido fue una burla".

# 4 CONCEPÇÃO DA RFTvdH NOS PROJETOS SOCIONATURAIS

Nos capítulos anteriores argumentei que a Reserva Florestal Thomas van der Hammen (RFTvdH) pode ser entendida como um híbrido constituído pelas relações entre atores humanos e não humanos. Entre estes últimos, incluímos os caraterísticos do âmbito do planejamento: normas jurídicas (leis, resoluções, decretos, etc.), planos, projetos, mapas e estudos técnicos.

Do rastreamento das redes desses atores entendemos que durante a formulação do *Plano de Ordenamiento Territorial (POT)* de Bogotá houve um desacordo fundamentado no choque entre *projetos socionaturais*. Vimos como desse choque nasceu uma *controvérsia* sobre qual deveria ser o zoneamento do limite norte da cidade, denominado pelos atores como *Borda Norte*. Esta foi encerrada no ano 2000, mediante a intervenção do Ministério de Meio Ambiente, com a formulação de uma resolução de zoneamento que levou em conta os argumentos dos dois projetos e que ordenou à Corporação Autônoma Regional (CAR) criar uma reserva florestal, coisa que só aconteceu no ano 2011. A partir desse momento, a *controvérsia* foi aberta novamente, vinculando cada vez mais atores-redes, até seu encerramento com a formulação participativa do PMA em 2014. A cada reabertura novos atores foram envolvidos. A própria RFTvdH, enquanto instrumento de planejamento, foi um deles.

Neste capitulo, retomaremos o percurso de produção deste ator-rede a partir de outro ponto de vista, o dos *projetos socionaturais* ao redor dos quais se agregam os atores nas controvérsias e nos quais se manifestam ideias e práticas, tanto técnicas quanto políticas, sobre o que são ou deveriam ser a RFTvdH, a cidade, a região da Savana e o próprio planejamento urbano e regional.

## 4.1 Um projeto para a Savana de Bogotá

Como visto no capítulo anterior, na década de 90 se consolidou o sistema de normas para a gestão do ambiente, sendo a lei 99 de 1993 a mais representativa deste processo. Esta lei identificou os principais ecossistemas

que deveriam ser protegidos no país e entre eles foi incluída toda a região da Savana de Bogotá como área de interesse ecológico nacional destinada prioritariamente à atividades agropecuárias e florestais.

> Artigo 61. Declara-se a Savana de Bogotá, seus páramos1, águas, vales próximos, morros circundantes e sistemas montanhosos como interesse ecológico nacional, sua destinação prioritária será a agropecuária e florestal. [...] Os municípios e o Distrito Capital expedirão a regulamentação dos usos do solo, levando em conta as disposições de que se trata neste artigo e as que a nível nacional sejam emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente (COLOMBIA, 1993)[2].

Por outro lado, no sistema de normas para a gestão do solo foi marcante a promulgação da lei 38 de 1997, que ordenou a formulação de *Planos de Ordenamiento Territorial* (POT) e conferiu às Corporações Autónomas Regionais (CAR) a função de avaliar a adequação dos projetos dos POT às leis ambientais.

No cumprimento destas normativas, a CAR Cundinamarca adotou como referente na avaliação dos POT, as orientações do "*Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Rio Bogotá"* redigido por Thomas van der Hammen (1998), que sugeria o ordenamento da região como "agropolitana", em harmonia com as disposições do artigo 61 da Lei 99 de 1990 e com uma distribuição dos usos do solo conforme à Estrutura Ecológica principal (EEP).

Como dito anteriormente, Thomas van der Hammen foi um geólogo holandês (1924-2010), naturalizado colombiano que dedicou sua vida enquanto pesquisador para a compreensão das relações entre três elementos: biodiversidade, água e solo. (ESTEVES, 2002, p. 170). Durante grande parte de sua vida, viajou entre a Colômbia e a Holanda, trabalhando nos dois países. Foi conselheiro de meio ambiente do governo holandês e, conforme o relato de

---

1 Os páramos são ecossistemas neotropicais de montanha, de tipo áreas úmidas localizadas em alturas superiores aos 2700 metros sobre o nível do mar. São frequentes no Peru, Colômbia, Equador e Venezuela. São coloquialmente conhecidos como "fábricas de água".

[2] ARTÍCULO 61- Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. […] Los municipios y el Distrito Capital expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

sua filha (Entrevista Número 5. 7 de outubro de 2016), a partir de discussões com outros cientistas, elaborou a ideia da Estrutura Ecológica Principal (EPP).

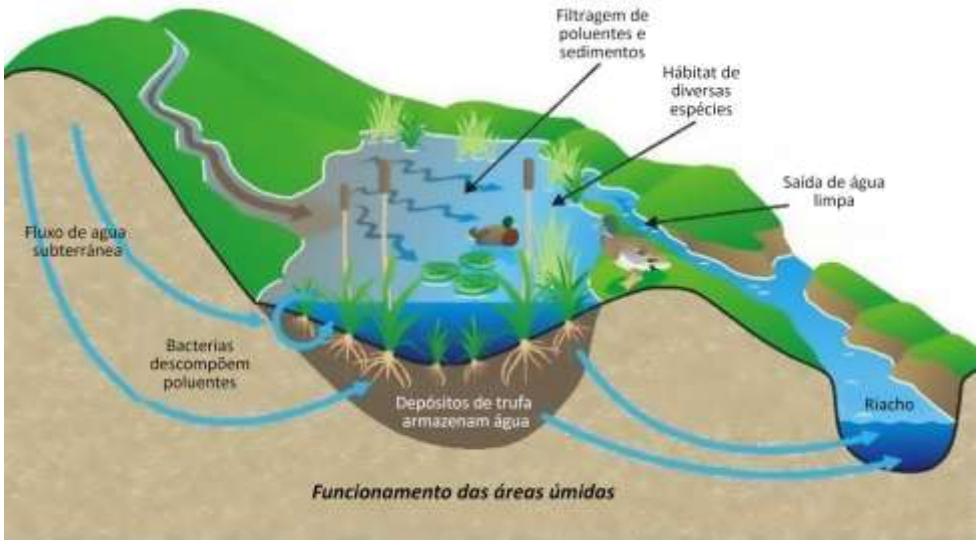
No documento de orientações à CAR, van der Hammen (1998) não oferece uma definição exata do que seria a EEP, porém, ao longo do documento ele vai construindo a ideia. Nos primeiros capítulos, explica como as montanhas do leste - que em suas máximas alturas (acima dos 3400/3500m) abrigam os *páramos*, ecossistemas onde se produz a água que desce pelas montanhas até o planalto em forma de riachos superficiais e subterrâneos – atuam na formação de aquíferos e zonas úmidas de distintas profundidades e características.

Nas diferentes altitudes das montanhas, distintos tipos de florestas andinas mantêm a umidade do ar e do solo e são *habitat* de diversas espécies de flora e fauna. Já no planalto, os solos, do tipo *andossolo* ou *andosol*[3] que demoraram séculos para serem produzidos num processo socionatural singular (vide capítulo 2), possuem alta capacidade de filtrar a umidade para recarregar aquíferos que alimentam o rio.

Embora cada vez menos por motivos antrópicos, também são comuns áreas úmidas naturais e artificiais que funcionam como “amortecedoras”. Nas épocas de chuva, absorvem as águas, evitando alagamentos nas áreas próximas e são habitat de múltiplas espécies, sobretudo de aves e, nas épocas secas, funcionam como reservas d’água. Finalmente, as áreas úmidas se conectam com o alto curso do rio Bogotá, que é o maior rio da região.

3 Corresponde à classificação da FAO. Estes solos que se desenvolvem em presença de material vulcânico, têm uma grande porosidade que permite a absorção de umidade e nutrientes, e são especialmente férteis

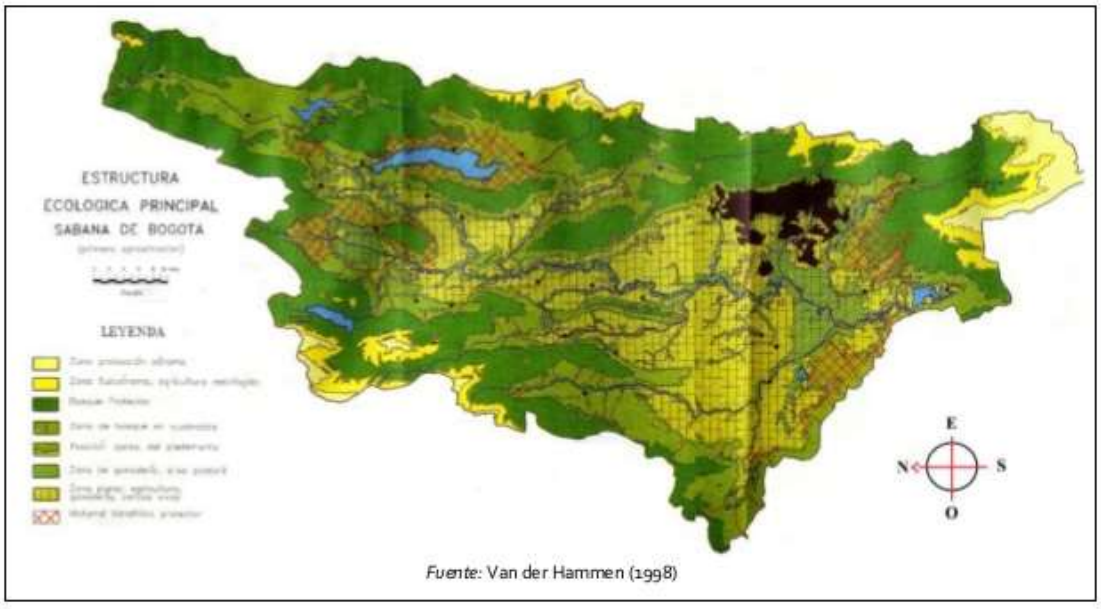
**Figura 18 Funcionamento das áreas úmidas**




Fonte: Tomado de https://www.pca.state.mn.us/water/threats-minnesotas-wetlands (Recuperado em 15/11/2018)

A partir destas relações, Van der Hammen propôs um primeiro "esboço" da EEP (figura 21) como "imagem ideal e global que se deve alcançar num Plano Ambiental para a Savana" (VAN DER HAMMEN, 1998, p. 127).

**Figura 19 Estrutura Ecológica Principal da Savana de Bogotá**




*Fuente:* Van der Hammen (1998)

Fonte: Van der Hammen, 1998, p. 130[4]

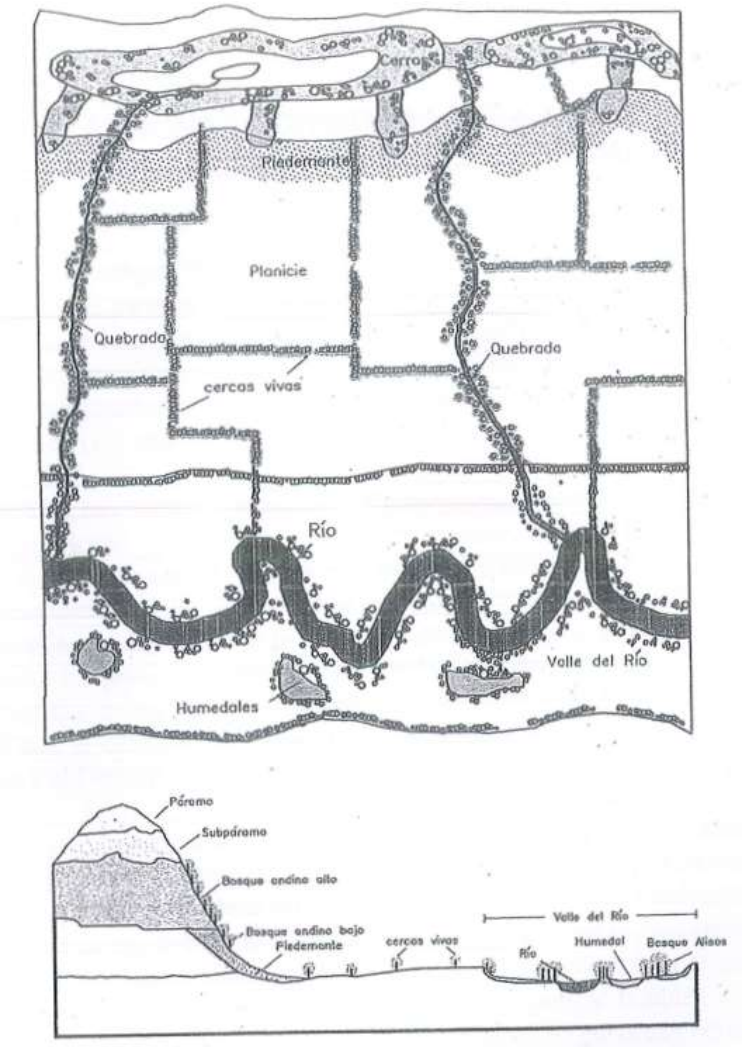
Em seguida, van der Hammen (1998) explica como na região os processos de urbanização, além de desflorestar, degradaram os *andisolos* da região; poluíram as áreas úmidas pela ação do gado e do aterramento com rejeitos de obra; escoaram os aquíferos pelo uso da água para consumo das casas e dos numerosos cultivos de flores para exportação, poluindo as águas superficiais com o uso de agroquímicos, diminuindo os aquíferos e gerando risco de afundamento dos solos.

Diante deste panorama, van der Hammen (1998) argumenta que é urgente recuperar e fortalecer as relações entre os diferentes elementos da EEP. Para isto, ele propõe proteger de toda intervenção os *páramos* e a eliminação dos cultivos de batata (por anos foram fomentados pelo Estado) e substituí-los de modo a gerar novas opções de emprego para os camponeses; proteger e regenerar as florestas nativas de montanhas do tipo Bosque Andino Alto (entre 2750 e 3200m) e regenerar em franjas largas as de Bosque Andino.

Nas montanhas só poderia se permitir a fruticultura e a agricultura deveria se concentrar apenas nas planícies. No piemonte deveria ser proibida a floricultura, os condomínios e as grandes estradas, ali deveria começar o sistema de florestas que se conectariam com cercas vivas na planície e nas beiras dos riachos e dos rios (VAN DER HAMMEN, 1998:128). As planícies deveriam ter um sistema de cercas vivas, que ele denomina de corredores biológicos e poderiam ser usadas para agricultura orgânica bio-sustentável e pecuária intensiva em pequenas áreas.

[4] Legenda: Em preto as áreas urbanas de Bogotá e dos municípios, em amarelo as zonas de proteção dos páramos, em amarelo mais forte áreas de subpáramo com m agricultura restringida, em verde escuro as áreas de floresta protetora, no verde claro listrado com vermelho as florestas em riachos, no verde com quadros azuis a posição aproximada do piemonte, em verde claro listrado azul a zona de pecuária silvo pastoril, amarelo com quadros vermelhos a zona plana para agricultura, pecuária e cercas vivas, em quadros vermelhos as zonas secas com vegetação protetora (*xerofítica*).

**Figura 20 Esquema de recuperação ambiental e florestal da Savana de Bogotá:**




Fonte: van der Hammen, 1998, p. 131

O conceito da EEP e as recomendações de van der Hammen foram adotados pela CAR como plano de ação e base para avaliar os POT municipais. No ano 2000, o POT de Bogotá incluiu o conceito de EEP e posteriormente o Ministério de Meio Ambiente o definiu no Decreto 3600 de setembro de 2007, como:

> O conjunto de elementos bióticos e abióticos que sustentam os processos ecológicos essenciais do território, cuja finalidade principal é a preservação, conservação, restauração, uso e manejo sustentável dos recursos naturais renováveis, que brindam a capacidade de suporte para o desenvolvimento socioeconômico das populações.

Assim o conceito se espalhou pelo país e ainda hoje é a base para a formulação dos POT de todos os municípios. Para Esteban e Rubiano (2016, p. 261), o conceito da EEP supõe que, para se planejar um território, deve-se

partir de uma compreensão sistêmica dele, do reconhecimento de que qualquer processo de degradação ambiental pode impactar em todo o território e que intervir ou conservar espaços na região da Savana não é um exercício que permita a substituição de seus componentes. Isto significa, na minha leitura, que se, por exemplo, substituíssemos uma área úmida natural por uma artificial, isto iria alterar as relações com outros elementos da EEP, por exemplo, com o tipo de vegetação da área úmida podendo mudar a qualidade da água, a presença de espécies animais e, por fim, poderia impactar de forma significativa o ecossistema como um todo.

Em suma, a EEP, além de ser um conjunto de elementos, é um conjunto de relações entre os ditos elementos e cada um deles, em suas particularidades, ao se relacionar com os outros, produz uma relação particular e específica. A soma desses elos é o que produz a singularidade do conjunto.

Como estudamos no capítulo anterior, ante o desacordo entre a CAR e a Prefeitura, o Ministério de Meio Ambiente solicitou um parecer sobre o que deveria ser feito no limite norte ao grupo que ficou conhecido como o Painel de Especialistas entre os quais se encontrava o professor van der Hammen.

No marco das análises do Painel sobre o caso especifico do limite norte de Bogotá, van der Hammen (2003) expressou que o “principal perigo” para a região da Savana era o avanço da urbanização sobre os elementos da EEP. No seu entender, a conurbação de Bogotá com os municípios próximos, deveria ser evitada por meio de políticas claras e normas de planejamento. Deviam criar-se franjas verdes de mínimo 5 km e até 8 km nos limites entre cada município para garantir espaços verdes suficientes para a produção agrícola e pecuária e a “vida sã em harmonia com a natureza e a proteção e conservação de todos os recursos naturais o ar, a água e a biodiversidade” (VAN DER HAMMEN, 2003, p.198).

> “Atualmente, Bogotá estende-se do sul ao norte por 30 quilômetros sem uma interrupção verde de importância. A partir do ponto de vista regional, o crescimento de pares urbanas até este tamanho e mais é indispensável. A alternativa, então, é criar, estimular e fomentar um ou vários outros centros urbanos, ou criar um novo. Quando a cidade de Amsterdam estava chegando a um tamanho considerado máximo,

> foi construída uma nova cidade, Lebysbad a uns 35 km de distância, com uma conexão rápida por ferrovia que permite morar e trabalhar ali ou em Amsterdam" (VAN DER HAMMEN, 2003, p.180).[5]

Para conseguir este modelo, sem ignorar a proposta da Prefeitura, van der Hammen sugeriu permitir a urbanização em algumas zonas específicas da Borda Norte no piemonte das montanhas e no restante da área constituir um Distrito Integrado de Manejo (DIM) que incluísse para além do limite norte da cidade, o vale do outro lado do rio Bogotá nos municípios de Cota e Chía (VAN DER HAMMEN, 2003b, p. 200).

O DIM é uma figura de ordenação contemplada no Código dos Recursos Naturais 1974 que foi regulamentada em 1989, como:

> "Espaço da biosfera que, por razões de fatores ambientais ou socioeconômicos, se demarca para que, no quadro dos critérios do desenvolvimento sustentável, seja ordenado, planejado e regulado o uso e manejo dos recursos naturais renováveis, e as atividades econômicas que ali sejam desenvolvidas"[6].

Conforme o Decreto, para que uma área possa ser declarada DIM deve ter ecossistemas de especial singularidade inalterados e com viabilidade de manter suas condições atuais, ou modificados no máximo no 50% de sua superfície, mas com possibilidades de recuperação. Neles se espera que seja possível realizar atividades educativas ambientais capacitação, divulgação sobre conservação e defesa e melhoramento do ambiente, e que "no possível tenha elementos geográficos, geológicos, paisagísticos de características ou beleza excepcionais e elementos culturais que sejam exemplo das relações harmônicas em benefício do homem e da natureza" (MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto 1974 de 1989. Artigo 5).

---

5 "Actualmente Bogotá se extiende de sur a norte por 30 kilómetros sin una interrupción verde de importancia. Desde un punto de vista regional, el crecimiento de pares urbanas hasta este tamaño y más es indispensable. La alternativa es entonces crear, estimular y fomentar uno o varios de los otros centros urbanos, o crear nuevo. Cuando la ciudad de Ámsterdam estaba llegando a un tamaño considerado máximo, se construyó una nueva ciudad, Lebysbad a unos 35km de distancia, con una conexión férrea rápida, permitiendo vivir y trabajar allí o en Ámsterdam".

6 Artículo 2: Entiéndase por Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales (DMI) un espacio de la biosfera que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen.

É neste documento, na proposta do DIM de van der Hammen, que identifico, pela primeira vez, a ideia de uma Reserva Florestal Protetora na que qual se regenerasse a floresta nativa e pudesse agir como corredor biológico entre as montanhas do leste, as florestas das montanhas de Suba, a floresta Las Mercedes, a área úmida La Conejera, o riacho La Salitrosa e a área úmida Torca Guaymaral, que deviam ser declarados pelo como “santuários de flora e fauna” (VAN DER HAMMEN, 2003b, p. 201).

Para entender melhor estas propostas, a seguir apresentarei a experiência em que van der Hammen levou à pratica sua ideia conceitual, isto é, a figura do DIM e da recuperação e fortalecimento dos elementos da EEP e que eu tive a oportunidade de conhecer durante o trabalho de campo em 2016

Van der Hammen reconhecia agência à natureza. Afirmava que ela poderia-se regenerar com uma ajuda mínima do ser humano. No final da década de 1970, comprou terras no oeste de Chía, a 30km de Bogotá aos pés de um morro da *Serrania del Majuy* e ali radicou-se com sua família, iniciando um sitio que chamaram Santa Clara. Enquanto deixou parte dos terrenos descansarem durante onze anos, pois estes haviam recebido agroquímicos para a plantação de milho, estudou seus solos, nutrientes e a umidade. Depois, adicionou solo proveniente do morro de Majuy em Cota para restituir o horizonte orgânico. Meses depois, iniciou a plantação de árvores nativas da região como o Chilco (*Baccharis latifolia*) e o Aliso (*Alnus acuminata*). As plantações foram favorecidas pelas altas precipitações entre os anos 2000 e 2007 e também pela localização próxima ao morro (PEREZ, 2016).

Em novembro de 2016, visitei o sítio Santa Clara. Ele se encontra a menos de um quilômetro da estrada que leva para a zona norte-oeste de Bogotá, próximo à Resguardo Indígena Muisca de Chía e a alguns condomínios fechados. A entrada é por uma rua não asfaltada. Quando a neta do professor abriu a porta, o primeiro que vimos foram as casas da família no canto esquerdo formando um L, uns metros à direita uma estação climatológica, além de uma coelheira e um galinheiro.

Mais ao fundo, entramos na floresta plantada pelo professor. Enquanto adentrávamos na floresta, a neta nos contava como ela cresceu simultaneamente com as árvores, aprendeu seus nomes e como ainda

reconhece quais são endêmicas da região, quais foram plantadas pelo avô e quais apareceram sozinhas por dispersão natural das sementes.

Ela me mostrou o chão cheio de folhas marrons e disse que esse é um típico chão de floresta andina, indicando a sua maturidade. Eu que não entendo de florestas pude intuir sobre essa maturidade ao olhar para cima, para as copas das árvores, com mais de 10m de altura. Sabina me mostrou as sementes dos *robles* e dos *cedros* e *nogais* no chão; falou dos animais que já viu ali, como alguns tipos de roedores e os "*cusumbos*" ou quati andinos *(Nasuella Olivácea)*; dos pássaros que chegam ao sitio nas madrugadas e dos pesquisadores que têm estudado múltiplos aspectos da floresta.

Também conversamos sobre as relações com a vizinhança e a preocupação da família pela iminente construção de nove prédios de apartamentos de nove andares no terreno ao lado; sobre os tensos diálogos com os representantes da construtora e da Prefeitura de Chía e sobre o novo Plano Diretor do município.

Saindo da floresta, encontramos uma pequena capela que o professor construiu com duas janelas, uma com um vitral de São Francisco de Assis e outra com a Santa Clara de Assis. A neta nos contou que seu avô era um católico estudioso dos textos de São Francisco e praticante de seus preceitos. Depois da capela, e no caminho para a casa, passamos pela horta, um espaço querido pelos avós. Hoje na horta se produz variadas frutas, legumes e ervas. A visita terminou com um chá que ela nos preparou pegando a hortelã diretamente do jardim ao lado da porta da casa.

O sitio Santa Clara é uma síntese prática das teorias de van der Hammen sobre o território da região e sobre suas ideias do que esta poderia ser no futuro. Uma das coisas mais interessantes da floresta do sitio é que 21% das espécies de árvores não correspondem àquelas plantadas inicialmente, elas são espécies presentes no morro Majuy e em outras áreas próximas que teriam chegado ao local por dispersão natural das sementes. A diversidade da jovem floresta evidenciaria que existe conectividade ecológica e que é possível realizar uma restauração natural sem precisar de muita intervenção humana (PÉREZ; BARBOSA; CORTÉS, 2016).

Como vimos no capítulo anterior, o parecer do Painel de Especialistas retomou as propostas de zoneamento de van der Hammen, porém sem denominar a zona de DIM. O Painel ressaltou que a criação da Reserva Florestal Protetora era a necessidade mais urgente na zona para assegurar a "preservação e conservação" tanto das pequenas áreas de florestas ainda existentes quanto dos corpos d`água. Para realiza-la sugeriu a compra de terrenos por parte da Prefeitura ou do governo Nacional, além de fazer uso dos instrumentos existentes nas leis para cobrar mais valias, produto da urbanização das áreas definidas como de expansão urbana e buscar cooperação internacional para os planos de recuperação e conservação dos solos para diminuir: 1) a velocidade da mudança climática, 2) a produção de carbono, 3) a degradação dos solos de valor agrícola e 4) a degradação ambiental global". (ARDILA, 2003, p. 373).

O Ministério ordenou o zoneamento do limite norte de forma próxima às propostas do Painel de Especialistas. Não obstante, quando fez referência ao "corredor de conexão, restauração e proteção entre as montanhas do leste e o rio Bogotá" (*Ministerio de Medio Ambiente*, Resolução 470 de 2000) determinou que se tratasse de uma Reserva Florestal Regional, sem definir que tipo de reserva seria, se protetora, onde não poderia haver nenhum tipo de exploração: protetora-produtora, que permitiria a exploração controlada de algumas áreas ou produtora destinada a produção controlada de frutais e madeiras.

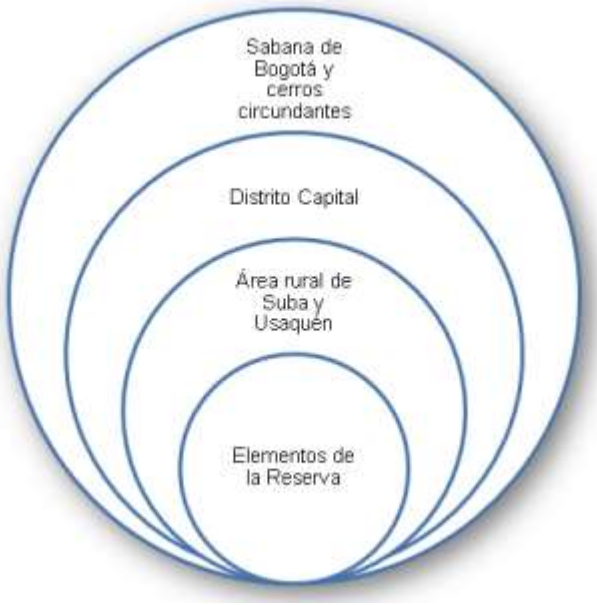
### 4.1.1 Uma Reserva Florestal Produtora com o PMA de um DIM

Em 2014, foi publicado o Plano de Manejo Ambiental (PMA), o objetivo geral dele é fortalecer a função ecológica ambiental local e regional da Reserva Florestal Thomas van der Hammen, levando em conta "suas potencialidades, os usos atuais, alterações, degradações e pressões de ocupação" (Resolução 21 de 2014. *Consejo Directivo CAR*. Artigo 4).

Junto com o PMA, a CAR publicou os estudos técnicos que suportam o documento e, entre eles, uma análise que chamaram de o "contexto funcional" da RFTvdH. Nele, analisam os efeitos que poderia ter a RFTvdH sobre a cidade e a região e concluem que tudo vai depender da harmonização do PMA com as normas das áreas próximas, isto é, as Unidades de Planejamento Rural

UPR, a zona de manejo e preservação ambiental do rio Bogotá (ZMPA), o Plano Zonal do Norte (POZ NORTE), o PMA da Reserva Florestal Protetora da Floresta do leste e os POT dos municípios de Chía e Cota (CAR, 2014, p 4-2).

**Figura 21 Contexto funcional da RFTvdH**



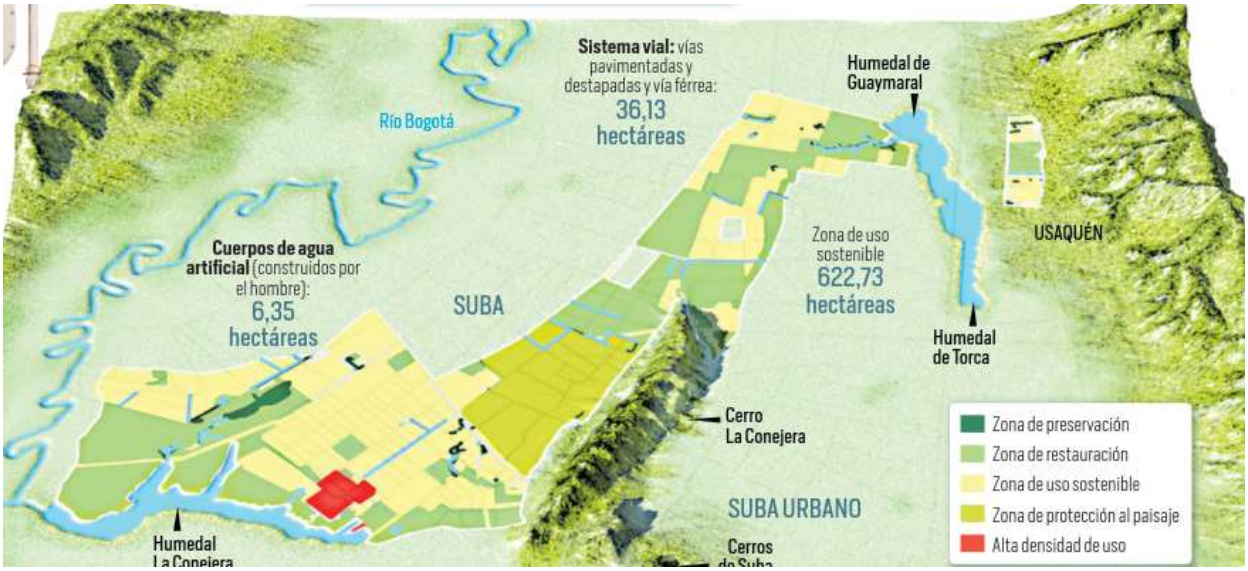

Fonte: CAR, 2014, p.4-1

Esses estudos explicam que no nível regional, a reserva é um conector entre os dois corredores biogeográficos definidos pela CAR como importantes áreas de recarga hídrica e conservação da biodiversidade. Portanto, quando restauradas as áreas de floresta endêmica da RFTvdH estas permitiriam o fluxo energético e de biodiversidade dos dois sistemas de corredores (CAR, 2014, p 4-2).

Para alcançar seus objetivos, o PMA proibiu a construção de novas moradias, de estabelecimentos comerciais, industriais e de equipamentos que não tivessem relação com a conservação ambiental. Proibiu novas estradas dentro da zona e só permitiu, com prévia aprovação da CAR, o melhoramento ou adequação das já existentes, como, por exemplo, da estrada Suba-Cota. Proibiu os usos industriais e deu para aqueles existentes um prazo de três anos para sair. Também proibiu novos cultivos de flores e ordenou aos existentes que se retirassem da área gradualmente num prazo de sete anos em atenção a que “essa atividade não permite gerar a conectividade desejada,

devido aos altos índices de ocupação requeridos para sua viabilidade econômica, seu enorme impacto na paisagem e o aproveitamento intensivo do recurso hídrico subterrâneo que implica" (Resolução 21 de 2014. *Consejo Directivo CAR*. Considerações).

**Figura 22. Usos do solo estabelecidos no PMA**




Fonte: El tiempo 21 de novembro de 2016

É interessante perceber que esse zoneamento (Vide apêndice D), embora não faça nenhuma referência explícita, retoma algumas das propostas de van der Hammen (2003), de forma que quatro zonas coincidem com as categorias previstas para os DIM no Decreto 1974 de 1989: preservação, proteção, recuperação e produção. (Vide figura número 23).

Para a implementação da reserva, ordenou-se a formulação de 10 programas e 23 projetos e se estabeleceu o valor aproximado de sua execução em $249.130.000 de reais (204850 milhões COP). Estes, de forma semelhante às especificações dos DIM no artigo 5 do decreto 1974 de 1989, se referem às atividades para consolidar os usos de cada zona.

**Figura 23 Comparação de zonas do PMA com categorias de uso previstas para os DMI**

| PMA da RFTvdH | | DIM | |
|---|---|---|---|
| **ZONA** | **DEFINIÇÃO** | **ZONA** | **DEFINIÇÃO** |
| **Preservação**<br><br>81,46 hectares. | Orientada a evitar a alteração, degradação ou transformação por atividades humanas e favorecer a manutenção e desenvolvimento das coberturas nativas e de outros tipos de ecossistemas naturais por processos sucessão natural e/ou restauração ecológica passiva. Assim, "as ações de manejo procuram gerar conectividade, e manter os atributos de composição, estrutura e função da biodiversidade, evitando ao máximo a intervenção humana e seus efeitos". (PMA artigo 8) Nestas zonas o uso principal dos terrenos deve ser o aproveitamento de frutos que não impliquem tala, pesquisa cientifica, educação ambiental, ecoturismo, adequação de solos para reabilitação. Proibiram-se a construção de moradias e novas estradas, tala de árvores nativas, plantação de espécies exóticas, comercio, mineração e a recreação ativa[a]. | **Preservação** | Para garantir a perpetuidade dos recursos naturais. Aqueles que contenham bioma ou ecossistemas de especial importância para o país. |
| **Restauração**<br><br>703,08 | Dirigido ao restabelecimento de um estado anterior da composição, estrutura e função da diversidade biológica. Serão zonas transitórias até alcançar o estado de conservação desejado, quando passarão a ser zonas de preservação. O uso principal é o florestal protetor com espécies nativas e restauração ecológica. Também se permite o aproveitamento de frutos que não impliquem tala, pesquisa cientifica, educação ambiental, ecoturismo, adequação de solos para reabilitação, produção de material vegetal para recuperação biológica. Assim como infraestrutura associada ao uso florestal. | **Recuperação** | No intuito de restabelecer as condições primigênias da zona ou condições que permitam a exploração sustentável da área. |
| **Proteção da paisagem**<br><br>138,28 | Áreas que já foram declaradas monumentos ou dignas de conservação por motivos históricos, culturais ou de paisagem. Faz referência, especificamente, à área da Fazenda *La Conejera*, reconhecida pelo Ministério da Cultura em 2004 como bem de interesse cultural com um Plano de Manejo e Proteção[b] (2012) que especifica os usos permitidos dentro da fazenda. | **Proteção** | Para garantir a conservação e manutenção de obtras atoes e atividades produto da ação humana, com ênfases em seus valores intrínsecos ou histórico culturais. |
| **Uso sustentável**<br><br>**Alta densidade de uso**<br><br>472,33 | Espaços para atividades produtivas e extrativas compatíveis com os objetivos de conservação. Os usos permitidos são o aproveitamento de frutos que não impliquem tala, pesquisa cientifica, educação ambiental, ecoturismo, adequação de solos para reabilitação, monitoramento ambiental, geração e recuperação de áreas úmidas artificiais. Manutenção de infraestrutura associada aos usos permitidos, recreação ativa, manutenção das vias existentes. Estão proibidas as novas moradia, condomínios, novas estradas, cenários esportivos ou para eventos sociais, usos agropecuários altamente dependente de insumos químicos, pecuária extensiva, introdução de espécies, cultivos de flores, estufas industriais, caça queima e tala de vegetação.<br><br>Faz referência ao setor da clínica Corpas e as ruas próximas. Nesta área se permitem os usos anteriores à criação da reserva, infraestrutura de serviços públicos e de segurança, moradia, comercio, recreação ativa, com controle de emissões atmosféricas. Juntas, as áreas de usos sustentáveis e alta densidade | **Produção** | Áreas de atividade humana para produzir bens e serviços. Pressupõe um modelo de aproveitamento racional dos recursos num modelo de aproveitamento racional no quadro do desenvolvimento sustentável. |

Fonte: Elaborado pela autora com base em Resolução 21 de 2014. Conselho Diretor da CAR e Decreto 1974 de 1989

[a] O POT de Bogotá (Decreto 619 de 2.000) define a recreação ativa como as atividades orientadas ao exercício de disciplinas lúdicas, artísticas ou esportivas para a saúde física e mental, para as quais é necessário infraestrutura de uso coletivo e com capacidade para receber público numeroso. A recreação passiva, em contra mão, corresponde às atividades contemplativas para a saúde física e mental, para as que são necessárias infraestruturas mínimas e baixo impacto ambiental, como por exemplo, trilhas pedestres, mirantes, observatórios de aves e fauna.

[b] Os Plano de Manejo e proteção são aprovados pelo Ministério de Cultura para garantir a proteção e conservação de bens culturais reconhecidos como patrimônio cultural país

## 4.2 Ideias e práticas durante a "Bogotá Humana" (2012-2015)

Durante a formulação do PMA entre 2012 e 2014, a CAR coordenou as atividades e articulou os diferentes atores nas discussões, tendo o apoio constante da Prefeitura da época (2012-2015), gerida pelo prefeito Gustavo Petro Urrego.

O prefeito fora membro da desmobilizada guerrilha M-19 em sua juventude, duas vezes candidato a presidente representando um setor da esquerda e ex-senador da República. Como senador, destacou-se pelos debates que impulsou no Congresso, um deles sobre o limite norte de Bogotá, onde os projetos de infraestrutura estariam pensados para mudar o uso do solo da área rural para urbana e assim aumentar o preço dos terrenos de pessoas próximas ao governo nacional (REVISTA SEMANA, 2000). Ainda como Senador, abriu um processo contra a CAR em 2011, ante o tribunal superior de Bogotá, por descumprir a ordem do Ministério do Meio Ambiente de criar a Reserva Florestal no norte de Bogotá. Um mês depois, o Conselho Diretivo da CAR criou a RFTvdH.

Vários funcionários da Prefeitura da época, inclusive dois principais secretários eram professores da Universidade Nacional, sede Bogotá[7]. Suárez (2017) os denomina "tecnocratas" e identifica pelo menos seis na Secretaria de Fazenda, Planejamento, Hábitat, Ambiente e Mobilidade. Dentre eles, três fizeram parte do Instituto de Estúdios Urbanos da Universidade Nacional, e dois deles tiveram uma participação destacada no debate sobre a periferia do norte da cidade no ano 2000, um no painel de especialistas e outro na CAR. Além disto, o gerente da *Empresa de Acueducto e Alcantarillado* (EAAB) foi diretor da CAR no ano 2000, durante o governo de Petro.

O Plano de Desenvolvimento (PD)[8] de sua administração intitulou-se: Bogotá Humana. O plano afirmava que o processo de urbanização da cidade,

---

[7] Uma abordagem do papel dos acadêmicos como atores nas controvérsias sobre a RTvdH será apresentada no capítulo 5.

8 Os Planos de desenvolvimento são o instrumento que cada nova administração, a partir de um diagnóstico geral e das propostas de sua candidatura, deve formular contendo uma visão de desenvolvimento, objetivos estratégicos, metas, projetos e recursos para os quatro anos do

por um lado, quase acabou com os corpos de água no território e, por outro, fomentou a segregação da população em todos os sentidos. Para encarar este fenômeno, o objetivo do PD foi repensar o modelo de expansão da cidade. A ideia era terminar com as ações de *"renovação urbana a serviço da acumulação de capital"* e implementar a "revitalização urbana" para devolver às populações o direito à cidade e fazer de Bogotá um território que "*enfrenta a variabilidade climática e se organiza ao redor da água*" (CONCEJO DE BOGOTÁ, 2012).

Para levar esse discurso à prática, sugeriu a modificação de alguns conteúdos do Plano de Ordenamento Territorial (POT),e incluiu, entre outras coisas, as medidas necessárias para o adensamento da cidade. (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2013). Nesse marco, a Prefeitura propôs uma política de revitalização das periferias da cidade conhecidas como as áreas de *borde urbano-rural* (CONCEJO DE BOGOTÁ, 2012).

Na proposta de modificação do POT da Prefeitura de Gustavo Petro, as bordas foram redefinidas como "Territórios estratégicos para a contenção da urbanização e para a consolidação de um modelo de cidade guiado pelos objetivos de prevenção da mudança climática, o ordenamento ao redor da água e a redução dos riscos"[9] (BALLÉN-VELÁSQUEZ, 2014, p. 34).

Conforme a proposta, as comunidades interessadas ou as Secretarias de Hábitat e Ambiente da cidade podiam solicitar a definição de áreas de borda urbano-rural para as que quisessem definir instrumentos de planejamento e gestão com participação da população local. Estes instrumentos deviam contemplar estratégias, mecanismos e projetos para controlar o crescimento urbano informal e seus impactos ambientais, urbanísticos e sociais negativos; fortalecer as redes comunitárias para a participação e a criação de *pactos de borde*; a proteção da EEP, os serviços ambientais, o patrimônio cultural; e a gestão camponesa de bens e serviços públicos. (Decreto 364 de 2013. Modificação excepcional do POT. Artigo 473).

---

governo.

9 "territorios estratégicos para la contención de la urbanización y para la consolidación de un modelo de ciudad guiado por los objetivos de prevención del cambio climático, el ordenamiento en torno al agua y la reducción del riesgo".

O Planejamento e gestão das bordas, devia ser formulado em harmonia com os outros instrumentos de planejamento existentes, isto é, com os *Planes de Ordenamento Zonales* (POZ) e as *Unidades de Planeación Rural* (UPR). Estas últimas definidas em terrenos considerados não aptos para usos urbanos na busca da "integração dos componentes físico, social e económico, no quadro da sustentabilidade ambiental e política, assegurando a vinculação dos atores locais com equidade social" (Decreto Distrital 190de 2004. Artigo 55).

Com seu apoio à CAR na formulação do PMA da RFTvdH e com o zoneamento da UPR Norte (Decreto 435 de novembro de 2015), o governo da *Bogotá Humana* foi o primeiro que conseguiu iniciar o processo de cumprimento das ordens das Resoluções do Ministério do Meio Ambiente do ano 2000. Isto no quadro de uma falida proposta de modificação do POT em que a equipe da Prefeitura tentou articular a visão regional, vigente desde o ano 2000 ao redor da EEP, com seu próprio projeto socionatural.

### 4.2.1 A RFTvdH nos tempos da *Bogotá Humana*. Da criação à implementação

Com a formulação da Resolução 21 de 2014 instituindo o PMA da RFTvdH encerrou-se a controvérsia sobre a reserva e a discussão das objeções dos críticos. O PMA era um dispositivo pronto para começar a ser utilizado. Para isto, além de fazer cumprir suas orientações em termos do uso do solo, a Prefeitura e a CAR deveriam iniciar a realização dos programas e projetos previstos no Plano. Neste item, vamos conhecer as novas redes de atores que se formaram em torno da implementação do PMA entre 2014 e 2015.

A formulação dos instrumentos de planejamento, com seus processos de participação cidadã agregaram novos atores-rede às discussões sobre o limite norte da cidade. Além dos decretos e resoluções mencionados durante este capítulo, mais instituições do governo distrital entraram em cena e se articularam aos projetos ao redor da implementação do PMA. Neste contexto, a Secretaria de Meio Ambiente, a Subdireção de Ruralidade e o Jardim Botânico se tornaram instituições centrais para a realização dos planos da Prefeitura e da CAR.

Por exemplo, no caso do Jardim Botânico de Bogotá José Celestino Mútis (JBB) se fortaleceu o programa de restauração ecológica estabelecendo a floresta *Las Mercedes* como uma das quatro Áreas Prioritárias de Restauração Ecológica (APIRE) da cidade[10]. A floresta faz parte da RFTvdH e está localizada dentro da Fazenda *Las Mercedes*, uma propriedade privada, cuja entrada não é permitida ao público. No PMA da Reserva, a floresta faz parte da zona de "restauração" (vide Apêndice C). Segundo funcionárias do JBB, a Floresta tem enfraquecido e diminuído sua área devido ao isolamento de outros ecossistemas, principalmente das áreas úmidas. Este isolamento estaria relacionado com a proximidade da área urbanizada, que o PMA denomina como "área de uso intensivo" e onde existe uma clínica universitária, restaurantes, lojas e moradias. (Anotações de campo, visita Floresta Las Mercedes, 11 de outubro de 2017).

O programa de restauração visava melhorar o estado da floresta e gerar conexão com o riacho La Salitrosa e com a área úmida *La Conejera*. Para tatno, criaram um banco de sementes e de solos, realizaram plantações de árvores nativas, criaram reservatórios de água, e fizeram controle de espécies de fauna, manutenção e jornadas cuidado[11].

No entanto, dentro da fazenda alguns terrenos próximos à floresta são propriedade do Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDU) pertencente à Prefeitura de Bogotá, desde que esta os comprou[12] na década 90 como área reservada para a construção da *Avenida Longitudinal de Occidente* (ALO). Em 2014, a Prefeitura de Gustavo Petro decidiu plantar nesse local a Floresta da Paz e da Reconciliação[13] em parceria com o JBB e com o Centro Nacional de Memória Histórica[14].

---

[10] Sendo as outras: Canta Rana, no limite sul da cidade, La Florida no oeste e La Cascada no Leste.

11 Vídeo explicativo do JBB sobre a floresta Las Mercedes https://www.youtube.com/watch?v=pc28XsqqFjg (último acesso 27 de dezembro de 2018).

12 Para realizar obras públicas e de infraestrutura o estado pode desapropriar, porém antes deve tentar negociar e comprar os terrenos a seus proprietários.

13Um video do JBB sobre essa atividade pode ser consultado em ttps://www.youtube.com/watch?v=Cc0GUDlSJjQ (último acesso em dezembro 27 de 2018).

14 É uma entidade do governo nacional, criada em 2011 no quadro da Lei de vítimas e restituição de terrenos, para "reunir e recuperar todo o material documental, testemunhos orais, e qualquer outro, dos diferentes atores, relativos às violações de direitos durante o conflito

Esta floresta seria uma homenagem às vítimas do conflito armado no país e por isso as árvores foram plantadas em um esquema que reproduz a forma do mapa da Colômbia. Dentro dele há um setor com 36 cedros *(Cedrela montana)* que representam as vítimas de uma chacina no departamento de Caquetá, no sul do país. Na plantação, houve participação de familiares dessas vítimas que até hoje não sabem o que aconteceu com estas pessoas, desaparecidas. Além do simbolismo da floresta da reconciliação no quadro do processo de negociação do acordo de paz do governo nacional com as FARC, a Prefeitura enviou uma mensagem clara de sua posição sobre a Reserva Florestal, a avenida ALO e os planos de expansão da cidade sobre ao limite norte.

Em sua intervenção durante a plantação da "Floresta da Paz e da Reconciliação" o prefeito Gustavo Petro expressou que a história de RFTvdH e do limite norte era uma "história de lutas sociais", por se tratar de uma área que haveria sido entendida como "uma bolsa de valor sobre a qual uma política gananciosa esperava irracionalmente ampliar a cidade até as fronteiras com Chía". Segundo ele, os interessados em lucrar com a urbanização do limite norte, difundiram, com ajuda da imprensa, um paradigma de cidade que ele chamou "do século XX", onde o desenvolvimento consistiria em atravessar estradas e localizar em cada lado destas um processo de especulação imobiliária (PETRO, 2016).

Em julho de 2015, o prefeito decidiu usar parte dos ganhos da Empresa do Aqueduto para comprar alguns terrenos da RFTvdH, especificamente alguns dentro das zonas destinadas a restauração pelo PMA. Para isso, uma equipe multidisciplinar priorizou os terrenos próximos às áreas úmidas e ao riacho La Salitrosa e formulou um "projeto prioritário de urgência manifesta", que justificou em função do fenômeno de *La Niña*, que aumentava as possibilidades de alagamentos em alguns dos terrenos. Para começar o

---

armado, para contribuir à reparação integral e o direito à verdade, das vítimas e da sociedade colombiana em geral. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/somos-cnmh/que-es-el-centro-nacional-de-memoria-historica (último acesso em dezembro 27 de 2018).

processo de negociação dos terrenos priorizados, a Secretaria de Ambiente os decretou como terrenos de utilidade pública (Resolução 819 de 2015) e a Prefeitura destinou um valor próximo a $47 milhões de dólares[15] para sua compra (Entrevista Número 3. Ex-funcionária da Prefeitura. Setembro 30 de 2016).

Alguns proprietários se mostraram dispostos a vender para a Prefeitura. Não obstante, esperavam que os preços dos terrenos fossem muito maiores. *"*[os proprietários ...] argumentam que tinham uma expectativa, há meio século, de que esses terrenos iriam ser urbanizados e que, portanto, os poderiam vender por um preço bom-*"*[16]. (ARENAS, 2016)

Em média, os proprietários pediam entre $110,00 e $220,00 USD por metro quadrado de terreno, enquanto a Prefeitura oferecia-lhes em média $9,00 USD[17]. No final de 2015, quando acabou o período de governo, a Prefeitura não conseguiu comprar nenhum terreno e iniciou o processo de expropriação de seis dos terrenos priorizados. Os processos de desapropriação costumam demorar aproximadamente cinco anos, portanto o processo de aquisição dos terrenos da reserva ficou detido na metade do caminho porque o novo prefeito, como veremos, os cancelou (Entrevista número 6, ex-funcionária da Prefeitura, outubro 12 de 2016).

Na busca de estratégias para a gestão e financiamento da reserva, para além do investimento de dinheiros públicos na aquisição dos terrenos, a Prefeitura organizou uma *Oficina de Intercambio Técnico* com funcionários das reservas urbanas Haagse Bos da Haia, a Floresta de Chapultepec de México D.F., e o Parque Collserola de Barcelona. O objetivo, segundo a Secretaria de

---

[15] A média do valor do dólar em 2015 foi de $2743,39 COP. https://dolar.wilkinsonpc.com.co. Para o mesmo ano a média da cotação do dólar no Brasil foi $ 3,28 BRL, segundo https://es.investing.com/currencies/usd-brl-historical-data

[16] "Los propietarios dice Fernando Amaya, argumentan que tenían una expectativa de que esos predios se iban a urbanizar- y por lo tanto los iban a poder vender a buen precio-Desde hace más de medio siglo. Em "La van der Hammen de Peñalosa cumple los sueños de los propietarios delos predios" (ARENAS, 2016).

[17] Valores aproximados para 2015, sendo a média do dólar para esse ano de $ 2. 743 COP

Planejamento (2015) foi "*conhecer* os modelos de administração e financiamento de reservas urbanas". No encontro de três dias, representantes das outras reservas visitaram a RFTvdH, explicaram os modelos de administração de cada caso e discutiram os possíveis cenários para a van der Hammen.

### 4.3 Ideias e práticas durante a "*Bogotá mejor para todos"* (2016-2018)

Em janeiro de 2016 iniciou o período do novo perfeito, o economista Enrique Peñalosa Londoño, que já havia sido prefeito de Bogotá entre 1998 e 2000. Naquela época, liderou a formulação do primeiro Plano Diretor (POT) da cidade, (vide cap 3) e a criação do sistema de transporte rápido por ônibus (BRT), conforme o modelo de Curitiba, no Brasil.

Nos dois Planos Distritais de Desenvolvimento do governo de Peñalosa, *Por la Bogotá que queremos (1998-2000) e Bogotá mejor para todos (2016-2019),* a administração afirmou que seu objetivo principal seria "propiciar o desenvolvimento pleno das pessoas para alcançar a felicidade" (CONCEJO DE BOGOTÁ, 1998). O foco da sua gestão, durante os dois mandatos, foram as obras de infraestrutura, principalmente de estradas e parques esportivos, o espaço público e a segurança. (LA SILLA VACÍA, 2017; EL TIEMPO, 2017).

No discurso de pose de 2015, ele afirmou: "Estou convencido de que podemos ter uma cidade muito melhor: mais segura, mais limpa, mais eficiente, mais inclusiva, mais respeitosa da dignidade humana, mais propicia para o desenvolvimento do potencial humano de todos" (PEÑALOSA, 2016)[18]. Uma grande parte deste discurso se referiu ao espaço público, que ele qualificou de desordenado e inseguro. Como solução, anunciou o projeto denominado "*Circuito Ambiental de Bogotá*", formado por três partes: o parque linear do Rio Tunjuelo, o calçadão do Río Bogotá e a grande trilha ecológica das montanhas do Leste. O circuito pretendia ser um corredor para o encontro com a fauna

18 "Estoy convencido de que podemos tener una ciudad mucho mejor que la que tenemos hoy: más segura, más limpia, más eficiente, más incluyente, más respetuosa de la dignidad humana, más propicia para el desarrollo del potencial humano de todos".

local, um local de integração social, ponto turístico internacional e símbolo da cidade (PEÑALOSA, 2016).

A partir deste projeto, o crescimento futuro da cidade se planejaria ao redor dos calçadões arborizados do Rio Bogotá, que seria despoluído[19].

> ... na orla do rio e de seus calçadões arborizados haverá parques, prédios de moradia, restaurantes e confeiteiras. As dezenas de quilômetros de espaços públicos embelecidos pela magia do rio serão o local de encontro e integração social por excelência da cidade. Lá cidadãos de todas as condições e idades passearão de bicicleta, caminharão, levarão o carrinho do bebê ou a cadeira de rodas do avô20. (PEÑALOSA, 2016)

No discurso também enfatizou que o crescimento da cidade era necessário, mas deveria ser ordenado para evitar que os municípios ao norte de Bogotá continuassem crescendo sem avenidas, sem parques, sem transporte massivo e com enormes custos ambientais. “Não é responsável dizer que Bogotá pode crescer só dentro de seu perímetro atual”[21] (ALCALDÍA DE BOGOTÁ, 2016).

Uma de suas principais propostas é *Ciudad Paz,* um grande projeto composto por quatro subprojetos urbanos, ou *“*pequenas cidades”, espalhados pelos limites da cidade, com equipamentos e espaços públicos e privados de qualidade, redes de parques lineais e ciclovias” (ALCALDÍA DE BOGOTÁ, 2016).

---

[19]Vide https://www.elnuevosiglo.com.co/index.php/articulos/09-2018-en-seis-anos-se-podra-nadar-en-el-rio-bogota-penalosa

20 Sobre el borde del río y sus malecones arborizados, habrá parques, edificios de vivienda, restaurantes y cafés. Las decenas de kilómetros de espacios públicos embellecidos por la magia del río, serán el lugar de encuentro e integración social por excelencia de la ciudad. Allí ciudadanos de todas las condiciones y edades pasearán en bicicleta, caminarán, llevarán el coche del bebé o la silla de ruedas del abuelo.

21 No es responsable decir que Bogotá simplemente puede crecer dentro de su perímetro actual.

**Figura 24** ***A cidade que o prefeito imagina***

Fonte: (REVISTA SEMANA, 2016a)

A prefeitura tem ressaltado as bondades dos projetos e seu caráter inovador. Nas apresentações públicas destes projetos, os *renders* e mapas costumam vir acompanhados de fotos de cidades norte americanas e europeias para exemplificar as propostas[22]

**Figura 25 Composição de Ciudad Paz**

| **Subprojeto** | **Área em hectares** | **Moradias previstas** |
|---|---|---|
| Ciudad Río | 4.200 | 350 000 |
| Ciudad Mosquera | 5.000 | 416 000 |

[22] Uma análise do uso de imagens e informação nas controversas entre projetos se encontra no próximo capítulo.

| | | |
|---|---|---|
| Ciudad Bosa/Soacha | 3.500 | 292 000 |
| Ciudad Norte | 5.924 | 494 000 |
| **Total** | **18.624** | **1 552 000** |

Fonte: (ALCALDÍA DE BOGOTÁ, 2016).

Para realizar estes projetos, a prefeitura promulgou decretos e atos que reverteram decisões da administração anterior. Por exemplo, suspendeu os processos de desapropriação e de compra dos terrenos da RFTvdH e revogou mediante a Resolução 1213 de agosto de 2016 da Secretaria de Meio Ambiente, a declaração de utilidade pública desses terrenos e a definição de zonas de risco por alagamento próximas às áreas úmidas Torca e Guaymaral (Resolução 819 de 2015). A justificativa na Resolução foi:

> …que sob a jurisprudência resenhada a Resolução 819 de 2015 se revoga, por se tratar de um ato de caráter geral e abstrato, podendo a Administração com sua simples vontade proceder a isso, advertindo que não serão postas em risco as áreas úmidas de Torca e Guaymaral [23].

De forma similar, habilitaram solos para usos urbanos para o subprojeto Ciudad *Río*. No caso dos projetos *Ciudad Soacha* e *Ciudad Mosquera* não estão dentro do perímetro de Bogotá, portanto, não é competência da prefeitura de Bogotá sua formulação. No caso de *Ciudad Norte*, este parece ser o projeto mais complicado de realizar, pois que corresponde à área com zoneamento estabelecido no ano 2000 pelo Ministério de Meio Ambiente (vide figura 15).

Uma parte do projeto *Ciudad Norte*, corresponde às áreas definidas desde ano 2000 como urbanas e de *expansão urbana.* Para o desenvolvimento destas em 2017, mediante o Decreto 88 de 3 de março, a prefeitura formulou o Plano Zonal do Norte intitulado *Ciudad Lagos de Torca.* Este projeto corresponde a 1801,15 hectares com pelo menos 110 mil moradias para 350

[23] Que en virtud de la jurisprudencia reseñada, la Resolución 819 de 2015, se deroga, por cuanto se trata de un acto de carácter general y abstracto, pudiendo la Administración con su simple voluntad proceder a ello, advirtiendo que no se pondrán en riesgo los Humedales de Torca y Guaymaral”

mil pessoas. Espera-se que 180 mil dessas moradias sejam sociais[24] (ALCALDIA DE BOGOTA, 2017, p. 269).

Em uma apresentação dos projetos de *Ciudad Paz* realizada à organização gremial *Cámara Colombiana de la Construcción* (CAMACOL)[25]; funcionários da prefeitura afirmaram que a realização de *Ciudad Norte* era impedida pelas áreas rurais e seus usos regulamentados pela UPR, e a RFTvdH, e que estas se constituíam numa "obstrução ao desenvolvimento". A respeito da Reserva Florestal, como ilustra a figura 26, afirmaram que "além do debate sobre o desenvolvimento ao norte, a tal Reserva van der Hammen está bloqueando o desenvolvimento rodoviário da cidade". (ALCALDÍA DE BOGOTÁ, 2016).

**Figura 26 Estradas sem concluir no norte e seu passo pela RFTvdH**

Fonte: (ALCALDÍA DE BOGOTÁ, 2016).

No *slide* número 152 da dita apresentação, a prefeitura afirma que se não forem removidos estes obstáculos para construir *Ciudad Norte*, não se ofereceria moradia e serviços para 1 milhão e 200 mil pessoas que teriam que

24 Inclusive moradia social
25 https://camacol.co/camacol/quienes-somos

morar 20 quilômetros mais distantes e pergunta: “é isto justo? é democrático? é conveniente para a sustentabilidade ambiental?

### 4.3.1 A RFTvdH segundo a “*Bogotá mejor para todos*”.

Assim que eleito, no final de 2015, o prefeito anunciou o projeto *Ciudad Norte* e a necessidade de modificar a Reserva Florestal Thomas van der Hammen. Este anúncio gerou múltiplas reações e foi fonte de diversas controvérsias entre 2016 e 2018 (as analisaremos no próximo capítulo). Porém, foi só em abril de 2018 que a prefeitura apresentou formalmente ante a CAR uma solicitação para re-delimitar, re-categorizar e subtrair a RFTvdH, acompanhada de um documento técnico de 1200 páginas, intitulado “Estudos de suporte requeridos para a solicitação de re-delimitação, re-categorização e subtração para a Reserva Florestal Regional Produtora Thomas van der Hammen em contexto com a UPR e com a rede de paisagem circundante”[26].

O documento apresenta um estudo prospectivo do limite norte, exceto da área de expansão urbana, onde a câmara de vereadores aprovou o projeto de POZ Norte, *Lagos de Torca* (Decreto Distrital 088 de 2017). Assim, o estudo se refere à RFTvdH e também às áreas da UPR até o limite com o rio Bogotá, em que eles denominam como Área de Estudo (AE). Em algumas ocasiões também fazem referência a uma área maior, que compreenderia também o outro lado do rio Bogotá, nas montanhas do oeste em Cota e que denominam Área de Influência Direta (AID).

Para cada uma realizaram uma análise espacial a partir de cartografia baseada na metodologia *Corine Land Cover*[27] sobre uso dos terrenos; normas

---

26 Estudios de soporte requeridos para la solicitud de realinderamiento, recategorizacion y sustracción para la Reserva Forestal Productora Regional Thomas van der Hammen en contexto con la UPR norte y con la red de paisaje circundante.

27"No quadro do programa Coordination of information on the environment (CORINE) promovido pela Comissão da Comunidade Europeia foi desenvolvida a metodologia Corine Land Cover (CLAC) para inventariar o cobertura da terra. A base de dados do projeto CLC na Colômbia permite descrever, caracterizar, classificar e comparar as caraterísticas da cobertura da terra, interpretadas a partir de imagens de satélite de resolução media (LandSat), para a construção de mapas de diferentes escalas”. Fonte: http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/metodologia-corine-land-cover (último acesso 20 de novembro de 2018).

vigentes de usos do solo[28] e estudos técnicos existentes sobre o limite norte, inclusive dos estudos de diagnóstico para a criação da RFTvdH (IEU, 2010) e dados reunidos no campo pela equipe técnica da prefeitura (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018).

O documento está estruturado em torno de quatro eixos transversais, para os quais se realizaram medições quantitativas e mapas e desenharam índices que visam avaliar o estado da área de estudo no que se refere a cada um dos eixos, a saber: 1) biológico: índice de naturalidade e de conectividade; 2) ecológico: Integralidade ecológica; 3) serviços ecossistêmicos: fornecimento de Hábitat, regulação climática, regulação de inundações e valores estéticos. 4) social: demografia, espaço público efetivo e acesso à natureza, transporte e mobilidade.

Da análise desses eixos nasceu o que denominam de *cenário zero* e que corresponderia à situação atual no limite norte. Segundo o documento, trata-se de "terrenos rurais, parcialmente sub-urbanizados, com áreas de proteção ambiental declaradas..." (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, p. 7A- 63). A avaliação teve como foco a "situação atual da área, não sua vocação nos Planos de *Ciudad Norte,* nem no estabelecido no PMA da RFTvdH" (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p. 63)[29].

A análise inicia explicando que na AE predomina a baixa naturalidade e que a RFTvdH é a zona com menor proporção de elementos naturais e maior presença de elementos de meia e baixa naturalidade (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p27). A naturalidade é definida no documento, citando a Hunter (1996) e Angermeier (2000), como aquilo que "não foi feito ou influenciado pelos humanos, especialmente por sua tecnologia" (nível 4 na escala de naturalidade)[30]. Também afirmam que na maior parte dos terrenos os

28 UPR, PMA e Resoluções do Ministério de Meio Ambiente.

29 "El Escenario control como bien ya se ha descrito con anterioridad, es la situación actual en la cual se encuentra el AE. Esta situación es: suelo rural, parcialmente sub-urbanizado, con áreas de protección ambiental declarada como el Bosque Las Mercedes, el Cerro La Conejera, la ronda del Río Bogotá, entre otros elementos de la EEP de la ciudad. En este sentido, el análisis de este escenario parte de evaluar la situación de todas estas áreas en la actualidad, y no de su vocación dentro de los planes de Ciudad Norte o las disposiciones del PMA de la RESERVA".

30 O índice de naturalidade corresponde à medição das condições atuais entre um nível

níveis de integridade ecológica[31] são entre baixos e inexistentes e os fragmentos de ecossistemas importantes estão isolados. Isto, segundo os autores, seria coerente com os usos rurais que a maior parte dos terrenos tem há décadas.

A população atual da AE foi calculada a partir de dados da Prefeitura sobre a média da densidade habitacional por moradia, no total da cidade. Essas informações foram cruzadas com projeções sobre a quantidade de unidades residenciais identificadas via foto de satélite e no cadastro distrital. No total, na AE haveria até 5900 pessoas. Este dado contrasta com o do PMA que, para 2014, indica 1340 pessoas. Os autores argumentam que esta diferença demonstraria que a zona aumentou de população aceleradamente (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p. 64).

Seguidamente, no subitem morfologia e tipologia, a partir de fotografias *de* satélites, identificam cinco tipos de edificações e moradias na AE que catalogam como: 1) moradia rural camponesa; 2) bairros rur-urbanos; 3) Sub-urbanização de alta renta tipo 1; 4) Sub-urbanização de alta renta tipo 2; e 5) moradias *multi-familiares* de renda média. Como conclusão deste subitem afirmam que, embora a paisagem esteja denominada como rural, se trata na maior parte de população urbana, isto porque em primeiro lugar: "não está diretamente associada à exploração da terra através de atividades agrícolas e/ou pecuárias" (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p. 68) e em segundo lugar pela existência de uma "racionalidade de eficiência, presente sobre os solos urbanos e em processo de urbanização, assim como a procura por abrir o mercado destes terrenos a segmentos de população com menos capacidade

---

máximo (10): Sistema natural próximo as condições ótimas de naturalidade e um mínimo (1): Sistema transformado, quando se trata de sistemas "completamente artificiais". Os níveis de sistemas intermediários são: 2= semitransformado; 3=muito intervindo; 4=cultural assistido; 5= sistema cultural autossustentável; 6=sistema seminatural; 7=sistema quase-natural; 8=sistema subnatural; 9=sistema natural; 10=sistema natural primário. Para a AE identificaram que predominam, em um 66%, as áreas correspondentes aos sistemas culturais (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p27).

31 "Medida da composição, estrutura e função de um ecossistema em relação com o rango de variação natural ou histórica do sistema, assim como das perturbações causadas por agentes naturais ou antropogênicos de mudança" (Parrish, Braun, & Unnasch, 2003 apud ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7a p. 8).

aquisitiva (mentalidade do mercado urbano de moradia)" (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p. 68)[32].

Em entrevista para esta Tese, quando perguntei a um alto funcionário da prefeitura se, com as modificações à RFTvdH que eles propõem a área rural iria desaparecer, ele respondeu "já está desaparecendo, não só dentro do Distrito, dentro da Savana, para proteger os solos agrícolas temos que organizar a ocupação"[33] (Entrevista Número 19. 2 de outubro de 2017). Declarações similares se repetiram em entrevistas e intervenções públicas dos funcionários da prefeitura.

De forma similar, afirmam que a moradia camponesa está desaparecendo e que, em seu lugar, estaria se consolidando um padrão de "bairros rur-urbanos de baixa renda", e que isto significa um problema a ser resolvido pela Prefeitura mediante o planejamento da urbanização:

> ...neste sentido o problema não seria a extinção da morfologia tradicional da moradia camponesa. O problema essencial, conforme a observação das morfologias existentes, seria que nas etapas intermédias em que se encontra este processo de urbanização parcial não planificado, o território seja construído de forma excludente, ineficiente e não atenda às necessidades das populações que não podem autofinanciar seu acesso a um entorno com espaços e serviços públicos suficientes […] este tipo de falhas do mercado acontecem quando os processos de urbanização não são planificados nem assistidos pelo Estado" (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p. 68)[34].

---

32 "Lo anterior se refleja no solo en una racionalidad de eficiencia, presente sobre los suelos urbanos y en proceso de urbanización, sino también la búsqueda por abrir el mercado de este suelo a segmentos con menos capacidad adquisitiva (mentalidad del mercado urbano de vivienda)".

33 "Ya está desapareciendo, no sólo dentro del Distrito, sino de la Sabana, ya está desapareciendo, para proteger los suelos agrícolas hay que organizar la ocupación".

34 Respecto a la vivienda campesina, se evidencia la consolidación de barrios informales rur-urbanos de baja renta, sin los servicios ni bienes públicos necesarios para garantizar calidad de vida ante la densidad poblacional. En este sentido el problema no recae sobre la extinción de la morfología tradicional de vivienda campesina. El problema esencial, que refleja la revisión de las morfologías existentes, es que dentro de las etapas intermedias en las que está este proceso de urbanización parcial no planificado, el territorio se construya de forma excluyente, ineficiente y no llega a las necesidades de las poblaciones que no poseen capacidad adquisitiva para autofinanciar un entorno con suficientes espacios y servicios públicos. No es deseable, que el territorio tienda a consolidarse por predio a predio, o en el mejor de los casos en fichas urbanas no funcionales entre sí, y en donde el buen hábitat este reservado a quien pueda pagar por él (y este es el tipo de fallas de mercado que se producen cuando los procesos de urbanización no se planifican y no son asistidos por el Estado).

Em concordância com esta preocupação, no subitem seguinte, indagam pela proporção de espaços verdes disponíveis por pessoa e a facilidade de acessar estes espaços. Os espaços com possibilidade de acesso e uso público são denominados “espaço público efetivo”. Das medições realizadas sobre os mapas da AE, concluem que embora numerosos e com possibilidade de cumprir funções ecossistêmicas, os espaços verdes estão fechados ao público e não estão equipados para o uso da população, portanto “não cumprem uma função social direta” isto é, não são espaços públicos efetivos, por isso seu potencial ambiental e social estaria sendo desaproveitado (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p. 73).

O principal problema da AE, conforme exposto no documento, seria que o PMA da RFTvdH não teria superado 1% de execução durante os quatro anos de sua vigência. Isto porque, segundo eles, o PMA não seria um exercício de planejamento territorial e *projeto* ambiental, mas um marco normativo e um esquema de orçamento relacionado com objetivos de conservação e preservação ambiental. (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p. 149)

Por outro lado, explicam que caso o PMA seja implementado, como está formulado, o espaço verde por habitante seria de 792,5 m². A ONU e a OMS estabelecem um padrão de 15 $m^2$ de espaço público por habitante. Portanto, a AE teria um enorme superávit. Com estes dados, questionam “a quantidade de recursos destinados à consolidação de uma área de tamanha magnitude, afastada da cidade e onde o *espaço público efetivo* é de 4,4 m² por habitante [isto…] pode facilmente criticar-se desde o ponto de vista fiscal” (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 7A p. 149). A esta afirmação adicionam: “...apesar da grande quantidade de espaços verdes efetivos propostos no PMA, estes não garantem a acessibilidade geral na AE, porque os caminhos e estradas previstas são ineficientes, não estão pensados para facilitar serviços urbanos, mas para estabelecer rotas rurais comerciais” (7a 151)[35].

[35] …a pesar de la gran cantidad de espacios verdes efectivos propuestos por el PMA, estos no garantizan una accesibilidad generalizada en el AE, es porque el entramado vial posible en este Escenario 1 es ineficiente, y no está pensado en función de facilitar servicios urbanos, sino en función de establecer rutas rurales comerciales.

Depois de caracterizar o cenário atual, descrevem 4 possíveis cenários para o futuro do limite norte e comparam suas características em termos biológicos, ecológicos, de serviços ecossistêmicos, sociais e financeiros. (Ver apêndice D).

Cenário 1: RFTvdH com a forma e limites atuais, o PMA vigente executado e o resto da AE como áreas rurais. (Caso se mantenham os objetivos do PMA, das resoluções do Ministério de Ambiente do ano 2000 e se cumpram os PMA das outras áreas protegidas: morros e áreas úmidas).

Cenário 2: RFTvdH com a forma e limites atuais, o PMA vigente executado e o resto da AE com urbanização espontânea. (Isto é urbanização espontânea das áreas rurais atualmente regulamentadas pelas UPR)

Cenário 3: RFTvdH re-delimitada conforme proposta da prefeitura, permitindo novas estradas, mantendo as áreas rurais como rurais (Cenário se re-delimita a RFTvdH e se mantém a normatividade da UPR e das outras áreas protegidas).

Cenário 4: Reserva re-delimitada, conforme proposta da prefeitura com novas estradas e com a transformação das áreas rurais em urbanas. (Caso re-delimitar a RFTvdH, mudar de categoria e subtrair áreas para construir estradas, eliminar normas das UPR e mudar o uso do solo rural para urbano).

Após comparar os resultados dos cinco eixos nos 4 cenários, o estudo da prefeitura conclui que o cenário mais conveniente para consecução dos objetivos de conservação RFTvdH (CAR Resolução 11 de 2011) seria o cenário 4, isto é, a reserva com novas estradas e com a transformação das áreas rurais em urbanas. Portanto, seria necessário re-delimitar a reserva para lhe dar a forma dos corredores ecológicos e subtrair[36] as áreas necessárias para a construção das novas estradas.

Além disso, apresentam um quadro comparativo dos objetivos de conservação consignados no documento do PMA com a definição de Reserva Florestal Protetora, identificando que não haveria correspondência entre estes.

[36] Subtrair significa tirar a categoria de reserva Florestal de algumas zonas para permitir nelas atividades diferentes à conservação ou executar obras de infraestrutura.

Assim, propõem mudar a categoria de Reserva Florestal Produtora para a categoria de Reserva Florestal Protetora. Desta forma, os corredores da nova RFTvdH formariam parte do Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

### 4.3.2 A proposta: Reserva re-delimitada regional e protetora TvdH

Conforme o documento da prefeitura

> "A proteção dos elementos da Estrutura Ecológica Principal no território começa a ser percebida como uma afetação direta aos terrenos e a seus proprietários [...] as obrigações pela afetação são distribuídas de forma desigual porque os terrenos que não estão afetados pela Estrutura Ecológica Principal nem pela RESERVA têm maior valor que os que estão total ou parcialmente afetados"[37].

Também afirmam que todo zoneamento que limitar os usos do solo geraria conflitos na área porque o valor econômico dos terrenos diminuiria e a população moradora ou que trabalha ou recebe outros serviços na área, seria negativamente afetada. (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, cap. 2 p.7)[38].

A proposta, então, seria re-delimitar a Reserva TvdH de forma que não seja mais um corredor de usos rurais, mas vários corredores mais finos de florestas com espécies nativas e parques, espalhados por toda a área do limite norte, "de forma que todas as pessoas poderão acessar à totalidade da área da reserva" (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, p.7B 9). Os corredores, que corresponderiam a "reserva re-delimitada" estariam inseridos numa "matriz urbana", correspondente a *Ciudad Norte* e funcionariam como áreas de lazer, nos termos da prefeitura como *espaço público efetivo*.

---

37 "[…] la protección de elementos de la Estructura Ecológica Principal en el territorio comienza a ser percibida como una afectación directa a los lotes, a los predios y a sus propietarios respectivos [...] las cargas de la afectación quedan distribuidas de manera inequitativa pues los lotes que no están afectados por la Estructura Ecológica Principal ni por la RESERVA cuentan con un mayor valor del suelo respecto de los lotes afectados total o parcialmente".

38 Esta é uma das maiores diferenças com os posicionamentos da prefeitura passada, de quem concorda com ela, e de quem defende o zoneamento do limite norte como ele foi definido pelo ministério no ano 2000 e regulamentado depois mediante UPR e PMA. Eles afirmam que as restrições da urbanização no limite norte, não teriam diminuído o preço dos terrenos porque estes nunca foram de uso urbano, e a norma sempre havia sido restritiva com a urbanização, por tanto o preço do solo sempre foi o de solo rural e não haveria razão para as expectativas de alguns proprietários que esperavam vender os terrenos com preços de solo urbanos.

Os corredores verdes propostos se baseiam em zonas verdes já existentes como, por exemplo, áreas de clubes esportivos e nas zonas próximas aos canais de água e áreas úmidas. As áreas fora destes corredores não teriam restrição para ser urbanizadas e ali que se construiria o projeto *Ciudad Norte*. Desta forma, afirmam eles, diminuiriam os conflitos e melhoraria a funcionalidade da reserva porque conectaria as montanha do leste com o rio. Além disso, os objetivos de conservação seriam mantidos por meio de 79% das áreas de conservação contempladas pelo PMA atual e a média de áreas com "alta naturalidade", que na atualidade seria de 1,9 % e que com a proposta aumentariam em toda a AE para 12,4 %.

**Figura 27 RFTvdH hoje e no futuro, segundo a proposta da prefeitura**

Fonte: Twitter @Bogotá. 2/04/2018

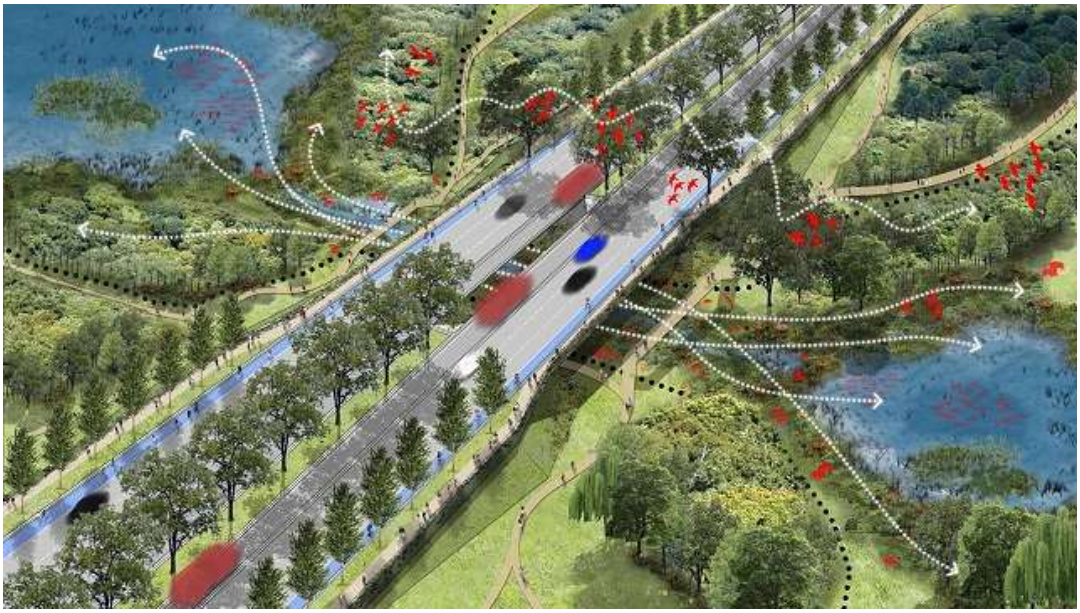
Além de apresentar a proposta como solução aos conflitos na AE, a Prefeitura considera que também vai resolver dois problemas maiores, que não só seriam da área, mas de toda a cidade e inclusive da região. O primeiro seria o tema da mobilidade e o segundo o da moradia.

Para o primeiro, propõem subtrair e declarar urbanas as áreas necessárias para construir ou alargar as estradas que estão propostas há varias década, sem serem terminadas e algumas nem iniciadas. No total, estas somam 9 e são: a Avenida *Longitudinal de Occidente* (ALO), *via Suba-Cota, Avenida Ciudad de Cali, Avenida Boyacá, Avenida El Polo, Avenida San José, Avenida Arrayanes, Avenida El Jardín e Carrera Séptima*. De igual forma, se mudaria o uso rural para permitir o desenvolvimento urbano conforme a infraestrutura viária e a procura da conectividade viária.

No projeto da Prefeitura atual as novas estradas teriam faixas exclusivas para o transporte público e ciclovias e seriam construídas com pontes que permitiriam que a fauna pudesse transitar pelos corredores sem perigo de ser atropelada, além de estarem previstos trechos elevados para não fragmentar as áreas úmidas. Estes seriam construídos conforme parâmetros internacionais (do Ministerio de Agricultura, Alimentação e Meio Ambiente da Espanha):

> [...] para a conservação ecológica se deve dispor de uma passagem a cada quilometro quando se trata de mamíferos de grande tamanho, enquanto para pequenos vertebrados o recomendado é uma passagem a cada 500m, e que no caso de entornos com grande intervenção humana, o recomendado é uma passagem a cada 3 quilômetros para os mamíferos maiores e uma a cada quilómetro para os vertebrados pequenos (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, p.8- 90)

**Figura 28 Proposta Ciudad Norte; RFTvdH 2018**



Fonte: (SECRETARIA DE PLANEACIÓN, 2018)

Na proposta da Prefeitura, o crescimento urbano do limite norte seria modelado de forma ordenada, num esquema similar ao Plano Zonal do Norte *Ciudad Lagos de Torca,* descrito pela Prefeitura como “um projeto ambientalmente sustentável”, uma vez que propõe a recuperação de nove corredores ecológicos, a elevação a autopista norte, a recuperação da área úmida Torca-Guaymaral e um sistema de drenagem sustentável consistente no uso de “telhados, recobrimentos e estruturas permeáveis que simulam o ciclo natural da água, de modo que esta possa ser reciclada, filtrada ou derramada diretamente a um canal natural, controlando a quantidade, qualidade e tempo” (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2017, p. 33)[39].

Conforme os autores, materializar a reserva re-delimitada junto com a construção das novas estradas e a provisão de serviços públicos e saneamento em todo o limite norte, significará a geração de mais-valor que pode ser arrecadado pela administração da cidade para financiar os programas de restauração ecológica e de aquisição dos terrenos mediante o princípio da afetação das mais valias ao custo da urbanização[40]. Porém, com este mecanismo, a administração tem possibilidade de acessar só 50% do mais valor gerado. Isto, segundo os autores, seria insuficiente para a implementação da Reserva re-delimitada.

A proposta então é usar *o mesmo modelo que estão usando no projeto Ciudad Lagos de Torca* em busca da “justa repartição de ônus e distribuição de benefícios do processo de urbanização”, em que “o crescimento ordenado dos terrenos próximos à reserva re-delimitada financie e *garanta a implementação desta”* (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2018, Cap 7B p.86).[41] O modelo consiste na

---

[39] “Sistema Urbano de Drenaje Sostenible, SUDS: Estructuras que dotan la ciudad de "nuevas capas" permeables en tejados, pavimentos y estructuras que se comportan como sumideros filtrantes que emulan el ciclo natural del agua. El agua filtrada es captada y gestionada de forma subsuperficial para su reciclado, infiltrada al terreno o vertida directamente a cauce natural, controlando cantidad. Calidad y tiempo”.

40 Esse é o princípio segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos de urbanização, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como forma de compensação pelas melhorias e condições de edificabilidade proporcionados em terras de sua propriedade.

41 “el crecimiento ordenado de los suelos aledaños a la RESERVA REDELIMITADA financie y garantice la ejecución de esta” 7B 86.

definição dos terrenos que a administração precisa para os corredores que conformariam a Reserva re-delimitada, para a construção das estradas e dos equipamentos urbanos, assim como do orçamento necessário para executar ditas obras. Com base nisto, os desenvolvedores privados assumiriam o ônus em troca da concessão do direito a construir nas proximidades ou (e) de acessar a índices construtivos acima dos estabelecidos pela lei.

Para isso, se criará um contrato fiduciário, podendo ter como representante um agente público o privado, no caso de *Ciudad Lagos de Torca* é privado, como intermediário entre os desenvolvedores que aportarão as terras e o dinheiro, e as entidades públicas da prefeitura que seriam as beneficiarias. Então, o representante fiduciário recebe as terras e os recursos dos desenvolvedores da Ciudad Norte e coordena a realização das obras públicas, inclusive da implementação da re-delimitada Reserva Florestal.

Em artigo para um jornal de notícias econômicas, um dos membros da empresa que participou na formulação *Decreto 088 de 2017* e que estruturou o contrato fiduciário de *Ciudad Lagos de Torca* explicou que tal contrato é conformado pela união dos proprietários de pelo menos o 25% dos terrenos da área total do projeto, assim se evitaria que seja conformado por proprietários únicos (PINILLA, 2017). Para iniciar o projeto devia se contar no mínimo, com o equivalente a 3 milhões de dólares, e pelo menos o 25% dos terrenos necessários para o uso público (FIERRO, 2018). Se não for atingido esse mínimo, o representante do contrato fiduciário devolveria as terras e os recursos a seus proprietários (FIERRO, 2018).

Em suma, o surgimento da Reserva Florestal como instrumento do planejamento do limite norte da cidade foi uma tentativa de conciliar dois *projetos socionaturais* baseados nas ideias e práticas estabelecidas na gestão do ambiente e na gestão do solo. Porém, no momento de efetivá-la e cria-la como RFTvdH com um PMA, a controvérsia se reabriu e o projeto que conseguiu se impor foi o relacionado com a gestão do solo ao redor da proteção dos elementos da EEP.

Porém, isto não significou que se mantivesse o projeto inicial, do final dos anos 90, sugerido por Thomas van der Hammen. Como vimos no percurso dos últimos dois capítulos, ao entrar em contato com outros atores e redes, o

projeto inicial sofreu transformações. A discussão do ano 2000 envolveu, além da CAR e do professor van der Hammen, a Prefeitura, o Ministério, o Painel de Especialistas e com eles os documentos técnicos, os mapas, os dados etc. Depois da criação da RFTvdH, esta operou como um novo ator-rede que congregou os proprietários de terrenos na área, vizinhos de todo o limite norte, representantes de associações de floricultores e organizações socioambientais, que participaram na discussão e formulação do PMA.

Quando um projeto socionatural consegue se impor sobre outros, esta imposição continua sob questão; ou seja, as ideias e práticas associadas aos outros projetos não desaparecem, nem tampouco são definitivamente "derrotadas". Estas continuam sendo mobilizadas pelos atores-redes e são reativadas quando estes se agregam entorno de enunciados suficientemente fortes – e se organizam de forma consistente - para objetar os enunciados dos projetos estabelecidos. O processo em que isto aconteceu será o foco de nossa análise no próximo capítulo.

# 5 DESDOBRAMENTOS DE UMA PROVA DE FORÇA (2016-2018)

Nos capítulos anteriores estudamos as controvérsias ao redor da criação da Reserva Florestal Thomas van der Hammen (RFTvdH) e vimos como se formulou o Plano de Manejo Ambiental (PMA) da reserva, no que parecia ser a controvérsia final para convertê-la num fato. Porém, com o retorno do prefeito Enrique Peñalosa, como vencedor das eleições de 2015, as controvérsias se reativaram dando início ao que chamaremos, conforme à terminologia da ANT, de *prova de força.*

As *provas de força* acontecem quando algum fato, que era tido como real ou estabelecido, é questionado, iniciando-se um confronto de enunciados opostos sobre controvérsias que pareciam encerradas. No confronto, os grupos de atores são representados por porta-vozes, isto é, pessoas que falam por eles. Quando um porta-voz consegue vencer as objeções de seus oponentes, seu enunciado começa a ser considerado uma realidade.

Em 2016, o prefeito Enrique Peñalosa apresentou sua intenção de impulsionar a construção do projeto urbano *Ciudad Norte*. Juntamente com o seu anúncio, questionou o PMA e a realidade da RFTvdH. Isto gerou reações, dentre as quais, a formação de novos grupos de atores e a produção de novos enunciados e argumentos na controvérsia. Se o prefeito, como porta-voz dos grupos que representa, conseguir vencer as objeções dos oponentes, o seu projeto será considerado uma realidade. Se, pelo contrário, os porta-vozes dos grupos que defendem o PMA da reserva conseguirem superar as objeções de seus opositores e objetar o projeto da Prefeitura, o PMA se manteria como realidade e se reafirmaria como *caixa preta,* enquanto instrumento normativo do planejamento do limite norte de Bogotá.

Este capítulo é dedicado ao acompanhamento desta *prova de força* em desenvolvimento ainda hoje (2018). Mais uma vez, seguiremos o caminho proposto por Latour (2011:30) “...partiremos da mais simples das situações possíveis: a situação em que alguém faz uma afirmação e o que acontece quando os outros acreditam nela ou não”. Desta vez nos focaremos nos métodos que atores e grupos se utilizam para tentar impor aos outros seus projetos para a RFTvdH.

O acompanhamento desses processos foi realizado a partir do trabalho de campo, das condições, possibilidades e limitações que durante esse tempo contribuíram a modelar minhas inquietações. Pretendo aqui trazer o rastreamento das relações entre os atores que me foi possível identificar durante o trabalho de campo e que depois reelaborei no processo da análise e da pesquisa-escrita.

## 5.1 “Sobrevoo pela Van der Hammen, o cenário de uma 'guerra fria'”[42]

As controvérsias que venho tratando nesta tese, têm sido apresentadas pela mídia como debate, conflito e, nos casos mais extremos, como guerra entre o governo e os ambientalistas. Em novembro de 2016, o jornal *El Tiempo*, em sua seção sobre Bogotá, publicou uma reportagem especial com sete artigos acompanhados de *infografias*, entrevistas e vídeos, intitulado “Sobrevoo pela Van der Hammen, o cenário de uma 'guerra fria': Nem Bogotá se desenvolveu no limite norte, nem existe a floresta de conexão. O que acontece?”[43].

Na apresentação da reportagem especial, a jornalista explica que o objetivo das reportagens é que os leitores conheçam, de uma fonte confiável, o que se está discutindo entre “supostos amigos e inimigos da reserva”. A seguir reproduzirei dois trechos da autora dos artigos, onde explica o porquê dessa denominação, as ênfases no texto correspondem ao original:

> O debate, inclusive, está se tornando ideológico; tem abundado desqualificações às posições contrárias, os funcionários têm sido acusados de ter interesses na zona, estão sendo difundidas mensagens cheias de mentiras e inclusive, tem sido questionados, os estudos que os dois lados exibem para defender sua posição [...] O primeiro que os cidadãos devem saber é que a polémica começou em 1999, quando o então prefeito Enrique Peñalosa propôs expandir Bogotá nos limites norte e noroeste (Suba e parte de Usaquén), no trâmite do POT, que implicava mudar o uso rural ou suburbano do solo para urbano. Baseados nos estudos do cientista Tomas van der

42 “Sobrevuelo por la van der Hammen, el escenario de una guerra fría”. Em https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16754285 [último acesso 30 de novembro de 2018]

43 Outros artigos similares apareceram durante estes dois anos, contrastando com a quase nula cobertura noticiosa entre 2000 e 2010, e com as reportagens de apoio entre 2012 e 2015 No dos dois principais jornais do país. O jornal *El Tiempo* tem apresentado uma ênfase no que consideram as bondades do projeto da Prefeitura de Peñalosa.

> Hammen sobre a riqueza dos solos da Savana, os ambientalistas rejeitaram a proposta argumentando que se acabariam os recursos ecológicos da zona. Essas reclamações foram ouvidas pela CAR, que negou-se a consertar a proposta ambiental do Governo de Bogotá para o norte.[44]

Esta referência à guerra e aos "ambientalistas" como iniciadores, também é utilizada pela própria Prefeitura que qualifica os grupos que questionam suas propostas, sobre o que eles denominam de "matéria ambiental", como ambientalistas beligerantes, agressivos, motivados por interesses partidários[45] e culpados de bloquear o desenvolvimento da cidade. (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2017, p. 83).

Os adjetivos beligerantes, agressivos, radicais, são usados não só em documentos técnicos da Prefeitura, como o Diagnóstico para o POT (ALCALDIA DE BOGOTÁ, 2017), mas também durante entrevistas e intervenções públicas do prefeito e funcionários próximos, para se referir às pessoas que questionam seus projetos sobre os elementos da EEP de Bogotá (QUIMBAYO RUIZ; OSORIO ARDILA, 2017).

O termo "ambientalista", sem adjetivos, tem sido usado pelo prefeito para se referir a ele próprio, quem inclusive recebeu o prêmio *Gotemburgo* de

---

44 "El debate, incluso, ha tomado visos de enfrentamiento ideológico; han llovido epítetos para descalificar la posición de un contrario, se ha acusado a funcionarios de tener intereses en la zona, han rodado mensajes plagados de mentiras y se han cuestionado, incluso, los estudios que unos y otros exhiben para defender su posición […] Lo primero que deben saber los ciudadanos es que esta polémica comenzó en 1999, cuando el entonces alcalde Enrique Peñalosa propuso expandir Bogotá en los bordes norte y noroccidental (Suba y parte de Usaquén), en el trámite del POT, y que implicaba cambiar el uso rural o suburbano de esa tierra para volverla urbana. Basados en los estudios del científico Thomas van der Hammen sobre la riqueza de suelos de la sabana, los ambientalistas rechazaron la propuesta con el argumento de que se acabaría con los recursos ecológicos de la zona. Esos reclamos tuvieron eco en la Corporación Autónoma Regional (CAR), que se negó a concertar la propuesta ambiental del Gobierno de Bogotá para el norte".

45 Durante o trabalho de campo me encontrei com que entre as pessoas que questionavam a proposta da Prefeitura havia sim, alguns congressistas e vereadores de diferentes partidos que têm se referido em diversas ocasiões ao debate sobre a RFTvdH. Também, alguns dos políticos em desacordo com a proposta da Prefeitura têm participado de forma individual em atividades organizadas por outros grupos. Contudo, além das intervenções na televisão, dos debates no congresso e dos debates sobre orçamento na câmara de vereadores, os políticos não estavam atrás da organização dos grupos de opositores à proposta da Prefeitura. Um exemplo de um momento donde figuras de diferentes partidos se uniram para se opor a proposta do prefeito foi no debate de prestação de contas do prefeito no congresso (março 2016, 2017).

desenvolvimento sustentável em 2009 “pela criação e promoção de um modelo urbano e sustentável social e ambientalmente, com prioridade para os espaços públicos, a mobilidade a pé, as ciclovias e o transporte massivo” (EL ESPECTADOR, 2009). O prefeito também é qualificado assim por pessoas que respaldam sua proposta, como por exemplo, um morador da reserva que, falando sobre as demoras na formulação do Plano Zonal *Lagos de Torca* nas áreas de expansão urbana próximas à RFTvdH, expressou:

> [...] [O prefeito] Garzón não o fez, Moreno tentou, mas cometeu um erro fazendo um decreto que um grupo de pessoas, talvez os ambientalistas, judicializaram e o fizeram suspender. Só no começo deste ano que esta Prefeitura conseguiu resolver, é uma adaptação muito linda, está melhorando o componente ambiental porque Peñalosa é ambientalista, ele quer mostrar que para ele é importante o tema ambiental, mas não deixam ele mostrar. (Entrevista Número 30. Membro ASSODESCO. 29 de novembro de 2017)[46].

Nessa declaração se mencionam dois tipos de ambientalistas, os que ocasionaram a suspensão do projeto do prefeito anterior e o prefeito Peñalosa, a quem não seria permitido demonstrar que o tema ambiental é importante para si[47].

A ideia de dois tipos de ambientalismo apareceu também no trabalho de campo com líderes de grupos ambientais da zona norte da cidade opositores das propostas da Prefeitura. Durante uma trilha[48] pelas proximidades da área úmida Torca-Guaymaral, comentávamos sobre uma reunião recente com funcionários da Prefeitura encarregados do planejamento da zona norte e do projeto *Lagos de Torca*. Na citada reunião estava, como sempre que se tratam temas da zona, o representante da *Fundación Humedal Torca-Guaymaral*. De acordo com minhas interlocutoras, embora o nome da fundação demonstre um

---

46 El POZ Garzón no lo mueve, Moreno quiere definirlo, pero comete un error y es que expide un decreto donde un grupo de gente, tal vez los ambientalistas lo demandan y queda suspendido hasta comienzos de este año que esta administración logra sacar adelante el POZ Norte que es una adaptación muy bonita, está mejorando el componente ambiental porque Peñalosa es ambientalista, él quiere mostrar que para él es importante el tema ambiental, pero no se lo dejan mostrar.

47Esta ideia do prefeito ser um incompreendido, foi difundida na revista Semana (2016b, 2017) para se referir à baixa popularidade dele entre os bogotanos e ao processo de impeachment que se tentou realizar entre 2016 e 2017, mas que foi negado pelo Conselho Nacional Eleitoral.

48 No dia 12 de novembro de 2016.

certo comprometimento, esta não se interessaria por proteger a área úmida, mas por fomentar a urbanização.

Ainda disseram que esta fundação sempre defendera a proposta de urbanizar todo o Borda Norte e deixar só corredores verdes para conectar os morros e os rios, que eram “ambientalistas falsos” e mencionaram os nomes de outras organizações reconhecidas como tais. Os considerados “ambientalistas falsos”, estão sempre questionando o trabalho e as ideias dos outros e quando sabem que haverá jornalistas, “costumam aparecer fantasiados de ambientalistas com chapéu e botas cumpridas de borracha; concedem entrevistas e falam pelos outros”. Esses seriam perigosos, disseram, porque trabalham para “os que querem acabar com tudo” (Anotações de campo. 12 de novembro de 2016).

Por outro lado, estariam “os ambientalistas” mencionados por Rincón (2016) nos artigos de *El Tiempo*. Estes ambientalistas correspondem aos acadêmicos e ao painel de especialistas nomeado pelo Ministério de Ambiente, considerando que na época a que se refere, o debate não havia sido tornado público e se desenvolveu restritamente entre o governo, a CAR, os especialistas, o Ministério e os Tribunais. Além disso, como vimos no capítulo 3, alguns destes acadêmicos faziam parte de processos de diversas lutas ambientais no país e da criação do Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Isto me leva a pensar na categoria “acadêmicos”. Se definirmos como acadêmicos aquelas pessoas com estudos de pós-graduação, reconhecidos publicamente como especialistas técnicos ou científicos e que produzem textos acadêmicos, podemos dizer que a ideia da reserva nasceu dos acadêmicos e sempre foi defendida por acadêmicos. Não obstante, isto não significa que todos os acadêmicos envolvidos na controvérsia a entendam da mesma forma, se agrupem entorno de um mesmo projeto ou se reconheçam como iguais.

No caso da RFTvdH, alguns atores que respondem a essa minha definição de acadêmicos, defendem a proposta da Prefeitura sendo inclusive seus assessores e porta-vozes frente à mídia[49]. Outros se opõem e

49 Alguns deles em http://www.bogota.gov.co/van-der-hammen/opiniones-de-expertos.html

argumentam que o PMA da reserva deve ser implementado sem modificações. Outros não concordam com nenhum dos projetos. Além disso, em cada posicionamento, como veremos em detalhe mais à frente, existem nuances que não estão associadas unicamente a uma posição "científica" sobre a reserva. Têm a ver com a forma como eles e elas concebem o papel da academia nas discussões e decisões sobre o planejamento e também como entendem a relação entre meio ambiente e cidade. Para ilustrar este ponto, vejamos dois exemplos sobre as diferentes formas em que os chamados "acadêmicos" concebem seu papel e como se relacionam com outros tipos de conhecimento na prática do planejamento em Bogotá.

No primeiro exemplo, as falas de alguns acadêmicos, dos três posicionamentos sobre a RFTvdH, fazem referência a seu conhecimento como sendo objetivo, neutro e colocado por eles (no caso foram todos homens)[50] a serviço dos não acadêmicos, especialmente dos governantes e seus funcionários.

Conforme esta lógica, para explicar o papel da academia, um dos professores entrevistados empregou um exemplo no sentido mais literal, quando falava sobre a participação da *Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Fisicas y Naturales* (ACCEFYN) na controvérsia sobre a RFTvdH. Na ocasião, ele me explicou que os acadêmicos são os "membros das academias" e que, "Na Colômbia existem dez academias de diferentes áreas que não estão vinculadas diretamente com nenhuma instituição, mas associadas ao *Colégio Máximo das Academias*, por tanto são neutras e podem ser assessoras técnicas do governo Nacional" (Entrevista Número 29. Professor membro ACCEFYN e Universidade Nacional. 11 de dezembro e 2017).

O segundo exemplo é de duas situações contrastantes que aconteceram durante o trabalho de campo, uma em 2016 e a outra em 2017. A primeira, tratou-se de uma oficina com moradores de Suba, vizinhos da RFTvdH e da

---

[Último acesso em 3 de dezembro de 2018]

50 (Entrevistas número 23 e29. Professores Universidade Nacional, um deles ex-funcionário da Prefeitura ano 2000 e outro membro da ACCEFYN. 16 de novembro e 11 de dezembro de 2017), (Falas do ecólogo assessor da Prefeitura atual. Anotações de campo 26 de setembro de 2016). Assim como nas falas durante os eventos acadêmicos que compareci.

zona úmida *La Conejera*. A oficina fazia parte de um projeto de "extensão solidária"[51] da Universidade Nacional, contratado pela Prefeitura. O objetivo do projeto era apoiar tecnicamente o levantamento de informações sobre conflitos territoriais como material de base para os diagnósticos da formulação do novo POT, com previsão de aprovação em 2018.

A oficina começou com a apresentação de um vídeo sobre a contaminação ambiental. Depois, um dos organizadores, estudante dos períodos finais de Ciência Política, explicou no quadro como se realiza o ciclo de análise de problemas, formulação e implementação de políticas públicas, a partir de três dimensões: político-administrativa; ambiental-económica e social-cultural, segundo o livro intitulado "*Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*" que ele chamou de "manual dos estudantes de ciência política".

Seguiu-se para uma atividade de grupos a fim de pensar em quais eram os problemas do Borda Norte a partir das três dimensões explicitadas acima e desenhar juntos, em cartolina, dois mapas. Um correspondente ao "território como é hoje" e outro de como gostaríamos que fosse no futuro. Ao final, os grupos deveríamos explicar para os outros nossas respostas e mapas. Entretanto, o tempo esgotou e não foi possível a apresentação de todos os grupos, tampouco o momento de diálogo sobre os trabalhos realizados.

A segunda situação ocorreu em 2017 quando compareci a várias sessões do curso: "Participação cidadã no planejamento do desenvolvimento e a ordenação territorial de Bogotá: travessias em tempos de pós-acordo", um projeto da Universidade Nacional, realizado através de contrato com a Prefeitura a pedido do *Consejo Territorial de Planeación Distrital* (CTPD).[52] O

51 São os programas e projetos de impacto social que são financiados total ou parcialmente pela universidade. Integram distintos campos do conhecimento e tecem vínculos com diversos setores da sociedade na busca da inclusão social de comunidades vulneráveis.

52 Definida como a máxima instancia de planejamento participativo da cidade. Esta conformada por cidadãos diversos que se escolhem para dar conceitos sobre a formulação dos Planos de Desenvolvimento e os POT. O conceito deles não é de obrigatório cumprimento para as instituições Jornal El espectador outubro 28 de 2016. http://www.elespectador.com/noticias/bogota/reserva-van-der-hammen-no-se-debe-tocar-consejo-territo-articulo-662744

curso foi pensado para líderes comunitários e representantes de bairros de toda a cidade, como preparação para a avaliação da proposta do Plano de Cidade (POT) que a Prefeitura deveria apresentar para o CTPD. (Entrevista Número 28. Professora Universidade Nacional, coordenadora do curso. 7 Dezembro de 2017).

A metodologia do curso consistia em oficinas semanais e saídas de campo mensais. Nas oficinas, em cada semana havia um tema sobre o planejamento da cidade e uma pergunta a ser trabalhada na sessão. Os participantes formávamos pequenos grupos para conversar sobre o tema e definir os conceitos-chave, a exemplo de: região, instrumentos de gestão urbana e sustentabilidade, fazendo possíveis relações com suas experiências locais. Na segunda parte das sessões, cada grupo contava aos demais suas experiências e ao final havia um debate sobre as questões tratadas no início, com um professor especialista no tema, um representante da Prefeitura, e alguns dos participantes inscritos no curso. Nas quatro saídas de campo, o grupo visitou os limites norte[53], sul, leste e oeste da cidade, reuniu-se com alguns líderes e indagou-lhes sobre os conflitos presentes e os processos de organizações em cada local.

Embora as duas experiências retratadas acima correspondessem ao esquema da Prefeitura, contratando a academia para trabalhar com população no marco da formulação do novo POT e tivessem objetivos similares, cada metodologia adotada se alinhava a uma concepção diferente sobre a academia, a produção de conhecimento e a prática do planejamento. A primeira ilustra a visão da academia como centro de verdade, criadora de fórmulas e educadora. Na segunda, entende-se como mais um ator entre os outros, que se envolve nos processos de aprendizagem, de debate e de diálogo com todos os atores.

"Pensar a academia como a 'dona do conhecimento' é problemático porque implica separar a teoria da prática. A tentativa de impor planos e soluções a partir da academia seria desconsiderar o conhecimento dos outros,

53http://www.ctpdbogota.org/2017/12/31/editorial-boletin-no-30-diciembre-de-2017-comite-editorial/

isto é, dos governantes e da população" (Entrevista Número 27. Professor Universidade Nacional e ex-integrante Painel de Especialistas. Segunda parte 15 de dezembro de 2017.).

Em conformidade com esta visão, alguns acadêmicos além de estarem nas universidades, fazem parte de organizações sociais, não só como assessores, ou convidados eventuais, mas como participantes ativos. Existem acadêmicos que são assessores dos governos e que se vinculam na política de partidos, ou que são convidados pelos governantes e se tornam funcionários do executivo, também existem parcerias entre governos e universidades.

Com estes exemplos quero explicitar o porquê de não abordar a controvérsia sobre a RFTvdH como um conflito entre ambientalistas e acadêmicos Vs. Governo, proprietários de terrenos e empreiteiras[54]. Considero que os atores não podem ser categorizados *a priori.* Em primeiro lugar, porque algumas dessas categorias, como vimos, são comuns tanto a quem apoia a proposta da Prefeitura como a quem defende o PMA atual da RFTvdH e abarcam múltiplas nuances. Em segundo lugar, e em conformidade com o anterior, porque os atores podem responder a uma ou a várias dessas categorias ou a nenhuma delas e, sobretudo, porque como ficou evidente durante o trabalho de campo, os grupos não se definem a si mesmos com etiquetas rígidas.

Latour (2012, p. 63) afirma que os grupos sociais são objeto de definição ostensiva isto é estável, imutável, mas performativa. Isto significa que só existem enquanto agem[55]. Os grupos são dinâmicos com atores-redes que entram, saem, questionam, criam novos grupos. Os grupos se criam na ação e estão permanentemente se esforçando por perdurar. Portanto, ao pesquisador caberia só ir atrás dos rastros destas associações.

---

54 Não há homogeneidade nas instituições. Dentro da própria Prefeitura por exemplo, o Jardim Botânico tem um programa de restauração ecológica na Floresta Las Mercedes e alguns funcionários se opõem ao projeto da Prefeitura porque significaria o final do programa deles.

55 "Se uma dançarina para de dançar, adeus â dança. A força de inércia não levará o espetáculo adiante, Por isso precisei introduzir a distinção entre o ostensivo e o performativo: o objeto de uma definição ostensiva permanece aí, não importa o que aconteça ao dedo indicador de quem assiste. Mas o objeto de uma definição performativa desaparece quando não é mais representado - ou, caso permaneça, isso significa que outros atores entraram em cena" (LATOUR, 2012:63)

> [...]os atores estão sempre mapeando o “contexto social” em que estão inseridos e oferecendo ao analista um arcabouço teórico completo do tipo de sociologia com que pretendem ser estudados. Por isso é tão importante não definir de antemão que tipo de agregados sociais poderia fornecer o contexto para todos esses mapas. O delineamento de grupos é não apenas uma das ocupações dos cientistas sociais, mas também a tarefa constante dos próprios atores. Estes fazem sociologia para os sociólogos, e os sociólogos aprendem deles o que compõe seu conjunto de associações. (LATOUR, 2012, p. 56).

## 5.2 Grupos de atores e estratégias

Assim que *Ciudad Norte* foi anunciado, apareceram apoiadores e opositores. Dos dois lados organizaram-se palestras e debates acadêmicos, escreveram-se artigos e colunas de opinião e concederam-se entrevistas na rádio e televisão replicadas nas redes sociais da internet. Desta forma, espalhou-se a controvérsia. “Quando apareceu esse senhor [o prefeito] e disse que a primeira coisa a ser feita lá [na RFTvdH] era construir, eu disse: Não! tenho que fazer algo!” (Entrevista número 15. Membro Veeduría da RFTvdH. Setembro 21 de 2017).

Desde então, no decorrer das controvérsias, houve momentos de acirramento, geralmente referidos a episódios onde os porta-vozes fizeram alguma declaração ou apresentaram algum novo objeto (documento, passeata, decreto, vídeo etc.) que gerou a reação de seus opositores e reavivou os confrontos. Nestes momentos, que daqui em diante chamarei de “*ondas de intensidade*”, diferentes grupos se agregaram segundo posições similares e enfrentaram diretamente seus opositores mediante discussões orais nas entrevistas de rádio, na televisão e nas redes sociais, especialmente na rede social *Twitter.* Durante estes episódios, a controvérsia se espalha e mais atores se interessam e se envolvem.

Um exemplo de uma onda de intensidade aconteceu durante o meu primeiro período de trabalho de campo. Em outubro de 2016, a Prefeitura, com

o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)[56], publicou um edital de propostas para o "Levantamento de informação primaria e estudos técnicos de viabilidade para o desenvolvimento de infraestrutura do Limite Norte de Bogotá. DC"[57]. O objetivo principal do edital era:

> Elaborar os estudos técnicos de viabilidade para a solicitação da subtração das Avenidas Longitudinal de Ocidente (ALO), Suba-Cota, Ciudad De Cali, Boyacá, Laureano Gómez, Alberto Lleras Camargo, El Polo, Arrayanes, El Jardim e Guaymaral da Reserva Florestal Produtora Thomas van der Hammen segundo o definido na resolução 1526 de 2012. (PREFEITURA e PNUD, 2016).[58]

Entre os outros objetivos estavam: 1) Consolidar a linha de base da informação sobre geologia, hidrologia, meteorologia, biodiversidade e serviços, assim como do componente socioeconômico. 2) Argumentar tecnicamente a importância das estradas como utilidade pública e de interesse social. 3) Estruturar a proposta de zoneamento ambiental, com base nas áreas de subtração solicitadas e suas medidas de compensação e restauração ambiental.

O edital gerou incômodo Entre os opositores do projeto *Ciudad Norte* devido à participação do PNUD no que eles entenderam como um convite para construir argumentos convenientes aos desejos da prefeitura. Segundo eles, o PNUD estaria agindo como uma consultora privada que faria qualquer coisa, desde que bem paga, inclusive iria na contra mão de seus próprios fundamentos, da sustentabilidade da cidade e dos objetivos que publicita em eventos internacionais como Habitat III (Anotações de campo, 8 de outubro de 2016).

---

[56] O PNUD e o instituto Humboldt são assessores da prefeitura na formulação do novo POT da cidade.

[57] "Proceso 2016-000137 Levantamiento de información primaria y estudios técnicos de viabilidad para el desarrollo de la infraestructura del borde norte de Bogotá D.C".

[58] Objetivo general: Elaborar Los Estudios Técnicos De Viabilidad Para La Solicitud De La Sustracción De Las Avenidas Longitudinal De Occidente, Suba-Cota, Ciudad De Cali, Boyacá, Laureano Gómez, Alberto Lleras Camargo, El Polo, Arrayanes, El Jardín Y Guaymaral De La Reserva Forestal Productora Thomas Van Der Hammen De Acuerdo A Los Estándares Definidos En La Resolución 1526 de 2012.

**Figura 29. Imagem circulada nas redes sociais da internet para difundir a carta ao PNUD**

Fonte: Perfil de Twitter: @HerenciaAmbiental

Motivados pelo documento da prefeitura e do PNUD, integrantes da ACCEFYN e de outras organizações, que defendiam o PMA da RFTvdH, junto com alguns congressistas e vereadores, se reuniram e enviaram uma carta ao PNUD com o assunto: "*O PNUD não deve se prestar para que o Prefeito Peñalosa destrua a Reserva Thomas van der Hammen*". Nesta carta, argumentavam por que a construção das dez estradas propostas ameaçava a integridade da RTvdH, por que consideravam que o edital tinha uma abordagem errada dos requerimentos e dos processos para identificação das implicações e riscos ambientais deste tipo de projetos de infraestrutura.

Junto com a carta, eles enviaram um resumo sobre a importância ecológica da RFTvdH e uma análise técnica do edital, elaborada por geólogos e engenheiros membros do grupo de pesquisa geoambiental Terrae[59]. Nesta

[59] Em sua página web, se definem como um grupo interdisciplinar de profissionais e estudantes que procuram gerar e promover conhecimento sobre as águas, rochas, ar e suas interações, visando o fornecimento de bases técnicas e ferramentas para sua conservação. https://www.terraegeoambiental.org/grupo-de-investigacion

análise, abordaram cada item do documento e explicaram por que o encontraram “omissivo, deficiente e sem pertinência” (TERRAE, 2016).

Também criticaram os perfis profissionais requeridos para a realização de tais estudos, por achá-los insuficientes para a compreensão dos impactos das decisões que se tomariam com base nos relatórios destes profissionais. Para encerrar, exigiram que o PNUD se abstivesse de realizar a contratação.

Conjuntamente, tornaram pública a carta no Twitter, junto com uma chamada a um “*Twitaço*”[60] com a etiqueta *“#PNUDRespaldelaReserva*”, que chegou a ser tendência nacional, isto é uma das etiquetas mais usadas nas publicações dessa rede social. Essa mesma noite, o PNUD publicou um comunicado em sua página oficial afirmando seu compromisso com a preservação da reserva florestal.

> O PNUD promove modelos de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e inclusivos frente as necessidades de todos e todas. Apoia a conservação da Reserva Thomas van der Hammen como parte da Estrutura Ecológica Principal de Bogotá e não adjudicou, nem adjudicará nenhum estudo relacionado com a subtração de terrenos nessa Reserva (PNUD, Comunicado 7 de novembro 2016)[61].

Assim, a publicação do edital gerou uma onda de intensidade com a reação de diversos grupos e indivíduos que se associaram para criar uma resposta e pressionar ao PNUD. Neste ponto, é importante ressaltar o papel das redes sociais de internet como ferramenta de difusão que permite envolver mais pessoas no debate. O twitaço de novembro de 2016 foi o primeiro de vários realizados nos dois anos da controvérsia. Nele circularam fotografias da reserva, imagens dos estudos técnicos existentes, quadrinhos de crítica à prefeitura e mensagens exigindo à prefeitura e ao PNUD suspender o edital que publicaram.

---

60 É uma postagem massiva de mensagens no Twitter, sobre um tema comum do que se quer chamar a atenção. Para que o tema adquira relevância na Internet, a traves das estatísticas diárias do site de Twitter, se estabelece uma etiqueta comum, ou “Hashtag”. Quando essa etiqueta é usada muitas vezes o tema vira tendência e é visto por todos os usuários do Twitter no país onde está sendo usada.

61“El PNUD promueve modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles e incluyentes frente a las necesidades de todos y todas. Apoya la conservación de la Reserva Thomas Van der Hammen como parte de la estructura ecológica principal de Bogotá y no ha adjudicado ni adjudicará ningún estudio relacionado con la sustracción de terrenos en dicha reserva”: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2016/11/07/comunicado-a-la-ciudadan-a.html

No desdobramento da controvérsia, os porta-vozes e os atores que se associam para tentar impor seus enunciados e convertê-los em fatos não têm como antecipar com exatidão o que vão gerar suas atuações. Por exemplo, a Prefeitura sem estudos técnicos atualizados que pudessem contestar às objeções a seu projeto recorreu ao PNUD, um ator que ela reconhecia como autoridade para legitimar suas ações. Não obstante, o documento que publicaram gerou a reação dos opositores, que usando as redes sociais da internet mobilizaram muitos outros atores para pressionar ao PNUD moralmente, mediante o julgamento de sua atuação como incoerente. Também contestaram o documento com argumentos técnicos respaldados pelas assinaturas de mais de 100 pessoas, assim conseguiram que o PNUD desistisse de acompanhar o processo de elaboração dos estudos para sustentar a subtração de áreas da reserva.

Então, como resultado da ação da prefeitura, seus opositores se fortaleceram até obter que o aliado da Prefeitura, desistisse de apoiar o edital. Desta forma, foram capazes de se impor aos outros, de impedir que a Prefeitura contratasse uma equipe dedicada a justificar a subtração das áreas da RTvdH para a construção de dez estradas sob a legitimidade de sua parceria com o PNUD.

Assim que as *ondas de intensidade* terminam, os diferentes grupos trabalham de forma independente[62]. É durante esses períodos de calma que se seguem às ondas de intensidade, que os grupos criam estratégias e tecem novas alianças. Um dos entrevistados, explicou assim:

> Quando está tudo acima é quando mais barulho existe, é quando mais conseguimos que as pessoas se juntem a nós. Por exemplo, *Lagos de Torca* evidenciou o que Peñalosa queria fazer nesse local que não é dentro da RFTvdH, mas que a afeta. Então, é nesses momentos quando a opinião se move [...] Todos opinam e quem se importa pode ser informado, mas, não é ali quando se faz o trabalho, porque nesses momentos as pessoas estão reagindo só, é depois quando passa esse momento que se podem fazer as coisas. Porém, é importante ter esses momentos intensos constantemente, sem eles o tema pode morrer, não subir mais. Hoje a reserva é esse tema, é preciso aproveitar. Olha, se nós conseguirmos que a Reserva sobreviva a essa convulsão, com certeza ela vai se tornar realidade,

62 Em termos da ANT, poderia se dizer que fora das ondas de intensidade, os grupos se dedicam a se manter vivos, criando estratégias e agindo.

> mas se não... se deixarmos acontecer esse contínuo atropelamento, sem dúvida não vai ter como reverter tudo o que for avançado (Entrevista número 9. Integrante *Fundación Humedales de Bogotá* e Veeduría TvdH. 1 de setembro de 2017) [63].

Para entender esta dinâmica de *ondas de intensidade* e agregação de grupos, considerando que minha entrada no campo foi precisamente durante duas dessas ondas, o rastreamento das redes de atores envolvidos na controvérsia iniciou-se pelas posturas apresentadas no debate retórico. Assim, identifiquei quatro posições que resumo em quatro enunciados, como sínteses das declarações dos diversos atores. A seguir, apresentarei brevemente os três primeiros e, conforme se desdobra a controvérsia, introduzirei o quarto enunciado que, como veremos, é resultado dos outros e do que acontece quando os grupos agem para além das *ondas de intensidade*.

### 5.2.1 Rastreamento de enunciados

5.2.1.1 Enunciado A: A RFTvdH não existe, é só um projeto não-realizado sobre terrenos que não diferem de qualquer outro da região. A cidade precisa desses terrenos para crescer de forma ordenada.

Os grupos agregados em torno deste enunciado têm no prefeito seu principal porta-voz. Porém, desde 2017 aumentaram as declarações de outros funcionários de cargos importantes da Prefeitura, principalmente do secretário de Ambiente, de Planejamento, e do gerente da Secretaria de Planejamento para a zona norte. As declarações se repetem, se atualizam segundo as críticas, se complementam e retomam as questões já discutidas no ano 2000.

Esse grupo de atores criticam a delimitação da Reserva Florestal TvdH e questionam sua importância ambiental e os argumentos que sustentaram sua criação. Argumentam que a reserva não existe, além dos mapas e das

63Cuando está todo arriba es cuando más ruido hay y cuando más se consigue que la gente se vaya sumando. Por ejemplo, Lagos de Torca puso en el panorama lo que quería hacer Peñalosa en esa parte que no toca la reserva, pero la afecta. Entonces, cuando está así en esos picos, la opinión se mueve, entonces, […] todos opinan y al que le importa el tema le puedes informar, pero ahí no es cuando se hacen las cosas, porque la genta esta es reaccionando y ya. Se pasa el pico y ahí es cuando hay que hacer las cosas. Pero lo más difícil es que si tú no tienes picos constantes, entonces el tema se muere y ya no vuelve a subir. La reserva ahorita es tema y hay que aprovechar. Fíjate que si nosotros logramos que la reserva sobreviva a esta hecatombe, seguro ya es realidad, si no... si no se pasa este continuo atropellamiento, se pierde, seguro no va a haber quién pueda reversar todo lo que se avance.

resoluções, e que para a cidade é imperativo contar com mais áreas para continuar com seu imbatível processo de crescimento.

Durante um debate na Universidade Los Andes[64], o prefeito afirmou:

> A Reserva foi feita para evitar o crescimento da cidade, para evitar a conurbação porque o senhor van der Hammen não gostava dela, a conurbação aqui... isso é algo muito colombiano, bogotano ou "chapineruno",[65] dizer que a conurbação é ruim. A conurbação não tem nada a ver com o meio ambiente, é algo arbitrário, São Paulo tem trinta e sete municípios, Santiago de Chile outros trinta e oito, todas têm muitos municípios, ambientalmente isso não tem significado algum, nada, que os municípios se juntem ou não. Nós poderíamos dividir a Bogotá em dez municípios amanhã e isso ambientalmente não significa nada. A divisão em municípios é absolutamente política, não tem nada a ver com o meio ambiente, aqui havia sete municípios, foram fundidos, podemos separá-los, então, quem disse que é ruim que as cidades se conurbem? No mundo inteiro todas as cidades estão conurbadas, em Paris, em Londres, em Nova Iorque, em todas partes. Porque esse é um fenômeno... Nós concordamos, temos que proteger a Savana, mas isso não tem absolutamente nada a ver com a conurbação, a conurbação é um tema absolutamente político. De onde saiu que é preciso ter uma zona verde entre um município e outro? Em que parte do mundo existe isso? Onde tem um texto que justifique isso? Onde? No mundo inteiro temos um município de um lado da rua e de outro lado outro município (PEÑALOSA, 2016).[66]

Na segunda parte do enunciado, justifica-se a reabertura da controvérsia, apelando à necessidade da cidade crescer. Para os defensores deste enunciado, se a zona do limite norte não for urbanizada ordenadamente com densidade, meio milhão de pessoas que poderiam morar ali, irão morar 20 quilômetros mais longe e, então, não ocupariam 5 mil hectares no norte, em

64 Foro: El futuro de la reserva forestal Thomas Van Der Hammen | ArchDaily Colombia 17 de fevereiro de 2016. Universidade Los Andes. Bogotá. http://www.archdaily.co/co/782218/foro-el-futuro-de-la-reserva-forestal-thomas-van-der-hammen.amp [último acesso 12 de abril de 2017]

65 Relativo ao bairro Chapinero, de Bogotá

66 La reserva se hizo para evitar el crecimiento de la ciudad, para evitar la conurbación que no le gustaba al señor vdH, la conurbación aquí…es algo muy colombiano, bogotano o chapineruno decir que la conurbación es mala, la conurbación no tiene nada que ver con el medio ambiente, es algo arbitrario, sao paulo tiene treinta y siete municipios Santiago de chile otros treinta y ocho, todas tienen muchos municipios, ambientalmente eso no tiene ningún significado, nada que se junten los municipios o no, nosotros podríamos dividir a Bogotá en 10 municipios mañana y ambientalmente no tiene ningún significado, la división en municipios es absolutamente política, no tiene nada que ver con el medio ambiente, aquí eran siete municipios y se fusionaron, se pueden volver a desfusionar, entonces, ¿Quién dijo que es que era malo que las ciudades se conurbaran? En el mundo entero todas las ciudades están conurbadas en Paris, en Londres, en NY, en todas partes. Porque ese es un fenómeno…estamos de acuerdo hay que proteger la sabana, pero eso no tiene absolutamente nada que ver con la conurbación, la conurbación es un tema absolutamente político. ¿De dónde salió que es que había que tener una zona verde entre municipio y municipio?, ¿En qué parte del mundo existe eso? ¿Dónde hay un texto que justifique eso? ¿Dónde? En el mundo entero tenemos un municipio y de un lado de la calle hay un municipio y del otro hay otro.

Bogotá, mas 25 mil nos municípios da Savana, “é isso o que pode acabar com a Savana, pois o norte da cidade não é o norte de Bogotá, são os municípios como Chía e Tocancipá” (PEÑALOSA, 2016).

5.2.1.2 Enunciado B: A RFTvdH é um fato, seu PMA deve ser implementado sem modificações. Existem alternativas para o crescimento ordenado da cidade.

Os grupos discordantes do enunciado A ressaltaram que a controvérsia sobre a RFTvdH já havia sido fechada e que já existia um PMA, com força de norma que indicava como implementar a Reserva e que, ao não reconhecê-la, a Prefeitura estaria descumprindo as normas. O enunciado B é defendido com argumentos científicos e, como veremos mais adiante, procura avançar nas consequências de sua própria afirmação: a reserva é um fato, o PMA já foi formulado, é necessário apenas implementá-lo.

**Figura 30 Oposição ao enunciado A nas redes sociais da internet**

Fonte: Perfil de Twitter @herencia ambiental. 19 de outubro de 2016[67]

67 Peñalosa disse: A Reserva é só pastos/ mas... A reserva é o resultado de toda uma vida de estudos do professor Thomas van der Hammen/ele concluiu que todos os ecossistemas devem estar conectados entre eles as montanhas do leste, as áreas úmidas e o rio Bogotá. A comunidade científica colombiana concordou e a Academia Colombiana de Ciências sustentou a criação da reserva / porque é importante para a conservação da diversidade de espécies, muitas delas endêmicas e em risco de extinção. Entre elas o pato andino bogotano S.O.S / “Odeio cientistas”/ A reserva é muito mais do que pastos.

Durante o trabalho de campo, evidenciou-se que este enunciado é proferido e defendido por um conjunto diverso de grupos e indivíduos, com diferentes porta-vozes, sendo os principais alguns dos especialistas do Painel do ano 2000, e os representantes do grupo *Veeduría Cidadã pela proteção da RFTvdH*. Ao redor deste enunciado se agrupam distintas opiniões sobre como deveria ser tanto a estratégia para encarar as ações da Prefeitura, quanto a execução do PMA. Apesar destas nuances, os diferentes grupos se apoiam e a cada onda de intensidade eles se reagrupam como “defensores da Reserva”.

5.2.1.3 Enunciado C: A RFTvdH é uma realidade que pode ser ajustada para permitir o crescimento ordenado da cidade.

Diferentemente do enunciado A, o enunciado C não questiona o processo de criação da RFTvdH nem tampouco a competência do Ministério de Ambiente ou a legitimidade do Painel de Especialistas nesse processo. Reconhece a importância ecológica da RFTvdH e a potencialidade da implementação do PMA para o futuro da cidade e da região da Savana. Ao mesmo tempo, difere do enunciado B quando este afirma que o PMA deve ser executado sem modificações. Considera que a reserva pode admitir modificações para permitir à cidade crescer de forma ordenada e resolver suas deficiências de infraestrutura.

Diferentemente dos outros enunciados, o C não é enunciado por porta-vozes de grupos, mas por atores que só aparecem durante as ondas de intensidade, ou que apresentam sua opinião como pessoas sem pertencer a um grupo. Dois exemplos destes atores são a *Fundación Cerros de Bogotá*[68] e a diretora do Instituto Humboldt[69].

Das diferentes intervenções deles infiro que entendem a controvérsia como um problema, um conflito, entre desenvolvimento urbano e meio

68 ONG que trabalha em projetos de paisagismo e proteção das montanhas do leste conhecidas como Cerros Orientales https://www.cerrosdebogota.org/mision_vision.html
69 Instituto público que realiza pesquisa científica sobre biodiversidade, dos recursos hidro biológicos e genético no território continental do país. Também coordena o Sistema Nacional de Informação sobre Biodiversidade. http://www.humboldt.org.co/es/

ambiente, a ser resolvido através de formas inovadoras de gestão e planejamento. Desta forma, convidam os grupos agregados entorno aos outros enunciados a “superar a polarização e as posições extremas”[70]. Porém, existem diferenças entre esses enunciadores em pelo menos três formas:

1) Em seu posicionamento sobre a proposta específica da Prefeitura. A *Fundación Cerros de Bogotá* em dois artigos (WIESNER, 2016a e 2016b) chamou a atenção para a necessidade de manter algumas áreas da cidade como rurais e se mostrou em desacordo com que a RFTvdH deva ser, segundo aquilo que a Prefeitura propõe, isto é, substituída por “corredores ecológicos” em todo o limite norte da cidade. Como alternativa, propuseram implementar o PMA e subtrair unicamente os terrenos necessários para a construção das estradas propostas pela Prefeitura, caso estas se realizem de forma que não impeça a conectividade ecológica (WIESNER, 2016). A figura 32 ilustra esta proposta.

**Figura 31 Um cenário possível. A RFTvdH com estradas**

Fonte: Fundação Cerros de Bogotá. (Wiesner, 2016)

70 Essa abordagem resulta similar às propostas de soluções de tipo “win-win”, comuns na resolução de conflitos e no mundo dos negócios onde “...clientes e consumidores estariam mais dispostos a cooperar- quer dizer assinar um contrato ou comprar um produto- quando acreditam que suas necessidades estão sendo respeitadas e atendidas” (JANE BLUESTEIN, 2011, p. 30) .

Por sua parte, a diretora do Instituto Humboldt afirma que a RFTvdH tem grande importância ecológica e qualquer modificação deve estar baseada em justificativas técnicas. Portanto, se o projeto da Prefeitura demonstrar tecnicamente que pode manter as características ecológicas do limite norte e ao mesmo tempo resolver as necessidades da cidade, deveria ser permitido pela CAR.

2) De como concebem as formas inovadoras de gestão e planejamento. Para a *Fundación Cerros de Bogotá* as formas inovadoras de gestão e planejamento se referem a: “abrir possibilidades de enriquecer a discussão. Por isso, chamamos a fortalecer o diálogo propositivo e a participação ativa e ciente, como ações próprias de uma cultura da paz” *(*Wiesner*, 2016)*[71]. Já para a diretora do instituto Humboldt “O segredo para que o desenvolvimento urbano não destrua o meio ambiente, e o que ainda existe dos ecossistemas, mas pelo contrário melhore a qualidade ambiental de Bogotá e o bem-estar de todos é trabalhar o *design* da paisagem do limite norte com uma escala mais apropriada, não se focando na reserva, mas em todo o Borda Norte*”* (EL ESPECTADOR, 2016a)*.*

3) Em sua relação com outros atores. Durante o ano 2016, a *Fundación Cerros de Bogotá* fez parte dos atores que se agregaram entorno ao enunciado B durante as primeiras *ondas de intensidade*. Aliás, foi numa reunião deles onde identifiquei, pela primeira vez, seu discurso como diferente ao dos outros grupos (Anotações de campo 21 de setembro de 2016). Um mês depois, em uma reunião na ACCEFYN com o objetivo de criar estratégias comunicativas para difundir a defesa da RFTvdH, um membro da Fundação apresentou a imagem de sua proposta (figura 32) causando alvoroço nos presentes. A tensão aumentou quando ele explicou que se tratava de uma alternativa além da polarização, que permitiria avançar na discussão com a Prefeitura e agregou que deveriam superar a postura de “ambientalistas radicais” se

71 “...abrir posibilidades de enriquecer la discusión. Es por ello, que hacemos la invitación a fortalecer un diálogo propositivo y una participación activa y consciente, acciones propias de una cultura de la paz”.

quisessem parar de “perder todas as batalhas” (anotações de campo 25 de outubro de 2016)[72].

No tempo de minha segunda estadia em Bogotá durante 2017, não vi nenhum membro da Fundação em nenhuma das atividades dos grupos de defensores do enunciado B, nem nos confrontos com a Prefeitura durante novas *ondas de intensidade.* Alguns deles continuam expondo sua posição de forma individual, não em nome da Fundação. Porém, tampouco se agregaram com novos grupos.

No caso da diretora do Instituto Humboldt, suas intervenções são sempre a título individual. Muitas vezes, desde seu perfil pessoal de Twitter, onde elucida que não é a instituição, mas também em artigos escritos (BAPTISTE, 2015) e entrevistas (EL ESPECTADOR, 2016a) no exercício de seu cargo de diretora. Por outra parte, o Instituto Humboldt iniciou em 2017 um contrato de assessoria à Prefeitura em temas de formulação do novo POT e em 2018 a Prefeitura solicitou a CAR a participação do instituto Humboldt na equipe de avaliação de sua proposta de modificação da RFTvdH.

Apresentados os enunciados que sintetizam as ideias dos atores e os posicionamentos entorno dos quais se agregam os grupos, acompanharemos o desenvolvimento da *prova de força* a partir desses dois pontos de vista. Primeiramente, vamos analisar as questões retóricas, o debate a partir das falas e dos instrumentos que acompanham essas falas durante as *ondas de intensidade*, em seguida focaremos nas ações e estratégias dos grupos durante os momentos de calma entre tais ondas. Neste ponto, o foco estará nos grupos ao redor do enunciado B, dado que, como vimos, o trabalho de

72 Os outros presentes na reunião não aceitaram esse posicionamento. Responderam, com veemência que não se tratava de serem radicais e cederem alguma coisa, porque de fato já desde o ano 2000 haviam cedido muito, pois a ideia inicial era manter como rural a totalidade do limite norte e que a reserva florestal fosse protetora e de 1quilómetro de cumprimento, que acabou sendo de 800m. Além disso, foi interrompida por uma área de expansão urbana que ficou com uma normatividade flexível na que hoje se está desenvolvendo o Lagos de Torca, um projeto para a construção de novos bairros em alta densidade que interrompe a conectividade da reserva com as montanhas do leste, permitindo nesse ponto usos industriais e comerciais do solo. Então, não achavam exato afirmar que eles nunca cederam em nada (anotações de campo 25 de outubro de 2016).

campo aconteceu em maior proximidade com estes grupos e foi em suas atividades que tive a possibilidade de me envolver e participar.

### 5.3 Estratégias durante as *ondas de intensidade*: "uma retórica mais forte"

Quanto mais avançaram as controvérsias, mais técnicas se tornaram as discussões entre os porta-vozes dos diferentes enunciados, durante as *ondas de intensidade*. Os defensores do enunciado B fazem referência a mais de 50 estudos realizados desde os anos 1970 sobre a área, em diferentes campos de conhecimento.

Em entrevista para esta pesquisa, o gerente do projeto *Ciudad Norte,* experiente no setor financeiro, mencionou que havia sido um grande desafio para ele entender os temas ambientais e sociais e que havia tido que ler muitos estudos (Entrevista Número 19. 2 de outubro de 2017). Sua menção rememora a afirmação de Latour (LATOUR, 2011, p. 43), "Quando as controvérsias se inflamam a literatura se torna técnica" e os contendores na disputa se tornam leitores de textos técnicos. Se você quiser dissentir numa controvérsia, milhares de livros estarão lhe esperando, diz ele. "A opção é desistir ou ler tudo" (LATOUR, 2011, p. 44).

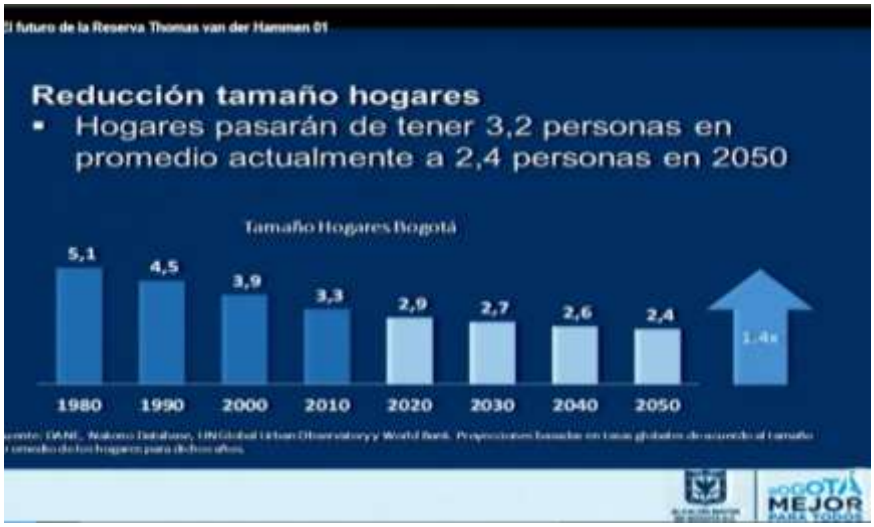
Os exemplos deste fenômeno, no caso da RFTvdH são abundantes. A seguir apresentarei um referido às discussões sobre os dados demográficos da cidade, já que se trata de uma das principais causas de desacordo entre os enunciados A e B, me ajuda a introduzir o segundo ponto que quero ressaltar: o uso de instrumentos de persuasão. Vejamos:

Durante um debate sobre a RFTvdH na Universidade Los Andes, o prefeito afirmou que a cidade devia ser planejada a longo prazo e que evitar a conurbação mediante o adensamento, como defendia o prefeito anterior, não seria uma ideia boa porque Bogotá já está entre as 5 cidades mais densas do mundo, com 8 vezes a densidade de Los Angeles e 3 vezes mais habitantes por hectare do que São Paulo (PEÑALOSA, 2016). Ele sustentou suas afirmações com dados sobre a demografia da cidade e o déficit de moradias,

baseado nos dados oficiais do Departamento Nacional de Planejamento (DNP) e do Departamento Nacional de Estatística (DANE)[73].

O prefeito explicou que naquele momento (2016) o déficit quantitativo de moradias era de 280.000, (“isso é o tamanho de Cartagena”); que nos próximos 40 anos a área metropolitana de Bogotá cresceria 2,1 vezes e a população da cidade aumentaria em 3,6 milhões de pessoas. Assim, Bogotá chegaria a ter 12, 9 milhões de habitantes. Isso significaria um aumento do número de lares de 2,9 milhões a 5,4 milhões. Além disso, explicou, estamos vivenciando uma redução do tamanho das famílias (vide figura 32), o que significaria um aumento na quantidade de moradias necessárias e “quanto mais rica a sociedade, as pessoas gostam de moradias maiores”. Conforme o prefeito, a cidade precisaria de 2,7 milhões de moradias: “dentro da área urbana atual poderiam se construir 300 mil moradias, e o restante estaria no projeto *Ciudad Paz*, coincidente com a RFTvdH” (PEÑALOSA, 2016).

**Figura 32 Redução do tamanho dos lares**




Fonte: (PEÑALOSA, 2016)

73 O prefeito usou as projeções de população realizadas em 2005 pelo Departamento Nacional de Estatística, com base no censo nacional do mesmo ano, estimando para 2018 um número de habitantes próximo a 8181047. Não obstante, os resultados parciais do censo nacional realizado durante 2018, embora ainda não consolidados, parecem indicar um superdimensionamento nos cálculos das projeções em todo o país. Para o caso de Bogotá a população atual é de pelo menos um milhão de pessoas menos, segundo as informações do diretor do Dane em entrevista na rádio em novembro 7 de 2018. http://caracol.com.co/emisora/2018/11/08/bogota/1541687381_011296.html [último acesso em novembro 18 de 2018].

Para os opositores do enunciado A, o anseio de planejar a cidade com um escopo de 40 anos seria desproporcional. Eles contra-argumentaram que a população de Bogotá aumentou num ritmo menor às projeções calculadas em 2005. Também sinalizaram que a proposta de disponibilizar todo o limite norte para a urbanização foi apresentada por Peñalosa no ano 2000 com os mesmos argumentos, mas o que vemos hoje é que a cidade não precisou urbanizar essa área. Aliás, eles advertem, muitos dos projetos apresentados na época dentro do perímetro urbano da cidade não foram realizados, tampouco os das áreas de expansão que o Ministério designou para o Plano Zonal do Norte. (Entrevistas número 12 e 27. Professores Universidade Nacional e ex-funcionários da Prefeitura (2011-2015). 15 e 18 de dezembro de 2017).

A professora e advogada Maria Mercedes Maldonado (2016) argumenta que o prefeito confunde o déficit quantitativo de moradia com o déficit qualitativo. Segundo dados de pesquisa realizada pela Prefeitura em 2014, o déficit quantitativo é de 87.262, isto é, 192.738 moradias menos do que o prefeito afirmou. Do mesmo modo, explica que a diminuição do tamanho dos lares não é homogênea em toda a cidade, acontece mais rápido em algumas zonas do que em outras, aliás, a maior parte da população pertence a lares onde a média é de 3,4 pessoas. Assim, a diminuição do tamanho dos lares seria bem mais lenta do que o prefeito afirma.

Os defensores do enunciado B lembram, ainda, que a Lei 388 de 1997 estabelece que o planejamento dos municípios deve ter vigência de 12 anos e que a disponibilidade do solo se avalia e modifica em cada POT. Este grupo apresenta o cálculo do crescimento de população e da quantidade de hectares necessários até o ano 2028 e concluem que a cidade tem terrenos suficientes dentro do perímetro urbano atual e soluções alternativas para atender à demanda de moradia, sem afetar a integridade da RFTvdH[74].

74 Durante o trabalho de campo em 2016, assisti à exposição destes argumentos em três eventos diferentes, onde as mesmas informações foram apresentados por distintos professores.

**Figura 33 Terrenos disponíveis para novas moradias (2016)**

| TIPO DE SOLO | HECTARES |
|---|---|
| **Solo de expansão disponível em 2013 segundo POT vigente (2000/2003)** | **2970** |
| **Solo de expansão conforme acordado CAR-Bogotá 2012. Reduzido por razões de risco e ambientais** | **1780** |
| **Dentro desse solo, a expansão norte** | **600** |
| **Solo POZ Norte (Urbano não urbanizado, diferente de expansão)** | **1077** |
| **Outro solo urbano com tratamento de desenvolvimento** | **400** |
| **Áreas com potencial de adensamento no curto prazo** | **3500** |
| **Total solo para construir moradias segundo POT 2000/2003** | **7947** |
| **Solo total para construir moradias segundo proposta de modificação excepcional do POT** | **6757** |

Fonte: (MALDONADO, 2016), Tradução da autora.

No exemplo da discussão dos argumentos demográficos de cada parte, vemos como os porta-vozes utilizam os dados e gráficos como instrumentos para nos mostrar “a realidade”.

Quando o prefeito exibiu gráficos de crescimento dos lares na cidade, a professora contestou apresentando quadros com dados demográficos e de disponibilidade de solos. O prefeito disse que os terrenos da reserva não têm qualidades particulares, já os cientistas apresentaram gráficos construídos em suas pesquisas para contestar essas afirmações. Além dos gráficos, os porta-vozes empregam mapas da RFTvdH. Se olharmos os mapas que apareceram no decorrer da concorrência, desde o ano 2000 até hoje estes são cada vez mais complexos, os mais recentes realizados com programas de computador sobre fotos de satélites, são abundantes em detalhes e precisão. Desta forma, os porta-vozes se apresentam como indivíduos com sofisticados mapas sobre os quais não sabemos quem os construiu, como, nem quando e nos dizem que esses mapas são a RFTvdH. O mapa é apresentado como “o território”, dissipando sua condição de representação da realidade.

Fotos, gráficos, esquemas, mapas e também vídeos são os instrumentos mediante os quais os porta-vozes expõem suas ideias tentando persuadir sobre a objetividade de seus projetos, tornando a controvérsia, como diz Latour (2011), um “espetáculo audiovisual”.

Em fevereiro de 2016, o jornal de televisão Notícias Caracol emitiu uma reportagem com o prefeito feito em um helicóptero, sobrevoando a RFTvdH. Enquanto ele explicava que a Reserva não tinha florestas e que era uma área já em processo de urbanização, a câmera focava nas estufas dos cultivos de flores, os pastos, as escolas, e os condomínios dentro da reserva. Para encerrar a entrevista, o prefeito sinalizou que a RFTvdH era um obstáculo para a construção da infraestrutura, principalmente das estradas que a cidade necessitava, isto é, para o desenvolvimento da cidade. Nos dias seguintes, a mesma emissora emitiu uma reportagem com alguns dos defensores do enunciado B caminhando pelas áreas úmidas, explicando qual era a importância da reserva e com um professor, membro da ACCEFYN, explicando num mapa a relação entre os ecossistemas que a reserva conecta[75].

Em síntese, os porta-vozes usam os instrumentos para persuadir de que a realidade é a que eles apresentam como eles a entendem e desafiam a quem tiver dúvidas sobre seus enunciados: “Olha você mesmo, agora acredita?” (Latour, 1994).

### 5.4 Estratégias além das ondas de intensidade

Neste item, tratarei sobre como trabalham os grupos além das *ondas de intensidade* e como geram estratégias e novos híbridos. Para ilustrar estas ideias oferecerei exemplos a partir do ponto de vista da experiência dos

75 Este não foi o único momento em que os vídeos foram importantes instrumentos na controvérsia. Em outubro de 2016, a organização Foro Nacional Ambiental, junto com algumas universidades, realizaram e difundiram na internet um vídeo pedagógico de seis minutos intitulado “*Juntos defendamos la reserva Thomas van der Hammen”* no qual informam sobre a história e importância da reserva https://www.youtube.com/watch?v=j3oob4ZkJ34. Um mês depois, a Prefeitura publicou um vídeo de treze minutos intitulado “LOA responde: o que vai acontecer com a reserva van der Hammen” explicando “o que é e o que não é essa reserva” https://www.youtube.com/watch?v=jrCL8ivz8Xs.

defensores do enunciado B, uma vez que foi deles que fiquei mais próxima durante o trabalho de campo.

Ao longo das controvérsias, os grupos recorreram a repertórios de ação[76] comuns aos movimentos de defesa do meio ambiente em Bogotá, identificados por Julio e Hernandez (2014), vide quadro da figura 34. Estes se referem ao emprego dos instrumentos de participação cidadã previstos na legislação. Quimbayo Ruíz (2018) retoma a classificação anterior e adiciona uma outra categoria que denomina “outras ações”. Entre estas ele menciona: eco bairros, restauração ecológica comunitária, jardinagem e agricultura urbana, educação e sensibilização ambiental, trilhas e visitações aos ecossistemas na cidade, ecoturismo, redes de comercio e/ou consultorias ambientais.

**Figura 34 Repertórios de participação cidadã e instrumentos**

| REPERTÓRIO | INSTRUMENTOS PRINCIPAIS |
|---|---|
| Participação informada para conseguir acordos. | -Solicitações formais de informações<br>-Boletins ambientais |
| Participação em formulação de políticas de desenvolvimento urbano, gestão ambiental e processos de formulação e discussão de normas. | -Iniciativa popular normativa<br>-Participação no Conselho Diretivo da CAR<br>-Audiências ante entes legislativos<br>-Participação em POMCAS, Planos de Ordenação do Território POT, Planos de Gestão Ambiental, Planos de desenvolvimento, políticas distritais, Planos de Manejo |
| Participação política | Consulta popular<br>Veedurías cidadãs<br>Cabildo aberto<br>Comitês de controle social |
| Participação nos processos de tomada de | Conselhos consultivos |

76 Entende-se os repertórios de ação como as ações dos grupos quando entram em conflito com outros.

| | |
|---|---|
| decisões administrativas | Intervenção administrativa ambiental<br>Audiências públicas ambientais<br>Consultas prévias |
| Participação na administração de justiça | *Acción de Tutela, Acción popular, acción de cumplimiento, acción de inconstitucionalidade, acción de nulidad, acción penal, acción de responsabilidade civil o administrativa* |

Fonte: (JULIO; HERNÁNDEZ, 2014)

Conforme visto durante o trabalho de campo, a rede de grupos entorno ao enunciado B, adiciono à proposta de classificação dos autores as passeatas e protestos, como instrumentos de participação reconhecidos pelas leis e ressalto que o Quimbayo Ruíz (2018) denomina como *"outras atividades*" porque no meu critério, estas correspondem a um tipo específico de estratégia mediante a qual estes grupos não só exigem participar na tomada das decisões sobre a RFTvdH, mas também transformam sua relação com esse território.

Assim, as ações dos defensores do enunciado B podem se classificar em dois tipos de estratégias paralelas, empregadas no intuito de impor seu enunciado como um fato no quadro da controvérsia sobre o futuro da RFTvdH. A primeira orientada ao uso dos mecanismos de participação contemplados na legislação e a segunda a atividades comunitárias para criar vínculos entre diferentes grupos e entre novos defensores e a RFTvdH.

### 5.4.1 Estratégia de recurso aos mecanismos de participação existentes na legislação atual

Algumas pessoas e grupos de Suba têm participado nas discussões sobre a RFTvdH desde a formulação do PMA entre 2012 e 2014, quando a controvérsia saiu da esfera do governo e os especialistas durante (vide capítulo 3). Depois, a participação ampliou-se com os primeiros passos de execução do PMA entre 2014 e 2016 (vide capítulo 4). Quando a controvérsia estourou de novo, algumas dessas pessoas voltaram a se encontrar nos eventos e foruns

acadêmicos que aconteceram durante todo o primeiro semestre de 2016 e decidiram se unir para defender a reserva e o PMA e conformar uma *Veeduría Cidadã* (entrevistas números 16, 24 e 25, com membros da *Veeduría.* 21 de setembro, 17 e 19 de novembro de 2017).

Como vimos, na Colômbia as *Veedurías* Cidadãs são um mecanismo de participação democrática, regulamentado na Lei 850 de 2003, que permite aos cidadãos ou organizações populares se associarem voluntariamente para vigiar como *veedores*, a gestão pública das autoridades administrativas, políticas, judiciarias, eleitorais, legislativas e órgãos de controle. Também de entidades públicas ou privadas encarregadas da execução de programas, projetos, ou contratos de prestação de serviços públicos. Como organizações, as Veedurías podem iniciar processos penais contra as entidades, se descobrirem que há descumprimento das obrigações ou que não fazem o manejo adequado a recursos públicos.

No começo, a *Veeduría da RFTvdH* era formada por um grupo maioritariamente feminino. Algumas jovens eram ex-funcionárias da administração distrital anterior e haviam participado em organizações ambientais no norte da cidade. Dentre as participantes da *Veeduría* estavam duas netas do professor van der Hammen, uma advogada e uma economista aposentada *veedora* do rio Bogotá. Também havia um advogado, que participou nos processos de defesa da área úmida La Conejera nos inícios do movimento ambientalista da cidade nos anos 1990 e um biólogo fundador do coletivo juvenis Suba Nativa[77], Re-ação Ambiental[78] e do *Biciutopía*[79]. Posteriormente, se integraram ao grupo dois membros da organização *Herencia Ambiental,*[80] uma cientista política; um engenheiro e uma bióloga

77 O Coletivo Suba Nativa surgiu em 2011 por iniciativa de um grupo de jovens de Suba que se uniram para fazer agricultura urbana com os vizinhos. Participaram do processo de formulação do PMA da RFTvdH 2012-2014

78 Grupo fundado por estudantes de biologia da Universidad Javeriana que trabalham voluntariamente em processos de restauração ecológica

79 Um grupo de fomento de uso da bicicleta que realiza passeios para ciclista e cursos sobre ecologia e proteção do ambiente, mediante visitas em bicicleta aos principais elementos da EEP de Bogotá

80 Grupo de jovens de Suba criado para “difundir e defender a RFTvdH” em Suba. Seus fundadores são estudantes da Universidade Nacional filiados ao Partido Político Polo-democrático.

membros da *Fundación Humedales de Bogotá*; e outro advogado, membro da *Veeduría de la Reserva de los Cerros Orientales*[81]. Todos eles com ensino superior nas áreas de direito, biologia, engenharia florestal, antropologia, economia, ciência política e uma das integrantes estava terminando uma pós-graduação em Urbanismo.

A *Veeduría Ciudadana* da RFTvdH está conformada por nove pessoas e visa vigiar a execução do PMA. Não obstante, conforme seus membros afirmaram nas entrevistas para esta pesquisa, desde o começo a conceberam como um núcleo a partir do qual se constitui um grande movimento cidadão sem a bandeira de nenhum partido político. Por isso, criaram um grupo paralelo chamado *"Amigos de la Veeduría"* para que as pessoas interessadas em respaldar o trabalho estejam próximas e particicipem das ações, sem a necessidade de serem veedores, mas não em sem ser veedores diretamente, pudessem se informar das atividades e participar. Um dos membros da Veeduría me explicou que a figura dos "amigos" aumenta a legitimidade da *Veeduría*, é uma forma de evitar que esta seja capturada por partidos políticos (Entrevista número 15. 18 de setembro de 2017). Em 2017 o grupo dos amigos da Veeduría estava conformado por 19 pessoas, algumas moradoras da área da reserva e da subprefeitura de Suba. Um ano depois[82], o grupo de amigos tem 49 membros entre os 20 e os 70 anos, com uma proporção similar entre homens e mulheres, e têm ensino superior.

Além da criação da Veeduría os defensores do enunciado B recorreram aos diferentes mecanismos contemplados na legislação (tabela x) inclusive com passeatas e manifestações a fim de reivindicar o direito à participação na tomada de decisões sobre o limite norte da cidade. Porém, longe de conseguir incidir nestes processos, com o decorrer da controvérsia a cada onda de intensidade, os defensores dos enunciados A e B mais se afastaram.

Assim por exemplo, o dia 20 de abril de 2017 a Veeduría junto com a organização *Biciutopía* organizaram uma *"Bicitón pela reserva van der*

81 Esta Veeduría esta dedicada a vigiar que a reserva florestal das montanhas do leste seja Protegida e se cumpra seu PMA.
82 Conforme membro da Veeduría em comunicação pessoal via Whatsapp, em novembro 22 de 2018.

*Hammen"*. Tratou-se de uma passeata com bicicletas com a participação de diversas organizações de Bogotá, a maioria delas dedicadas ao fomento do uso da bicicleta como transporte habitual na cidade e outras à proteção e cuidado do meio ambiente, como: *Organización Re-acción ambiental, a Red Comunitaria por la microcuenca la conejera, colectivo biciutopía, programa Suba Somos todos, Fundación Bike Lab, Colectivo Teja Rota, Colectivo Subacleta, coletivo Bici-activa, concienbiciate, El Chapin, Fundación Humedales de Bogotá, Red enrólate con Suba, programa Bogotá Somos Todos, Colectivo Herencia Ambiental,Grupo Eco u.r, Colectivo No le saque la piedra a la Montaña, Organización la voz de la madre tierra, iniciativa Las aventuras del Profe Tingua, Movimiento Ambientalista Colombiano* e a *Veeduría Ciudadana por la protección de los cerros orientales.*

Os participantes da passeata levaram à Prefeitura uma carta solicitando três pontos: 1) Respeitar a Resolução de criação da RFTvdH; 2) Implementar de forma oportuna o PMA e destinar os recursos financeiros necessários para conseguir os objetivos deste; 3) Respeitar as decisões administrativas, judiciais, os estudos científicos e o desejo da cidadania de restaurar a Reserva e fazer dela um grande parque, detendo a pretensão de urbanizá-la. A carta, assinada por 90 pessoas, terminava assim:

> Como cidadania esperamos que nossa voz seja levada em conta no processo que você propõe de reversar a Reserva "Thomas van der Hammen", e que seja garantida uma participação cidadã aberta e efetiva nas diferentes etapas e instâncias, onde demonstraremos que a Reserva é vital para o futuro sustentável de nossa cidade "(VEEDURÍA CIUDADANA RFTVDH et al, 2017)[83].

Na Prefeitura o grupo foi recebido pelo gerente de *Ciudad Norte,* Juan Camilo Gonzáles*.* Ele se reuniu com alguns dos representantes das organizações e com eles definiu uma agenda de trabalho conjunto sobre o futuro da RFTvdH. A agenda não foi cumprida pela Prefeitura e o diálogo não prosperou.

---

83Como ciudadanía esperamos que se tenga en cuenta nuestra voz en el proceso que usted ha planteado de echar atrás la Reserva "Thomas van der Hammen", y que se garantice una participación ciudadana abierta y efectiva en las distintas etapas e instancias, donde demostraremos que la Reserva es vital para el futuro sostenible de nuestra ciudad.

### 5.4.2 Estratégia de criação de conectividade social

Em fevereiro de 2016, um jovem criou um evento no Facebook, convidando para “plantar um milhão de árvores nos terrenos da reserva”. Entre as pessoas que aceitaram o convite, havia grupo chamado “Amigos da floresta”, constituído por ex-funcionários do Jardim Botânico e que se ofereceram para ajudar na organização do evento. Aquele plantio reuniu 600 pessoas e plantaram 350 árvores, dentro da RFTvdH, em terrenos da Prefeitura que foram comprados há vários anos para a construção da *Avenida longitudinal de Occidente* (ALO). Dessa experiência e por iniciativa de alguns “amigos da floresta” nasceu um grupo novo chamado *Sembradores de la van der Hammen*. A respeito desta experiência, uma das fundadoras deste grupo declarou:

> Uma das coisas mais lindas foi que vieram pessoas de todas as partes da cidade, e mais surpreendente foi ver pessoas chegando desde Kennedy de Bicicleta com a árvore e com ferramentas. Então eu digo, em realidade não somos tão poucos como querem fazer parecer e estamos defendendo o território. Queremos um modelo de cidade diferente, ninguém diz que queremos viver completamente em verde, ainda que fosse genial, mas se será um modelo de cidade mais sustentável, algo menos rude, menos agressivo, que não gere muito conflito. Através disso nasceu Plantadores da van der Hammen e temos nos juntado a outras lutas[84]. (Entrevista número 7. Outubro 23 de 2016).

Além dos novos grupos que apareceram como resposta às propostas da Prefeitura, nas diferentes *ondas de intensidade* se agregaram grupos mais antigos que realizam atividades comunitárias na subprefeitura de Suba. Este é o caso da Rede Tehuco, dedicada ao conhecimento e difusão de informação sobre áreas úmidas[85] e da Rede Comunitária para o cuidado da microbacia *La Conejera,* um grupo de moradores de Suba que trabalha para “tecer redes de

84 De las cosas más bonitas es que viene gente de todas las localidades y más sorprendente ver gente llegando desde Kennedy en bicicleta con el árbol en bolsa grande y herramienta. Entonces uno dice, en realidad no somos tan pocos como nos quieren hacer ver y estamos defendiendo el territorio. Queremos un modelo de ciudad distinta, nadie dice que queremos vivir completamente en verde, aunque sería genial, pero si va a ser un modelo de ciudad más sostenible, algo menos rudo, menos agresivo, que deje de generar tanto conflicto. A través de eso nace sembradores y nos hemos unido a otras luchas.

85 Conforme seu perfil de Facebook https://web.facebook.com/pg/tehuco/about/?ref=page_internal [último acesso 4 de novembro de 2018].

conhecimento e proteção ao redor dos ecossistemas e suas pessoas"[86] e o *Cabildo Indígena Muisca de Suba*[87].

Grupos mais recentes relacionados com o fomento do uso da bicicleta como alternativa de transporte na cidade, também têm se agregado entorno ao enunciado B. O grupo que mais participa nas discussões, possivelmente porque seu fundador pertenceu a *SubaNativa,* o grupo de jovens que participou na formulação do PMA, é *Biciutopía.* Suas atividades consistem em ir de bicicleta a alguns dos locais com os ecossistemas mais importantes da cidade e lá terem palestras e fazerem debates sobre esses locais e o futuro da cidade.

Nos períodos de calma que seguem às *ondas de intensidade*, estes grupos, junto com a *Veeduría* e o grupo de Amigos da Veeduría, coordenam diversas atividades nos terrenos da reserva que são de propriedade pública, ou onde os proprietários autorizam; principalmente na beira do riacho *La Salitrosa* e na escola Torca-Guaymaral. As atividades incluem visitas guiadas, trilhas, oficinas de arte para crianças, concursos de fotografia, rodas de tecelagem, plantações de árvores e dias de trabalho comunitário ou mutirões (*mingas*) para fazer manutenção das árvores plantadas, limpar as bordas do riacho e cuidar das hortas.

No dia do aniversário da fundação de Bogotá, em 2017, *Sembradores van der Hammen e a Veeduría* organizaram uma doação de árvores para a RFTvdH, na *Plaza de Bolívar*, centro cívico de Bogotá, onde se localiza a Prefeitura, o Capitólio Nacional, o Palácio da Justiça e a Catedral. O objetivo, segundo descrito na reunião de organização, era convidar a população da cidade a se envolver na implementação da reserva florestal mediante a doação e "apadrinhamento" de uma árvore (Anotações do diário de campo Agosto 1 de 2017). A doação foi realizada junto à atividades pedagógicas sobre a reserva e

86 Cada mês criam um "sincronario", uma espécie de calendário de atividades comunais de encontros para trabalhar pelos ecossistemas, mas também para conversar, aprender e se apropriar do território (palavras de uma integrante da rede durante uma trilha pela RFTvdH. Anotações de campo 12 de Novembro de 2016).

87 Os Cabildos são organizações das comunidades indígenas, com membros escolhidos e reconhecidos por essas comunidades como representantes legais e autoridades. O Cabildo foi reconhecido pelo Ministério do Interior em 1991 e trabalha na recuperação de sua língua (Muysc cubun) e tradições e a defensa territorial-ambiental. Informações no site do cabildo na internet https://subamuisca.com/ [último acesso em 4 de dezembro de 2018]

se solicitou ao prefeito a plantação delas nos terrenos da reserva, conforme ditado no PMA. No final do evento se reuniram 2.339 árvores.

Nenhum funcionário da Prefeitura ou da CAR compareceu à jornada. A justificativa da Prefeitura para não receber as árvores foi a de que o evento não foi bem organizado e que as árvores poderiam não estar saudáveis. Por sua parte a CAR afirmou que era um evento improvisado e que eles não tinham sido notificados para participar.

Depois da jornada de doação, defensores do enunciado B fizeram numerosas publicações nas redes sociais da internet e uma emissora de televisão local apresentou uma reportagem sobre o evento e entrevistou vários participantes que denunciaram que nem a Prefeitura, nem a CAR haviam recebido as árvores.

A Prefeitura respondeu em sua conta de *Twitter* dizendo que não podiam receber as árvores sem saber se estavam em ótimas condições, pois poderiam afetar a saúde dos ecossistemas da reserva. Diante disso, um dos veedores da reserva respondeu: “quais ecossistemas, não foram vocês que sempre disseram que na reserva não existe nada de nada? Ainda bem que agora reconhecem que existem ecossistemas que poderiam ser afetados”. As discussões nas redes sociais da internet se acirraram. Numa das respostas às denúncias dos defensores da reserva um funcionário da CAR os qualificou de “cachorros bravos”, com o que as discussões adquiriram um tom agressivo e se ativou uma nova onda de intensidade.

Então, a CAR organizou uma reunião para o dia 17 de agosto, pedindo para conversar com três dos organizadores do evento da *Plaza de Bolívar.* Na reunião a CAR se comprometeu a avaliar as condições fitossanitárias das árvores e organizar plantações na reserva junto com *Sembradores van der Hammen*. A CAR realizou a avaliação das árvores doadas, mas não chegaram a se envolver nas plantações que iniciaram uma semana depois da doação e se realizam mensalmente em terrenos públicos, na orla do Riacho La Salitrosa ou em terrenos que os proprietários autorizam para plantar.

As árvores foram guardadas por *Sembradores van der Hammen* e desde então se realizam plantações mensalmente na RFTvdH. Todas as plantações

são convocadas nas redes sociais da internet e qualquer pessoa pode participar. Na organização participam além da *Veeduría* e de *Sembradores van der Hammen*, a *Red Comunitaria por la microcuenca La Conejera* e o *Cabildo indígena Muisca de Suba*, também se vincularam professores e estudantes de diferentes escolas públicas da cidade.

Geralmente as plantações são realizadas nos finais de semana. Para começar a atividade, Blanca, uma avó que ensina saberes femininos Muiscas associados à medicina, cozinha e tradições indígenas, cumprimenta aos participantes em língua muisca e depois fala sobre a importância das áreas úmidas, das montanhas e do riacho *La Salitrosa,* canta e pede licença aos ancestrais para fazer a plantação, depois junto com voluntárias, prepara a sopa e a *chicha*[88] que se divide entre os participantes no final da plantação.

Além destas atividades conjuntas, cada grupo participa das atividades dos outros, inclusive os que não se relacionam diretamente com a RFTvdH, agindo como parceiros. Assim, por exemplo, em várias atividades de defesa da RFTvdH participou o grupo *"No le saque la piedra a la montaña"*. Este grupo reúne sete organizações do limite sul da cidade, da subprefeitura de *Ciudad Bolívar*, que defendem o parque ecológico *Cerro Seco* localizado nos limites com o município de Soacha, frente às atividades de extração de materiais para construção[89]. O nome do grupo é um trocadilho que em espanhol traduz literalmente "não tire as pedras da montanha", mas que também pode se entender como "não irrite à montanha". Trata-se de outra controvérsia sobre a relação entre o crescimento da cidade e o ambiente, que não é publicizada nas mídias, nem tem o apoio de setores de acadêmicos, pelo que o coletivo a

88 Bebida amarela de milho fermentado. Gómez Montañez (2013) explica que inicialmente a Chicha teve um uso exclusivamente cerimonial, em que se apresentava como a parte feminina de uma dualidade completada pelo Tabaco. O tabaco ajudava a ordenar o pensamento, enquanto a Chicha "adoçava as palavras para o pensamento se tornar amor". Durante o período colonial a Chicha se tornou de uso comum, segundo o autor, isto teria sido resultado da reconfiguração causada pelo sistema administrativo e religioso colonial. Embora banida durante a colônia e a república, continua sendo uma bebida frequente nas comemorações e eventos comunitários, nas áreas rurais da Savana de Bogotá e em todo o planalto. Atualmente, no quadro de recuperação das tradições muiscas, a Chicha tem grande importância

89 Área de 148 hectares que foi declarada de proteção mediante resolução da Prefeitura 01197 del 2013 por se tratar de um dos pouco fragmentos ainda existentes na savana de Bogotá de floresta tropical seca em altitude que a atual Prefeitura derrogou segundo explica o jornal El Tiempo, por razões técnicas e jurídicas.

denominou coloquialmente como “a van der Hammen do sul” (MURILLO, 2017).

Geralmente as atividades incluem a participação voluntária de artistas, envolvendo música, pintura e teatro. Algumas são convocadas pelas redes sociais e são abertas a qualquer pessoa, outras são específicas para crianças e jovens das escolas públicas da cidade, para lideranças de diferentes organizações populares do norte de Bogotá, de organizações ambientais de outras zonas da cidade e para acadêmicos visitantes de outros países.

Durante uma destas atividades, em novembro de 2016, uma das participantes, membro do *cabildo indígena muisca* pediu para fazer um círculo e ficar de mãos dadas. Ela explicou que estudando com a Avó Blanca Nieves, aprendeu algumas invocações e rituais de solidariedade e queria fazer uma para que nossa unidade e nosso compromisso pelos ecossistemas da área fossem fortalecidos. Então, pediu para fecharmos os olhos e fez uma fala para a natureza agradecendo a oportunidade de estar ali e pedindo pelo bem-estar de todos e pela união para as lutas pela defesa dos ecossistemas. Todos os participantes, incluindo eu, ficamos em silêncio, em uma escuta atenta das palavras dela. No final, me pediram para tirar uma foto do círculo para lembrar esse momento, todos concordaram em fazer a foto e ao final, agradecemos a ela o gesto.

**Figura 35 O círculo, a unidade**

Fonte: Arquivo pessoal Novembro 12 de 2016

Através destas atividades os defensores do enunciado B manifestam inconformismo com o projeto da Prefeitura, reclamam sua participação efetiva decisões do planejamento e da execução das políticas, não só como espectadores aos que funcionários e técnicos da Prefeitura explicam os projetos que irão implementar. Eles exigem que seu conhecimento sobre a reserva e sobre toda a área do limite norte, seja reconhecido como válido no planejamento da cidade. Enquanto as instituições de governo os definem como opositores ao desenvolvimento da cidade e não os consideram interlocutores legítimos, eles tecem redes com outros atores, o que María Clara, a filha do professor van der Hammen explicou como "fazer uma conectividade mais social" (Entrevista número 5. 7 de outubro de 2016).

Esta conectividade social, não se refere só a tecer redes com grupos e indivíduos, a entrar em contato, mas à criação de conexões mais sutis, porém mais profundas, menos estudadas e por isso mesmo despercebidas pelos grupos dos enunciados A e C. Trata-se da (re)criação de conexões interrompidas ou negadas entre atores humanos e não humanos, inclusive com os ancestrais. Para ilustrar esta proposição, proponho pensar no caso dos mutirões e do plantio de centenas de árvores endêmicas por cidadãos diversos, organizadas pelos grupos que defendem o enunciado B.

Estas atividades tentam reativar a conectividade ecológica isto é a conexão entre as montanhas com o rio, conforme a ideia da EEP que fundamentou a criação da RFTvdH. Embora ainda não se conheçam avaliações sobre o impacto destas atividades, é notório que tem transformado as paisagens. Ao mesmo tempo, geram conexões entre as pessoas e as árvores, que elas plantam e mantêm e com a Reserva. Esta ideia foi resumida durante uma das trilhas pela reserva por uma das integrantes da rede comunitária *La Conejera:* "As pessoas não podem defender algo que elas não conhecem, algo que não lhes pertence ou algo ao qual elas também não pertençam" (Anotações de campo. 12 de novembro de 2016).

Outro aspecto interessante nestas práticas espaciais é o reconhecimento da história do território e do conhecimento dos nativos Muiscas que, apesar de não morarem dentro da RFTvdH, frequentam e trabalham na proteção do território com o qual afirmam ter uma relação mística, estarem

enraizados a essas terras que são sua origem e onde existem locais sagrados. Em entrevista para esta pesquisa um membro do *cabildo* que participa na organização das plantações no riacho *la Salitrosa* explicou:

> A zona onde hoje é a RFTvdH era maravilhosa, tínhamos águas quentes da fonte termal que desapareceu por causa das estradas que fraturaram a montanha. As rochas faziam a água fluir para a superfície do morro *La Conejera*. Era um local sagrado, místico. Nessa área, hoje reserva, os pais ofereciam as placentas, em que seus filhos vieram embrulhados, em local que calculavam segundo o dia e hora do nascimento. A placenta era guardada numa vasilha e enterrada, acima se plantava uma árvore. Quando a pessoa morria, a árvore ficava como essência dela sobre a terra. Agora, não é possível fazer isso. Mas esse local é a conexão com as gerações que conseguiram fazê-lo. Por isso estamos aqui, vemos isso como a união do que somos, nossa raça, nossa origem, perdê-la é acabar o que somos, o que ainda existe. (LORENZANA, 2016) [90]

Para eles esta reativação não significa, como qualificaram os defensores do enunciado A, um "conservacionismo ingênuo" ou uma busca por devolver aos terrenos da atual Reserva suas caraterísticas pré-colombianas. A ideia da restauração ecológica, da proteção da ruralidade, tanto quanto a da conexão com a ancestralidade defendida pelos Muiscas, é também a luta pela retomada da possibilidade de definir o que será do futuro do território e está relacionada com o restabelecimento dos vínculos que teriam sido cortados entre os atores humanos e não humanos após o processo iniciado com a invasão europeia.

### 5.4.3 Estratégia de resposta: Translações do enunciado A, traduções e surgimento do enunciado D

A partir de 2017, possivelmente como resultado das objeções de seus discordantes, as declarações do prefeito, como porta-voz do enunciado A diminuíram, enquanto seus funcionários mais próximos se fortaleceram como

[90] La Zona donde hoy es la Reserva era una maravilla, teníamos aguas calientes de la fuente termal que desapareció cuando rompieron el cerro. Las rocas hacían fluir el agua por la superficie del Cerro La Conejera. Era un lugar sagrado, místico. En esa área que hoy es de reserva, los padres ofrecían las placentas en las que venían envueltos sus hijos, en un lugar calculado según el día y la hora del nacimiento. Guardaban la placenta en una vasija de barro, la enterraban y encima sembraban un árbol. Cuando la persona se moría, el árbol quedaba como su esencia en la tierra. Ya no se puede hacer eso, pero ese lugar es la conexión con las generaciones que pudieron hacerlo. Por eso estamos acá, porque vemos eso como la unión de lo que somos, de nuestra raza, nuestro origen, perderla es acabar lo que somos, lo que todavía nos queda.

novos porta-vozes, isto é, os secretários de planejamento, de ambiente e de governo e, sobretudo, o gerente do projeto *Ciudad Norte*. A ampliação do número de porta-vozes acompanhou uma modificação no discurso da Prefeitura. Desta forma, não houve mais referência à RFTvdH como terrenos de pastos, nem se questionou a existência ou a importância das florestas existentes, também não se falou mais de urbanizar o limite norte da cidade, separando o projeto *Ciudad Norte* do projeto de restauração ecológica para a RFTvdH.

Em diversas ocasiões, inclusive na entrevista para esta pesquisa, o gerente do projeto afirmou que eles [porta-vozes do enunciado A] haviam se expressado erroneamente, mas que entendiam o valor ecológico da RFTvdH. Que precisamente porque compreendiam esse valor, propuseram um projeto de restauração ecológica para "melhorá-la, ampliá-la e torná-la pública para que as pessoas possam usá-la". Nasceu assim o enunciado D: "A proposta da Prefeitura para a RTvH realiza o sonho dos ambientalistas e permite o crescimento ordenado da cidade".

Esta mudança no discurso dos porta-vozes do enunciado A e sua agregação entorno ao "D" exemplifica o que a TAR define como tradução ou translação (LATOUR, 2011). Trata-se da interpretação dos interesses dos oponentes para gerar movimentos destes que ajudem a transformar o enunciado defendido num fato. Desta forma, os porta-vozes do enunciado A, que consideram a quem discorda deles como ambientalistas, tentaram traduzir os interesses destes, mediante um novo enunciado com o que admitiram a realidade da Reserva TvdH, prometeram melhorá-la e garantir a conectividade ecológica. A estratégia consiste em afirmar querer o mesmo que os opositores querem e lhes enviar a mensagem: seu sonho é nosso sonho, não resistam à nossa proposta. (LATOUR, 2011, p.170).

Outra caraterística da tradução como estratégia retórica nas controvérsias, é o uso dos conceitos e instrumentos dos opositores para defender o próprio enunciado. Assim por exemplo, em diferentes entrevistas o gerente de *Ciudad Norte* fez referência aos estudos de acadêmicos defensores do enunciado B, para defender o projeto da Prefeitura e ganhar novos aliados. Ele citou os estudos dos ornitólogos sobre os percursos das aves no limite

norte que recomendavam a conservação de corredores para conectar as montanhas do leste com o rio Bogotá, que facilitassem a circulação das aves.

Os ornitólogos, autores dos trabalhos citados e defensores do enunciado B, declararam em diferentes oportunidades que a Prefeitura estava mal interpretando suas recomendações sobre os corredores. Esclareceram que os estudos foram realizados na área da RFTvdH e seu entorno rural e insistiram na diferença entre um corredor com árvores que atraem às aves no meio de um entorno rural como o da RFTvdH e de seu PMA e um corredor verde com essas mesmas árvores no meio de um entorno urbano, como o que propõe a Prefeitura. Isso porque o meio urbano torna-se hostil em função, entre outras coisas, das luzes dos carros e dos barulhos das ruas que confundem as aves e as afastam dos hábitats que costumam ter (IZQUIERDO, 2017) [91].

Com a tradução dos interesses dos oponentes e a formulação de um novo enunciado, os porta-vozes do antigo enunciado A buscam que os grupos de atores que não concordavam eles, agrupados entorno ao enunciado B ou enunciadores do C, possam se identificar com o enunciado novo e assim superar as objeções que estes tinham à proposta de modificação da Reserva.

Frente a esta mudança, os defensores do enunciado B se mostraram cautelosos. "Mudou o discurso, mas a proposta continua sendo a mesma" (Entrevista número 25. Membro Veeduría RFTvdH. 19 de novembro de 2017). Embora o atribuam a sua mobilização, interpretam que o novo enunciado não seria mais do que uma estratégia de seus oponentes para parecer conciliadores e diminuir a atenção da mídia sobre o processo, permitindo à Prefeitura se livrar das críticas e continuar seus projetos e compromissos com as empreiteiras que teriam financiado a campanha do prefeito (Entrevistas 12, 16, 25 e 27. Professora Universidade Nacional e *veedora cerros orientales,* professor universidade nacional e membro do painel de especialistas, membros

91 Aconteceu o mesmo com os estudos de conectividade ecológica sobre a área. O autor declarou seu incômodo pelas interpretações inexatas que a Prefeitura estaria fazendo, neste vídeo: https://video.twimg.com/ext_tw_video/1051205065195835394/pu/vid/1280x720/XVH7YlygKOmkACkH.mp4?tag=5 [Acesso em 7 de novembro de 2018].

da Veeduría pela RFTvdH. 18 e 21 de setembro, 19 de novembro e 7 de dezembro de 2017).

A respeito dos porta-vozes do enunciado C, a tradução é ainda mais clara. Lembremos que conforme esse enunciado, a RFTvdH é uma realidade que pode ser ajustada para permitir o crescimento ordenado da cidade. Então, o enunciado D aparece mais próximo ao C, especialmente à nuance que concebe que o crescimento urbano que ocorrer conforme *design* técnico pode ser a solução aos conflitos do limite norte da cidade[92].

O enunciado D apresenta-se como a solução para construir *Ciudad Norte*, (vide capítulo 4) sem acabar a RFTvdH, mas modificando-a para constituir uma série de corredores ecológicos e assim supostamente "cumprir o sonho dos ambientalistas". Tudo isto, sem ônus para a Prefeitura e para a cidade, visto que o projeto de restauração ecológica dos corredores seria financiado em sua totalidade pelas empresas e promotores privados que obteriam os direitos para construir nos terrenos vizinhos do projeto *Ciudad Norte*[93].

Essa formulação resulta próxima ao conceito de *soluções win-win.* Conforme Rosenzweig (2003), estas consistiriam numa busca por superar a "luta entre ecologia- economia" através do *design* de habitats para as pessoas e as empresas e "que podem ser usados também por outras espécies animais de forma bem sucedida e barata".

No entanto, a mudança do enunciado A para o D não significou mudanças na proposta da Prefeitura para a área. A estratégia retórica teve implicações no decorrer da controvérsia, especialmente durante o ano de 2018. Depois da entrega da proposta oficial da Prefeitura para a modificação da RFTvdH frente a CAR em abril, novos atores, ou melhor, antigos atores que haviam permanecido afastados da controvérsia, se agruparam entorno do

92 Não surpreendeu que quando a Prefeitura apresentou sua proposta formal de subtração, re-delimitação e recategorização tenha solicitado à CAR o acompanhamento do Instituto Humboldt (quem também é assessor da Prefeitura na formulação do novo POT) nas discussões do Conselho Diretivo da CAR, que deverá decidir se as solicitações da Prefeitura serão ou não aceitas.

93 Para uma explicação dos instrumentos de gestão e financiamento do projeto Ciudad Norte e da modificação da RFTvdH ver capítulo 4.

enunciado D e respaldaram abertamente a proposta da Prefeitura. Foi o caso dos membros de ASSODESCO e da Câmara Colombiana da Construção (CAMACOL).

> Acreditamos que esta proposta contribui ao desenvolvimento da cidade, porque concebe a ordenação do território sob três dimensões que devem ser priorizadas por todos os atores que intervêm nele. Refiro-me ao desenvolvimento social, ambiental e econômico. Estes foram definidos pela Conferência das Nações Undas para a Moradia e o Desenvolvimento Urbanos sustentável, Habitat III". Gerente de Camacol Bogotá e Cundinamarca[94]. (CAMACOL BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, 2018).

Em outubro de 2018 a CAR fez uma "sessão informal de participação social e institucional sobre a RFTvdH com o objetivo de que os aportes ambientais, técnicos, jurídicos e sociais apresentados pelos diferentes participantes fossem insumos para a toma de decisões sobre a reserva"[95]. Apesar da CAR ter recebido críticas por abrir o chamado a esta sessão apenas poucos dias antes e não se tratar de um evento formal e no marco de um processo de participação amplo, na sessão se inscreveram 300 pessoas que podiam dar suas opiniões sobre a proposta da Prefeitura e serem escutadas por alguns membros da equipe técnica. Enquanto se desenvolvia a sessão fora do prédio, grupos de manifestantes esperavam com cartazes em apoio aos enunciados B e D.

### 5.5 A Controvérsia Hoje

Até 2017 não havia uma lei na Colômbia que dispusesse sobre o procedimento para alterar a delimitação das reservas florestais. Então, a Prefeitura solicitou ao Ministério de Meio Ambiente a formulação de instruções a respeito e participou em algumas das reuniões que o Ministério realizou

94 "Creemos que es una propuesta que le aporta al desarrollo de la ciudad, ya que concibe el ordenamiento del territorio sobre tres pilares que deben ser priorizados por todos los actores que de alguna manera intervienen en él. Me refiero al desarrollo social, ambiental y económico. Estos además fueron definidos por la Conferencia de las Naciones Unidas para la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III", explicó la gerente de CAMACOL Bogotá y Cundinamarca, Martha Cecilia Moreno Mesa.

95 https://www.car.gov.co/vercontenido/2597

durante o processo de formulação da resolução para a criação de tais instruções. (GONZÁLEZ, 2017).

Em novembro de 2017, o Ministério publicou na sua página web o projeto de Resolução a respeito das características que deveriam ter os estudos técnicos para sustentar solicitações de re-delimitação, integração e recategorização de Reservas Florestais

Em resposta ao projeto de Resolução, as *Veedurías Ciudadanas* da RTvdH e da *Reserva Florestal dos Cerros Orientales* (montanhas do leste) manifestaram seu incômodo fazendo circular nas redes sociais da internet e no twitter a etiqueta #MinistroNoAcabeLasReservas. Eles afirmaram que o Ministério não fez uma chamada ampla para a participação cidadã para a formulação da Resolução, nem divulgou que o conteúdo estaria na sua página por um prazo de apenas três dias, que consideraram curto demais. Também expressaram que o projeto da resolução atenderia diretamente às petições do prefeito de Bogotá e facilitaria a urbanização da RTvdH. Além do mais, denunciaram que o Ministério não havia atendido à solicitação deles de participar no processo de formulação do projeto, enquanto à Prefeitura foi permitido participar (VEEDURÍA CIUDADANA RTVDH; VEEDURÍA CIUDADANA CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ, 2017).

Como resultado, o Ministério adiou a resolução sobre a re-delimitação das reservas florestais e se reuniu com representantes destas *Veedurías*, que entregaram um documento com observações referidas a aspectos jurídicos, técnicos, científicos e de participação cidadã do projeto de Resolução. A ACCEFYN também enviou ao Ministério uma carta manifestando algumas preocupações sobre a resolução. Nos dois casos, criticou-se a indicação do projeto de que as áreas de Reserva Florestal em um processo avançado de degradação e de onerosa recuperação, poderiam ser diminuídas mediante uma re-delimitação. Para os críticos do Ministério, isto representaria uma regressão na legislação ambiental e afirmam que o dever do órgão é evitar a degradação das reservas florestais e aplicar as estratégias e planos de restauração, reabilitação e recuperação nas áreas degradadas (REVISTA SEMANA, 2018) e não legitimar a degradação e descuido das reservas florestais.

Embora os diálogos programados com as *Veedurías* e a ACCEFYN não tivessem sido encerrados, em fevereiro de 2018, o Ministério publicou a Resolução 264. Em abril do mesmo ano, a Prefeitura entregou à CAR a proposta para a subtração, re-delimitação e recategorização da RTvdH. Iniciando assim a primeira, de pelo menos três, novas *ondas de intensidade* posteriores à entrega da proposta da Prefeitura para avaliação da CAR.

A segunda destas *ondas* estourou com a entrega da proposta oficial de modificação da RFTvdH da Prefeitura à CAR, que só começou a estuda-la em setembro de 2018, quando a Prefeitura lhe entregou uma declaração, emitida pelo Ministério de Interior, de que dentro da área não habita população indígena e, portanto, não precisaria fazer uma consulta previa[96] no caso de decidir a pertinência de qualquer modificação na RFTvdH. Esta decisão foi rejeitada pelo *Cabildo Indígena Muisca de Suba*, porque como já vimos, requentam o território da RFTvdH e este tem importância no processo de recuperação de memória e tradições em que eles encontram-se envolvidos.

Uma terceira onda de intensidade formou-se em outubro, quando uma Magistrada do Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Nelly Yolanda Villamizar, emitiu uma ordem à CAR de aprovar e executar a proposta da Prefeitura no termo de uma semana. A CAR apresentou um recurso[97] explicando que a decisão sobre a reserva é unicamente de competência deles. Dias depois, a magistrada reverteu a ordem, advertindo que se a CAR não decidisse adotar a proposta da Prefeitura, deveria implementar o PMA existente num período de máximo nove meses[98].

Por outro lado, a Prefeitura apresentou em novembro de 2018 perante a CAR a proposta para a modificação do POT. Esta deverá ser avaliada pela CAR em termos ambientais, deve ter um processo de socialização e de

---

96Instrumento ao que as comunidades indígenas têm direito como forma de participar na formulação, aplicação e avaliação de projetos de desenvolvimento e decisões sobre aprovação de projetos, obras ou atividades dentro de seus territórios. (Segundo convenção 169 da OIT).
97https://www.eltiempo.com/bogota/car-apelo-orden-judicial-de-adoptar-reforma-de-penalosa-de-la-van-der-hammen-282800
98https://www.eltiempo.com/bogota/car-definira-el-futuro-de-la-reserva-van-der-hammen-284820

avaliação pelo CTPD, que deve emitir um parecer e finalmente, pela câmara de vereadores.

O novo POT deve contemplar a normatividade e os projetos de investimento para o limite norte e para toda a cidade, durante os próximo doze anos, por isso existe grande expectativa sobre qual será a decisão da CAR sobre a RFTvdH, fato que levou os defensores do enunciado B a se reorganizar e se preparar para participar das discussões.

> "No fim esta é uma decisão política. Depende de quem fazer parte do Conselho Diretivo da CAR. O diretor é próximo ao partido Cambio Radical, também alguns prefeitos dos municípios, o governador. Existe uma correlação de forças que não nos favorece. Por isso precisamos nos defender com argumentos legais e com a força da opinião e da mobilização, porque é isso o que nós temos. Temos a razão, só nos falta músculo político na CAR e isso nós nunca teremos. Precisamos pressionar. Agora vem o POT, eu acho que essa é a briga mãe de todas as brigas na administração de Peñalosa. Nessa briga confluiremos os que lutamos pela reserva, os que lutam pelas montanha, os que não querem bares na rua de sua casa, pessoas que nunca na vida iriam se encontrar por outra razão. Está se tornará a mãe de todas as brigas[99]. (Entrevista número22. Membro Veeduría RFTvdH. 8 de novembro de 2017).

99 Esto en ultimas es una decisión política, depende de quién esté sentado en el Concejo directivo de la CAR, el director una Ficha cercana a Cambio Radical, los alcaldes de los municipios, el gobernador es de cambio Radical. Hay una correlación de fuerzas que no nos favorece mucho, por eso nos toca ampararnos en el argumento legal y en la fuerza de la opinión y de la movilización, que es lo que tenemos nosotros, tenemos la razón, nos falta como músculo político dentro de la entidad, eso no lo vamos a tener, luego hay que presionar un montón y creo que el POT es la pelea madre de todas las peleas de la administración Peñalosa ahí vamos a confluir los que estamos peleando por la reserva, los que están peleando por los cerros, los que están pelando para sacar al bar de su cuadra, gente que jamás en la vida se reuniría para nada más, esta se va a volver la madre de todas las peleas.

# 6 CODA

A abordagem da RFTvdH enquanto um híbrido *socionatural* (Swyngedouw, 2009) nos permitiu ver como esta é produzida e reproduzida nos encontros de atores humanos e não humanos e sua relação com o meio do qual faz parte. Este não se limita, de maneira alguma, a suas próprias fronteiras nem às de Bogotá D.C, mas abrange, muito além, a região da Savana de Bogotá.

No segundo capítulo desta tese, mostrei como o processo de produção *socionatural* da paisagem da RFTvdH é uma expressão dos processos acontecidos na Savana de Bogotá. A eliminação dos *resguardos indígenas*, facilitou a expansão das fazendas, que melhoraram as condições de vida das elites, mas não as dos indígenas, que se tornaram camponeses empregados nas fazendas, ou pobres urbanos nas ruas cidade republicana, enquanto durante décadas foi comum escutar que os índios da região, os Muiscas, haviam desaparecido.

Com o tempo, os fazendeiros introduziram novos tipos de gado, transformando as paisagens agrícolas da savana em pastagens, conseguindo, assim, aumentar seus lucros e investir em novas tecnologias. No entanto, isso significou o desaparecimento de espécies animais e vegetais nativas da região. Paradoxalmente, os processos de urbanização avançaram com maior velocidade sobre os antigos terrenos dos *resguardos*, aterrando riachos e áreas úmidas e, só tardiamente, nos finais do século XX e início do XXI, se fragmentaram as fazendas. De forma que muitos dos ecossistemas que hoje são objeto de políticas de conservação, entre eles os referidos à RFTvdH, correspondem aos terrenos das ditas fazendas.

HEYNEN, KAIKA e SWYNGEDOUW (2006, p. 11) argumentam que as transformações da *socionatureza* tomam formas contraditórias no sentido de poderem ser favoráveis para alguns atores humanos e não humanos e, ao mesmo tempo, desfavoráveis para outros, ao ponto de afetar suas possibilidades de subsistência. Portanto, as transformações decorrentes da RFTvdH serão transformações da Savana e de todas as redes de que esta faz

parte e terão, assim, implicações difíceis de predizer não só nos ecossistemas, mas no padrão de segregação e nas condições de vida na região.

Em sua condição de instrumento do planejamento, as transformações da Reserva também terão implicações nesse meio, na legislação sobre áreas protegidas e nas formulações dos *Planes de Ordenamiento Territorial* POT's, sobre o qual tratamos no capítulo 3; nas práticas do planejamento urbano e regional, como discutimos no capítulo 4 e no meio dos movimentos socioambientais e suas estratégias de resistência, analisadas no capítulo 5.

Compreender as redes das quais a RFTvdH faz parte, desde os diversos pontos de vista abordados nesta tese, foi importante para responder à pergunta orientadora desta pesquisa: **como diferentes ideias e práticas do planejamento disputam a definição do que deveria ser esta área de reserva florestal?**

No capítulo 3, referido à produção da reserva como instrumento do planejamento urbano, identifiquei que ela é resultado do encontro (choque) de duas redes sociotécnicas: uma referida à gestão do ambiente e outra à gestão da cidade. Apesar das diferenças, que vimos em detalhe, denominei as duas redes com o termo "gestão", pois suas trajetórias se referem à busca de mecanismos para gerir, isto é, administrar recursos e resolver problemas.

Ao mesmo tempo, cada uma destas redes sociotécnicas tem uma trajetória particular de encontros de atores e redes que tem levado ao estabelecimento (estabilização nos termos da ANT) de ideias e práticas particulares sobre a *socionatureza*. Com o tempo, mediante costumes, formação profissional, convenção, mandato institucional ou políticas governamentais, estas ideias e práticas se institucionalizaram na forma de discursos (TSING, 2002, p.4).

Do rastreamento das redes de atores, realizado no segundo e no terceiro capítulo desta tese e da análise das propostas de RFTvdH, apresentadas no quarto capítulo, concluo que na rede sociotécnica da gestão do ambiente, o discurso institucionalizado propõe como problema a resolver a degradação da natureza e percebe a urbanização como um agravante, como uma ameaça a ser evitada. Enquanto no discurso institucionalizado na gestão

da cidade, o problema a resolver é a urbanização desordenada e percebe a natureza como um obstáculo a ser superado.

Nos dois discursos, a solução dos problemas passa pela consolidação de um sistema de gestão. No caso da gestão do ambiente, este se foca na delimitação de áreas de proteção, a restrição de usos urbanos, a restauração de ecossistemas e a educação ambiental para ensinar as pessoas como cuidar da natureza. No caso da gestão da cidade, esta busca organizar o uso e ocupação do solo na cidade mediante instrumentos denominados de "justa repartição de ônus e distribuição de benefícios do processo de urbanização", que permitam aos urbanizadores privados investir e gerar ganhos da construção de moradia e de infraestruturas, entre elas, rodovias e espaços recreativos.

Meu argumento é que o debate sobre a RFTvdH surgiu como o desacordo entre duas redes sociotécnicas, as quais, na ocasião da formulação do POT de Bogotá, tentaram impor seus próprios *projetos socionaturais* sobre o que denominam de "*borda norte da cidade"*. Entendo o desacordo, de forma semelhante à ideia de desentendimento de Rancière (1996). Nesse sentido, não estaríamos tratando de um conflito entre dois *projetos* opostos, mas de uma situação em que, embora as partes discutam sobre o que parece ser a mesma coisa, cada uma entende o objeto da discussão de forma diferente.

Para Rancière, o desentendimento não seria nem desconhecimento nem mal-entendido, não seria "o conflito entre aquele que diz branco e aquele que diz preto. É o conflito entre aquele que diz branco, mas não entende a mesma coisa, ou não entende de modo nenhum que o outro diz a mesma coisa com o nome de brancura" (RANCIÈRE,1996, p. 11).

Conforme apresentei nos capítulos 3, 4 e 5, o desacordo se atualizou várias vezes mediante diversas controvérsias que ocorreram no evento da criação da RFTvdH, pela CAR, no Acordo 11 de 2011; durante a formulação do Acordo da CAR 21 de 2014 correspondente ao PMA, que determinou o zoneamento da RFTvdH e estabeleceu um plano de atividades para conseguir os objetivos de conservação e, em 2016, quando o Prefeito Enrique Peñalosa propôs modificar a RFTvdH no marco da construção do Projeto de urbanização do *Borda Norte*: *Ciudad Norte*.

Por sua vez, estas controvérsias envolveram desacordos sobre o que cada ator entendia por RFTvdH, por Borda Norte, Savana de Bogotá, cidade, natureza e inclusive planejamento. Nas controvérsias, diz Vianna (2018, p. 63) “os atores discordam inclusive de sua própria discordância”.

A partir de cada controvérsia, novos atores-redes se agregaram entorno dos enunciados. Estes atores-redes têm trajetórias muito diversas que, como vimos no capítulo 5, podem ou não, coincidir com as trajetórias das redes sociotécnicas que sustentaram o desacordo inicial.

Durante as controvérsias os enunciados foram atravessados por modificações. Assim, por exemplo, o enunciado da CAR que, durante o debate do ano 2000 defendia o *projeto socionatural* da rede sociotécnica da gestão ambiental e a proposta do professor Thomas van der Hammen para a Savana de Bogotá, não é mais o mesmo. Após as controvérsias desse ano e as objeções a um “projeto conservacionista” da Borda Norte, o Ministério de Ambiente encerrou a controvérsia quando formulou a Resolução 475, que, apesar de não ter sido cumprida de forma imediata, foi “reativada” com a criação da RFTvdH em 2011, dando origem, assim, a uma nova controvérsia. Dessa vez, envolvendo não só os atores-redes da gestão do ambiente e da cidade, mas também a população da Borda Norte, as associações de empresários dos cultivos de flores, os proprietários de terrenos e as organizações ambientais. O encerramento de três anos de controvérsia veio com a formulação do PMA. Neste Plano, a RFTvdH é diferente da proposta do ano 2000 pela CAR, não sendo um corredor exclusivamente florestal, mas uma área com múltiplos usos, mais próxima de um Distrito Integrado de Manejo, e inclui uma Franja de Floresta para ser constituída a partir dos pequenos fragmentos de florestas nativas que ainda existem espalhados pela zona.

Durante as controvérsias, no encontro dos atores-redes, o enunciado que consegue se impor não sai totalmente “ileso” da controvérsia, mas transformado, inclusive em um enunciado novo. Enquanto são questionados os fundamentos dos *projetos socionaturais* e com eles as ideias e práticas, sintetizadas nos discursos institucionalizados, estes também são alvo de “desestabilização”.

Conforme a ANT (Latour, 2011), as controvérsias se encerram quando algum dos enunciados em disputa consegue não ser mais alvo de objeções. O enunciado que se impõe não é necessariamente o mais forte. Também não sempre é o que parece pertencer aos grupos “com mais poder”.

Para ilustrar este ponto, quero lembrar de dois exemplos apresentados na tese: 1) O zoneamento do *Borde Norte* no ano 2000. Apesar do prefeito Peñalosa pertencer a um partido político próximo a do presidente da época, que, por sua vez, quando prefeito da cidade na década anterior havia criado normas para facilitar a urbanização da zona, e embora a proposta do prefeito de modificação de uso dos solos rurais para urbanos no borde norte ter contado com o apoio de empreiteiras e atores próximos ao governo nacional, esta não foi aprovada. 2) A definição de *La Conejera* como a primeira área úmida de Bogotá. Resultado do confronto entre os urbanizadores e um grupo de vizinhos de Suba, que terminou com o cancelamento da construção da urbanização e a origem da rede de áreas úmidas de Bogotá que posteriormente participou da criação da política Distrital de Áreas Úmidas.

No encerramento das controvérsias também nem sempre se impõe o enunciado “melhor ou mais adequado”. Isto pode acontecer porque os atores reunidos ao redor do enunciado conseguem convencer os outros, não necessariamente pela qualidade de seus argumentos, mas mediante o recurso a múltiplas estratégias. Entre elas, a tradução dos outros enunciados, a manipulação das trajetórias de atores-redes ou a rendição dos objetores que desistem por cansaço (LATOUR, 2011).

O encerramento das controvérsias não significa a eliminação dos enunciados derrotados, nem que os atores reunidos no entorno deste desapareçam. Por exemplo, o projeto da Prefeitura do ano 2000 não desapareceu, apesar não ter conseguido se impor ao zoneamento do *Borde Norte* ordenado pelo Ministério, nem conseguiu se impor, quando defendido por outros porta-vozes nos tempos da criação da RFTvdH no ano 2011, nem durante a formulação do PMA em 2014.

Em 2016, com o retorno à prefeitura, o projeto retomou as objeções à RFTvdH, não mais contra os enunciados do *projeto socioambiental* da rede da gestão ambiental, mas especificamente contra o enunciado B (A RFTvdH é um

fato, seu PMA deve ser implementado sem modificações. Existem alternativas para o crescimento ordenado da cidade), que agrega os antigos adversários da Prefeitura a uma série de “novos” grupos de atores-redes com trajetórias diversas.

Um destes grupos é a comunidade do *Cabildo* Indígena Muisca de Suba, que, apesar de ter tido suas ideias e práticas banidas e negadas pelos defensores dos *projetos socioambientais* dominantes resistiu e hoje vive um processo de recuperação de sua língua e práticas tradicionais. Além disso, ou melhor, como parte desse processo, participa ativamente da discussão sobre *o Borde Norte* e faz parte dos “novos” grupos de atores-rede que, desde 2016, se reúnem em torno ao enunciado B para contestar a proposta da prefeitura de modificar a RFTvdH.

Entre esses “novos” grupos também estão indivíduos e organizações ambientalistas da zona norte, ativistas que fomentam o uso da bicicleta como transporte diário na cidade, moradores da RFTvdH, organizações comunitárias de Suba, funcionários da ex-Prefeitura e professores universitários e pesquisadores que haviam trabalhado em propostas para a proteção dos ecossistemas, propostas de ocupação da área e, alguns deles, na formulação do PMA da RFTvdH e que se sentiram excluídos quando a prefeitura formulou o projeto do Plano Zonal do Norte*, Ciudad Lagos de Torca* e progressivamente fechou os espaços de diálogo com os opositores do enunciado A (“A Reserva TvdH não existe, é só um projeto não-realizado sobre terrenos que não diferem de qualquer outro da região. A cidade precisa desses terrenos para crescer de forma ordenada”).

Assim, o debate atual não envolve mais somente dois *projetos socioambientais* em duas redes sociotécnicas, mas diversos conjuntos de ideias e práticas. Entre essas, algumas que não têm sido institucionalizadas e que lutam para não serem excluídas do debate e do processo de tomada de decisões e expressam o desejo de fazer parte da implementação da RFTvdH.

Como vimos no capítulo 5, as estratégias às quais estes grupos apelam para se manter ativos e contestar os enunciados de seus opositores vão além da retórica. Consistem no recurso aos instrumentos e espaços de participação reconhecidos nas leis e que têm sido amplamente estudados, por serem

comuns aos repertórios de ação dos movimentos sociais, especialmente aos atuantes nos conflitos socioambientais. Também recorrem ao que, por falta de outro termo, eu chamo de *"atividades comunitárias"*, que visam criar vínculos com novos grupos e entre estes e o território da RFTvdH.

Nestas atividades, que incluem as *mingas* ou mutirões, as plantações, as trilhas, entre outras, os diferentes grupos dialogam e trocam conhecimentos sobre o território da RFTvdH, sendo enfatizada a importância do saber dos Muiscas e suas práticas. Desta forma, ativam um "novo" conjunto de ideias e práticas que tem se fortalecido durantes os últimos dois anos.

Assim, apesar da Prefeitura ter fechado progressivamente as possibilidades de diálogo com estes grupos e de se referir a eles com termos depreciativos, muitos deles não adentraram na luta para serem reconhecidos como interlocutores válidos, nem se limitaram à posição de demandarem por participar efetivamente na tomada de decisões sobre a RFTvdH. Além de se dedicarem a esses assuntos, em conjunto com outros grupos que defendem o enunciado B e mediante as atividades comunitárias, tecem vínculos entre as pessoas e o território no que eles definem como um processo de se re-apropriar da Reserva. Não no sentido de "propriedade", defendido pelos grupos unidos ao redor do enunciado A, mas no sentido de pertencimento. Ao fazer parte do processo de produção da Reserva, por exemplo, mediante a plantação de árvores e estarem cientes das transformações na paisagem desta, os grupos criam um vínculo mais forte que os leva a defendê-la e, ao mesmo tempo, os fortalece como grupos.

A estratégia das *atividades comunitárias* é pouco explorada nos estudos do planejamento regional. O mais próximo são as questões formuladas desde a Ecologia Política Urbana com enfoque situado e os estudos decoloniais. Estes estudos têm abordado os seguintes questionamentos: quem detém ou possui o conhecimento a partir do qual é permitido falar sobre o futuro da cidade, ou definir a natureza urbana? Quais são as palavras, as posturas e os gestos que fazem de alguém uma voz autorizada para falar da cidade? (ERNSTON, 2017:1).

No caso desta pesquisa, o debate sobre a RFTvdH começou como um assunto entre técnicos da CAR e da prefeitura, como um assunto de governo,

onde cada parte ofereceu o que considerou a solução ao que entendia como um problema. Hoje, como vimos, envolve diversos grupos, alguns provenientes das redes sociotécnicas da gestão da cidade e do ambiente, mas a maior parte deles de outras trajetórias com saberes e práticas não reconhecidos nos debates sobre o planejamento nem no processo de tomada de decisões. Estes se agregam no entorno do enunciado B em cada *onda de intensidade* e se expressam através de seus porta-vozes, por exemplo, os acadêmicos, os ambientalistas reconhecidos nacionalmente e membros da família van der Hammen.

Outros grupos se reúnem no entorno do enunciado D (“A proposta da Prefeitura para a RFTvdH realiza o sonho dos ambientalistas e permite o crescimento ordenado da cidade”), que corresponde a uma translação ou modificação do enunciado A, com o qual a Prefeitura reabriu as controvérsias sobre a *Borda Norte*, em 2016. O documento intitulado: “solicitação de re-delimitação, re-categorização e subtração para a Reserva Florestal Regional Produtora Thomas van der Hammen em contexto com a UPR e com a rede de paisagem circundante” envolve toda a *Borde Norte* e, ainda que apresentada no ano 2018, pouco difere da defendida por estes grupos a partir do ano 2000. Inclusive, é bastante semelhante às propostas do Plano Diretor de 1950. Com a diferença de trazer novas justificações técnicas e propostas de restauração ecológica, que, segundo seus autores, o fariam tecnicamente superior ao PMA e mais adequado aos objetivos de conservação da RFTvdH.

Sem levar em conta quase duas décadas de objeções a sua proposta, nem a produção de normas que, como os PMA das áreas protegidas (a RFTvdH, as áreas úmidas, as florestas das montanhas) e o zoneamento das UPR, modificou-se notavelmente o meio jurídico sobre o qual querem impor seu projeto. Estas normas não se seriam somente, como o Prefeito tem afirmado, de “projetos no papel”, mas de atores-rede, que, como detalhado no capítulo 3, enquanto atores, impõem uma série de restrições e enquanto redes estão apoiados por outros atores-rede. Neste caso, por outras normas e por grupos de pessoas que se agregam para contestar as pretensões e ações da prefeitura.

Os atores em torno do enunciado D também não têm em conta a história do território e a relação dos Muiscas com este, sua justificativa consiste em que um certificado do Ministério do Interior afirma que na área da RFTvdH não habitam grupos indígenas. Ignoram, assim, a comunidade do *Cabildo* indígena Muisca de Suba, que, embora não habitem numa aldeia ou em qualquer agrupação dentro da Reserva, vivem de forma dispersa na Borda Norte, alguns nos bairros populares do outro lado do Riacho da Salitrosa. As áreas úmidas e outros elementos da EEP fazem parte de sua cosmologia e de suas práticas atuais e, além do mais, os Muiscas de Suba fazem parte dos grupos que têm exigido uma participação efetiva no debate sobre a RFTvdH, pois se entendem como descendentes daqueles que criaram a riqueza ecológica desta localidade.

Durante os últimos anos, a CAR se manteve afastada do debate e protegida pela força dos pareceres técnicos, com uma posição mais próxima ao enunciado C (“A RFTvdH é uma realidade que pode ser ajustada para permitir o crescimento ordenado da cidade”), entorno do qual surgiram declarações de atores que entendem o debate como um conflito entre dois opostos e propõem como solução a busca de um suposto consenso ao redor de qual seria tecnicamente a melhor proposta.

Esta posição se enquadra na lógica do embate entre dois *projetos socioambientais* a partir dos quais surgiu o desacordo inicial, como se este tivesse permanecido estático nas últimas duas décadas. Neste sentido, todas as nuances, mudanças e novos atores-rede envolvidos nestes anos são apagados das análises e o debate é reduzido à figura da “guerra fria” entre os dois grupos iniciais, invisibilizando o fato de que os próprios termos do desentendimento se complexificaram ao longo do tempo.

Se pensarmos dessa forma, para encerrar a guerra existiriam diversos caminhos. Um consistiria em que algum dos lados demonstrasse que é mais forte, neste caso mediante seus argumentos técnicos, ou que é o suficientemente poderoso para conseguir que as instituições do nível nacional legitimem sua proposta. Outro caminho seria algum dos lados se rendesse pelo cansaço, ou que negociassem, de forma que os dois lados fizessem

concessões ou, como última possibilidade, que uma instituição externa e reconhecida pelos dois lados decrete uma solução.

Em qualquer caso, considerando que os dois *projetos socionaturais* correspondem a ideias e práticas institucionalizadas nas redes sociotécnicas de gestão do ambiente e da cidade, e sendo este o enquadramento do conflito, as soluções propostas estariam limitadas pelo mesmo quadro, respaldadas e legitimadas em conceitos e pareceres técnicos.

Visto desta forma, tornar-se-ia compreensível o chamado recorrente da Prefeitura a "despolitizar" o debate e se focar "na realidade" da área da RFTvdH para definir a melhor proposta. Conforme vimos nos capítulos 4 e 5, este chamado a despolitizar corresponderia a uma manifestação da forma em que os defensores do enunciado A concebem seus opositores agregados ao redor do enunciado B. Isto é, enquanto adversários políticos apoiadores da prefeitura anterior ou dos partidos da oposição.

Porém, se paramos para pensar, desde a reabertura da controvérsia em 2016, a Prefeitura tem desqualificado com esse argumento os seus opositores, e tem limitado os espaços de diálogo aos interlocutores que considera legítimos, ou seja aqueles que falam sua mesma "língua técnica, de gestão" porque é com eles que podem chegar a um consenso dentro do quadro do seu *projeto socionatural.*

Consequentemente, fecharam a porta ao desacordo, às nuances do debate que transbordam os aspectos técnicos e que se baseiam em outros tipos de conhecimentos. Assim, continuam negando a existência de ideias e práticas de grupos de atores cuja existência tem sido negada sistematicamente durante os vinte anos de produção da RFTvdH como instrumento do planejamento, mas também ao longo da produção da Savana de Bogotá e para além, e com isso, o caráter político da discussão.

Como mencionei na introdução, houve um momento nesta pesquisa em que se fez necessário decidir por uma abordagem: o conflito atual sobre a pertinência e implicações do projeto de modificação da reserva para a construção de *Ciudad Norte* ou os desdobramentos do debate sobre a Reserva Florestal desde suas origens. Cada opção teria implicações metodológicas

diferentes. Minha decisão pelo acompanhamento do debate, e os desafios no decorrer da pesquisa, me mostraram as possibilidades da metodologia da ANT e deram sentido ao emprego de conceitos como *ator-rede, caixa preta, controvérsia, prova de força* como instrumentos que, como agulhas para retomar a metáfora da tecelagem, me ajudaram a entrelaçar as linhas e constituir esta tese.

Enquanto tecia este último capítulo, percebi que as implicações dessa decisão foram além de metodológicas. A abordagem da RFTvdH como um conflito a ser resolvido mediante um consenso ao redor de uma fórmula técnica teria me limitado a explicações enquadradas nos *projetos socionaturais* hegemônicos e me levado a me envolver nas redes sociotécnicas da gestão. Enquanto a abordagem da RFTvdH como híbrido socionatural ainda em produção e o acompanhamento das controvérsias entorno dela, permitiu-me ressaltar as nuances e transformações do debate e do objeto de estudo. Também permitiu identificar as formas em que atores humanos e não humanos, que usualmente são excluídos na tomada de decisões no planejamento, participam na produção da socionatureza da cidade e da região.

Assim, tornou-se evidente como a imposição de um *projeto socionatural* sobre outros contribui para perpetuar as desigualdades econômicas, políticas, de classe, gênero e raça, que, embora não tenham sido tratadas nesta tese, estão no centro dos efeitos de tais imposições.

Por fim, sobre o planejamento urbano e regional, concluo que da mesma forma em que a *socionatureza* é uma produção incessante, o conhecimento também é. Nele também se expressam controvérsias entre *projetos socionaturais* e as verdades são constantemente atualizadas. Portanto, enquanto pesquisadoras e pesquisadores devemos atentar à forma como formulamos nossas questões e às novas perguntas que se apresentam no decorrer da pesquisa, às decisões metodológicas, enfim, a quais ideias e práticas fortaleceremos ou enfraqueceremos com nossas pesquisas.

## REFERÊNCIAS


ACADEMIA SUPERIOR DE ARTES DE BOGOTÁ. **Tejiendo palabra-Entrevista a líder de tejido Jorge Yopasá de la comunidad Muisca de Suba-Bogotá**. Primer congreso de experiencias artísticas y culturales del territorio Muisca de la Comunidad de Suba.Bogotá, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CNmekl2D4n4>. Acesso em: 9 out. 2018

ALCALDIA DE BOGOTÁ. Decreto 364 de 2013. **Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanisticas del POT de Bogotá**. 2013.

ALCALDÍA DE BOGOTÁ. **Bogotá-Ciudad Paz**. Apresentação power point apresentado em CAMACOL. Bogotá, 2016. Disponível em: <https://ww2.camacolcundinamarca.co/documentos/presentaciones/ALCALDE-BOGOTA-CIUDAD-PAZ-2016.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2018

ALCALDIA DE BOGOTÁ. **Resumen del documento diagnóstico. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, revisión ordinaria**. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación, ago. 2017. Acesso em: 15 ago. 2017.

ALCALDIA DE BOGOTÁ. **Estudios de soporte requeridos para la solicitud de realinderamiento, recategorización y sustracción para la Reserva Forestal Productora Regional Thomas van der Hammen en contexto con la UPR Norte y con la red de paisaje circundante**. Bogotá: [s.n.].. Acesso em: 6 jun. 2018.

ALFONSO, Oscar. **A cidade segmentada**: Teoria econômica Institucional e Reconstrução Histórico-social da Estruturação residencial de uma Metrópole Latino-americana, Bogotá 1950-2009. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional- Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro IPPUR, 2009.

ANDRADE, Germán; REYNA, Rafael. **Áreas protegidas en Latinoamérica, de Caracas a Durban**: un vistazo sobre su estado 1992-2003 y tendencias futuras. Disponível em: <https://www.iucn.org/es/content/%C3%A1reas-protegidas-en-latinoam%C3%A9rica-de-caracas-durban-un-vistazo-sobre-su-estado-1992-2003-y>. Acesso em: 11 abr. 2017.

ARDILA, Gerardo. **Territorio y sociedad:** el caso del POT de la ciudad de Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003. 626p.

ARENAS, Natalia. La Van Der Hammen de Peñalosa cumple los sueños de los dueños de los predios. **La Silla Vacía**, 15 fev. 2016. Disponível em: <http://lasillavacia.com/historia/van-der-hammen-53048> Acesso em 9 abr. 2017

ASODESSCO. **Propuesta de Modelo de Desarrollo Sostenible del Borde Norte**, 2012. Disponível em: <https://es.slideshare.net/asodessco/propuesta-de-modelo-de-desarrollo-sostenible-del-borde-norte>. Acesso em: 12 abr. 2017

BALLÉN-VELÁSQUEZ, Laura. "Desbordando" la categoría de borde. Reflexiones desde la experiencia Bogotana. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 2, n. 24, p. 31–39, 2014.

BAPTISTE, Brigitte. **Tierra Congelada**. Disponível em: <http://www.larepublica.co/tierra-%07congelada_331341>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BATESON, Gregory. **Pasos hacia una ecología de la mente**. Buenos Aires: Lohlé-Lumen, 1998.

BERNAND, Rusell. **Research Methods in Anthropology. Qualitative and quantitative approaches**. 5. ed. United States of America: Alta Mira Press, 2011. 666 p.

BLASER, Mario. Notes Towards a Political Ontology of 'Environmental' Conflicts. In: GREEN, L. (Ed.). **Contested Ecologies: Nature and Knowledge. Cape Town**. [s.l.] HSRC Press, 2013. p. 13–27.

BLUESTEIN, Jane. What's so hard. **Educational Leadership**, v. 69, n. 1, p. 30–34, 2011.

BRAND, Peter. **Trayectorias Urbanas en la Modernización Del Estado en Colombia**. [s.l.] Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 2001.

CAMACOL BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA. **El norte de Bogotá será ejemplo de desarrollo urbano en armonía con el medio ambiente**. Disponível em: <https://ww2.camacolcundinamarca.co/604-el-norte-de-bogot%C3%A1-ser%C3%A1-ejemplo-de-desarrollo-urbano-en-armon%C3%ADa-con-el-medio-ambiente.html>. Acesso em: 6 dez. 2018.

CAMARGO SIERRA, Angélica; HURTADO TARAZONA, Adriana. Urbanización informal en Bogotá. Agentes y lógicas de producción del Espacio Urbano. **Revista Invi.** V. 78 (28), pp. 77-107. 2013.

CAPILÉ, Bruno. **Os muitos rios do rio de janeiro: Transformações e interações entre dinâmicas sociais e sistemas fluviais na cidade do Rio de Janeiro (1850-1859)**. Tese de Doutorado em História—Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. PPGHIS, 2018.

CAR, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 11 de 19 jul. 2011. **Por medio del cual se declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas Van der Hammen", se adoptan unas determinantes ambientales para su manejo, y se dictan otras disposiciones.** 2011.

CAR, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 21 de 24 set. 2014. **Por medio del cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C. "Thomas van der Hammen".** 2014.

CASTELLS, Manuel. **Movimientos sociales urbanos**. 17. ed. Mexico: Siglo XXI, 2008. 131p.

CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo Numero 06 de 1998. "**Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para santa fe de Bogotá D.C. 1998-2001** - Por la Bogotá que queremos. 1998.

CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 489 de 2012. **Plan de Desarrollo económico y social y de obras públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016**. Bogotá Humana. 2012.

CORREA, François. **Sociedad y naturaleza en la mitología Muisca**. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600311>. Acesso em: 8 abr. 2017.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. [s.l.] Hucitec, 1996. 169p.

EL ESPECTADOR. **Enrique Peñalosa ganó el premio ambiental más importante del mundo**. 28 jun. 2009. Disponível em: https://www.elespectador.com/articulo146419-enrique-penalosa-gano-premio-ambiental-mas-importante-delmundo. Acesso em: 8 dic. 2018.

EL ESPECTADOR. **La posición del Instituto Humboldt sobre la posible urbanización de la reserva van der Hammen**, 4 fev. 2016a. Disponível em: https://www.elespectador.com/file/357021. Acesso em 30 jul. 2018.

EL ESPECTADOR. **¿Llegó la hora de frenar el crecimiento de Bogotá?** 7 fev. 2016b. Disponível em https://www.elespectador.com/vivir/llego-hora-de-frenar-bogota-articulo-615151. Acesso em: 6 ene. 2019.

EL TIEMPO. Alcalde Peñalosa rinde cuentas en primer año de gobierno. 29 mar. 2017. Disponível em: https://www.eltiempo.com/bogota/alcalde-enrique-penalosa-habla-de-su-vision-de-ciudad-en-rendicion-de-cuentas-del-primer-ano-72748. Acesso em: 8 out. 2018.

ERNSTSON, Henrik. **The 'genius' of the loca**l: Southern urbanism, ontological politics and decolonization. Decolonizing Urbanism Summer School 6-9 June 2017. Universität Trier, Germany: 2017. 8 p.

ESTEBAN, Viviana; RUBIANO, Sebastian. Las corporaciones autónomas regionales (CAR) y la regulación ambiental del territorio. A propósito de la disputa por el borde norte de Bogotá. In: ALVIAR, Helena; LAMPREA, Everaldo. (Eds.). **El Estado Regulador en Colombia.** 1. ed. Bogotá: [s.n.]. p. 261–307.

ESTEVES, Tomás. THOMAS VAN DER HAMMEN UNA VIDA EN DEFENSA DE LA NATURALEZA. **Revista Nomadas**, v. 17, p. 147–164, 2002.

FARRÉS, Yasser.; MATARÁN, Alberto. Hacia una teoría urbana transmoderna y decolonial: una introducción. **Polis**, v. 37, p. 1–18, 2014.

FERNÁNDEZ, Viviane; BRANQUINHO, Fatima; MACEDO, Joana. **Pedra, planta, bicho...gente. Encontros da teoria ator-rede com as ciências ambientais.** 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X FAPERJ, 2018.

FERNÁNDEZ, Viviane; BRANQUINHO, Fátima; SOARES, Mario. O que é carbono azul? Uma questão política porque ontologica. In: **Pedra, planta, bicho...gente. Encontro da teoria ator-rede com as ciências ambientais**. MuadX FAPERJ: [s.n.]. p. 17–34.

FIERRO, Juan. Así se hizo la fiducia mercantil que puso en marcha el proyecto de Ciudad Lagos deTorca. **Revista Portafolio**, 4 fev. 2018. Disponível em: https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/fiducia-mercantil-del-proyecto-de-ciudad-lagos-de-torca-513926. Acesso em: 24 out. 2018.

FREITAS, Clarissa. **Proteção Ambiental e Direito à Cidade no Processo de Expansão Urbana do Distrito Federal**: Até que ponto existe um conflito? 2009, 150f. Tese de (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Brasilia, Brasilia:2009.

GÓMEZ, Sabina; ARIAS, Marlon. **Anexión de seis municipios a Bogotá en 1954: Efectos socioterritoriales en la configuración de la metrópolis. Antecedentes y debates actuales**. . In: XII SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL. LA REGIÓN COMO ESCENARIO DE LA REFLEXIÓN TERRITORIAL. Cali, Colombia: Asociación Colombiana de Investigadores urbano s y regionales, 2016. Disponível em: <https://aciur.net/afiliados/19-seminarios/seminario-aciur-2016/74-programacion-preliminar>

GÓMEZ TORRES, Mary. **Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia**. [s.l.] CEPAL, 2005.

GÓMEZ-MONTAÑEZ, Pablo. Sacralidad, tormento y rescate: la vida social de la chicha muisca. **Revista Campos**, v. 2, n. 1, p. 139–160, 2013.

GOUËSET, Vincent. Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá. In: **Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 65–104.

GUERRA, Marcia. **Conflitos Ambientais em Fronteiras Urbanas**: O Caso do Parque Natural Municipal de Grumari. Dissertação de Mestrado—Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

GUERRERO, Gustavo. La fallida Reserva Forestal del Norte de Bogotá y la Ilicitud de su Declaración: El desconocimiento del derecho de propiedad como abuso de la razón de Estado. In: QUITIAN, A. S.; REY, A. G.; RODRÍGUEZ, G. A. (Eds.). . **Conflictos entre propiedad, comercio y ambiente**. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2014. p. 141–178.

GUHL, Ernesto. Evolución del Ministerio de Ambiente en Colombia en sus primeros veinte años 1994-2014. In: **La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?** Bogotá: [s.n.].

HARVEY, David. **Justice, Nature and the Geography of Difference**. Oxford: Wiley, 1997.

HERRERA, Martha. **Ordenar para Controlar. Ordenamiento espacial y control político en las llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII**. 1. ed. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2002.

HEYNEN, Nikolas.; KAIKA, Maria.; SWYNGEDOUW, Erik. **In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism**. [s.l.] Routledge, 2006.

IEU, INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS. **Proyecto Corredor Borde Norte de Bogotá. Fase 1 - Convenio interadministrativo de asociación N° 748 de 2009**. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos Universidad Nacional de Colombia; Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales UDCA; Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; Instituto Geográfico Agustín Codazzi e Corporación Autónima de Cundinamarca., 2010. Disponível em: <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/novedades/item/corredor-borde-norte-bogota-fase-1>. Acesso em: 8 abr. 2017.

IEU, NSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS. **Proyecto Corredor Borde Norte de Bogotá. Fase 2 - Convenio interadministrativo de asociación N° 719 de 2010**. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos Universidad Nacional de Colombia; Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales UDCA; Academia Colombiana de Ciencias exactas, físicas y Naturales; Instituto Geográfico Agustín Codazzi e Corporación Autónoma de Cundinamarca., 2011. Disponível em: <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/novedades/item/corredor-borde-norte-bogota-fase-1>. Acesso em: 8 abr. 2017.

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS. **MEMORIAS ENCUENTRO MEDIOAMBIENTAL POR EL BORDE NOROCCIDENTAL DE BOGOTÁ.** Bogotá:2012.

IWATSUKI, Kunio. Harmonious co-existence between nature and mankind: An ideal lifestyle for sustainability carried out in the traditional Japanese spirit. **Humans and Nature**, v. 19, 2008.

IZQUIERDO, Germán. ¿Se puede construir una ciudad sin acabar con los pájaros? **Revista Bocas**, 26 set. 2017.

LA SILLA VACÍA. **Bogotá, capital mundial del desplazamiento**. periodico. Disponível em: <http://lasillavacia.com/queridodiario/bogota-capital-mundial-del-desplazamiento-48162>. Acesso em: 8 abr. 2017.

LA SILLA VACÍA. **Enrique Peñalosa Londoño**. Jornalismo. Disponível em: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/enrique-penalosa-londono>.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. São Paulo: Editora 34, 1994. 162 p.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação. Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora.** Traducao Benedetti. 2.ed ed. São Paulo, Brasil: Editora UNESP, 2011. 416 p.

LATOUR, B. **Reagregando o social. Uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador: EDUFBA, 2012. 399 p.

LAW, John. Sociología simétrica. In: FRANCISCO TIRADO; DOMÉNECH, M. (Eds.). . **Sociologia simétrica: Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad**. cla de ma. 1ed. ed. Barcelona: Gedisa, 1998. p. 63–106.

LAW, John; HASSARD, John. **Actor-Network Theory and after.** Oxford: Blackwell, 1999.

MALDONADO, María Mercedes. ¿La presión demográfica hace irremediable la urbanización de la reserva Thomas van der Hammen? **Imagina Bogotá**, 1 abr. 2016.

MCGUIRK, Pauline. Power and Policy Networks in Urban Governance: Local Governmentand Property-led Regenaration in Dublin. **Urban Studies**, v. 37, n. 4, p. 651–672, 2000.

METZGER, Jonathan; SONERYD, Linda; TAMM HALLSTRÖM, Kristina. 'Power' is that which remains to be explained: Dispelling the ominous dark matter of critical planning studies. **Planning Theory**, v.16, n2, p.203-222, 2017.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Resolución 475 de 2000. In: ARDILA, G. (Ed.). **Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá**. Bogotá: Univ. Nacional de Colombia, 2003. p. 529–544.

MOLINA, Luis Fernando. Alfarería y urbanismo. Los chircales de Santafé (hoy Bogotá) y su impronta en la arquitectura y el desarrollo urbano de la ciudad colonial. **Revista Nodo**, v. 8, n. 4, p. 30–58, jun. 2010.

MONTAÑEZ GÓMEZ, Gustavo. et al. **Hacia dónde va la sabana de Bogotá: Modernización, conflicto, ambiente y sociedad**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales : SENA, 1994.

MORENO, Raúl. **Modelo de Desarrollo Sostenible del Borde Norte de Bogotá**. In: PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PLAN DE MANEJO AMBIENTAL RESERVA FORESTAL THOMAS VAN DER HAMMEN. Bogotá, 2012.

MULLICH, Ecléa. **Ocupação Urbana Contemporânea em Áreas de Proteção Ambiental**: O Caso da Ilha Grande dos Marinheiros em Porto Alegre/RS. 2011. 123 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e regional) Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2011.

MURDOCH, Jonathan. The Spaces of Actor-Network Theory. **Geoforum**, v. 29, n. 4, p. 357–374, 1998.

MURILLO, Oscar. Cerro Seco, la “van der Hammen” del sur que estaría en riesgo. **El tiempo**, 06 2017.

O’BYRNE, María Cecilia. **Una utopía de Le Corbusier llamada Bogotá**, 7 jun. 2017. Disponível em: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/872193/una-utopia-de-le-corbusier-llamada-bogota>. Acesso em: 16 maio. 2018

PEÑALOSA, Enrique. **Discurso de posesión-Alcalde Mayor Enrique Peñalosa Londoño**, 1 jan. 2016a. Disponível em: <http://www.bogota.gov.co/alcalde-mayor/discurso-posesion>. Acesso em: 3 set. 2018

PEÑALOSA, Enrique. **Foro: El futuro de la reserva forestal Thomas Van Der Hammen | ArchDaily Colombia**. Foro apresentado em Foro: El futuro de la reserva forestal Thomas Van Der Hammen | ArchDaily Colombia. Universidad de los Andes, 17 fev. 2016b. Disponível em: <http://www.archdaily.co/co/782218/foro-el-futuro-de-la-reserva-forestal-thomas-van-der-hammen.amp>. Acesso em: 12 abr. 2017

PÉREZ, Dario; BARBOSA, Juan; CORTÉS, Sandra. Estructura de un Bosque Plantado con Propósito de Rehabilitación en Chía (Cundinamarca, Colombia). **Revista Facultad de Ciencias Básicas**, v. 12, n. 2, p. 142–161, 1 set. 2016.

PETRO, Gustavo. La defensa de la Reserva Forestal del Norte. **Blog de Gustavo Petro**, 16 nov. 2016. Disponível em: <https://gustavopetroblog.wordpress.com/2016/11/16/la-defensa-de-la-reserva-forestal-del-norte-de-bogota-video/> Acesso em: 14 dic. 2018.

PINILLA, Felipe. **Evolución del sistéma urbanístico colombiano: Reflexión pendiente desde el Derecho**. . In: FORO REFORMA URBANA Y DESARROLLO TERRITORIAL. EXPERIENCIAS Y PERSPETIVAS DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES 9 DE 1989 Y 388 DE 1997. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2003

PINILLA, Felipe. Análisis: Ciudad Lagos de Torca. **Revista Portafolio**, 17 abr. 2017.

PLANEACIÓN, Secretaría Distrital. Consideraciones Sobre los Temas del POT de Bogotá no Concertados con la CAR. La expansión Urbana. In: ARDILA, G. (Ed.). **Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá**. 1. ed. Bogotá: Univ. Nacional de Colombia, 2003. p. 77–90.

POLLI, Simone. A. **Moradia e Meio Ambiente**: Os conflitos pela apropriação do território nas Áreas de Mananciais em São Paulo. 2010 Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e regional) Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2010. 313 p.

QUIMBAYO RUIZ, Germán; OSORIO ARDILA, Giselle. ¿Hacia dónde va el POT de Bogotá? **Desde Abajo. La otra posición para leer**, outubro 2017

QUIMBAYO RUIZ, Germán. People and urban nature: the environmentalization of social movements in Bogotá. **Journal of Political Ecology**, v. 25, n. 2018, p. 526–547, 2018.

RANCIÈRE, Jacques; **O desentendimento. Política e filosofía**. LEITE LOPES (Trad.). 1. ed. São Paulo, Brasil: Editora 34, 1996. 138p.

REVISTA SEMANA. Los dardos de Petro. **Revista Semana**, 7 mar. 2000. Disponível em: https://www.semana.com/nacion/articulo/los-dardos-petro/42536-3. Acesso em 3 mai. 2018.

REVISTA SEMANA. Habrá más van der Hammen que nunca antes: Enrique Peñalosa. 27 fev. 2016a. Disponível em: https://www.semana.com/nacion/articulo/penalosa-y-sus-planes-para-la-van-der-hammen/463109. Acesso em 23 jul. 2018.

REVISTA SEMANA. Balance a Enrique Peñalosa: ¿Un alcalde incomprendido? **Revista Semana**, 28 dez. 2016b. Disponível em: https://www.semana.com/nacion/articulo/enrique-penalosa-un-alcalde-incomprendido/510914. Acesso em: 8 dic. 2018.

REVISTA SEMANA. Peñalosa, el alcalde incomprendido. **Revista Semana**, p. 1, 7 jan. 2017. Disponível em: https://www.semana.com/nacion/articulo/revocatoria-a-enrique-penalosa/511543. Acesso em: 8 dic. 2018.

REVISTA SEMANA. La preocupación de los científicos por la resolución de Minambiente para “realinderar” reservas naturales. **Revista Semana**, 18 jan. 2018. Disponível em: https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/resolucion-para-realinderar-reservas-naturales-cientificos-expresan-preocupacion/39356. Acesso em 1 ago. 2018.

ROSENZWEIG, Michael. **Win-Win ecology: How the earth’s species can survive in the nids of human enterprise**. New York: Oxford University Press, 2003.

ROY, Ananya. Who’s afraid of postcolonial theory? **International Journal of Urban and regional research**, v. 40, n. 1, p. 200–209, 2016.

RYDIN, Yvonne. Using Actor-Network Theory to understand planning practice: Exploring relationships between actants in regulating low-carbon commercial development. **Planning Theory**, v. 12, n. 1, p. 23–45, 2012.

SALAZAR, José. ¿EXPANSIÓN O DENSIFICACIÓN?; REFLEXIONES EN TORNO AL CASO BOGOTÁ. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 1, n. 5, p. 21–35, 1 jan. 2001.

SCHRIMPFF, Marianne. Sylvia Broadbent: Una mujer polifacética. **Revista Colombiana de Antropología**, v. 50, n. 1, p. 163–170, jul. 2014.

SECRETARIA DE PLANEACIÓN. **Intercambio técnico sobre reservas florestales Em flirk secretaria de planeación**, 2015. Disponível em:

<https://www.flickr.com/photos/secretariadistritaldeplaneacion/sets/72157660133726496/>. Acesso em: 3 abr. 2017

SECRETARIA DE PLANEACIÓN. **Propuesta de alcaldía Peñalosa hará realidad una van der hammen con mucha más área de reserva**, 2 abr. 2018. Disponível em: <http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/planeacion/propuesta-de-alcaldia-penalosa-para-reserva-van-der-hammen>

SILVA, Marcos Virgilio. DA. **Naturalismo e biologização das cidades na constituição da ideia de meio ambiente urbano - Alameda Casa Editorial**. São Paulo: Alameda, 2013. 298 p.

STENGERS, Isabelle. Introductory notes on an ecology of practices. **Cultural studies review,** Melbourne, v.11, n.2, p. 183-196. March 2005.

STENGERS, Isabelle. Reativar o animismo. DIAS, Jamille (trad.). **Cadernos de leitura,** v.62. Belo Horizonte: Edições Chão da Feira. 2017.

SUÁREZ, Aurelio. **Bogotá en el limbo: Estructuras de poder que se lucran de la capital**. Bogotá: Debate, 2017. 218 p.

SUBA NATIVA, C. **Propuesta Plan de Manejo Ambiental Reserva Forestal Regional Protectora -Productora del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen**. Bogotá: [s.n.].

SWYNGEDOUW, Erik Metabolic urbanization, the making of ciborgue city. In: HEYNEN, Nikolas; KAIKA, Maria; SWYNGEDOUW, Erik. (Ed.). . **In the Nature of the Cities: Urban political economy and the Politics of Urban Metabolism**. London and New York: Routledge Taylor & Francis, 2006. p. 20–39.

SWYNGEDOUW, Erik. A Cidade como um Híbrido: Natureza, Sociedade e "Urbanização-Ciborgue". In: ACSELRAD, Henri. (Ed.). **A Duração das Cidades - Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 99–120.

SWYNGEDOUW, Erik. ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada. **Revista Urban. Revista de investigación y reflexión urbanística.**, p. 41–65, 2011.

SWYNGEDOUW, Erik; HEYNEN, Nikolas. Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale. **Antipode**, v. 35, n. 5, p. 898–918, 1 nov. 2003.

TAIT, Malcolm. Room for Manouvre? An Actor-Network Study of Central-Local Relations in Development Plan Making. **Planning Theory and Practice**, v. 3, n. 1, p. 69–85, 2002.

TOBASOURA, Isaías. Ambientalismos e ambientalistas: Una expresión del ambientalismo en Colombia. **Ambiente e sociedade**, 2. v. X, p. 45–60, 2007.

TSING, Anna. Nature in the making. In: CRUMLEY, C. L. (Ed.). **New Directions in Anthropology and Environment: Intersections**. [s.l.] AltaMira Press, 2002. p. 3–24.

ULLOA, Astrid; CORONADO, Sergio. Territorios, Estado, Actores Sociales, Derechos y Conflictos Socioambientales. In: ULLOA, A.; CORONADO, S. (Eds.). . **Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial**. Bogotá: Univ. Nacional de Colombia, 2016.

VAN DER HAMMEN, Thomas. **Plan ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá: análisis y orientaciones para el ordenamiento territorial**. [s.l.] Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 1998.

VAN DER HAMMEN, Thomas Propuesta y Recomendaciones para el Manejo de la Zona Norte de Bogotá. In: ARDILA, G. (Ed.). . **Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá**. 1. ed. Bogotá: Univ. Nacional de Colombia, 2003a.

VAN DER HAMMEN, Thomas. Bases para una política de conservación y restructuración ambiental de los recursos naturales de la Sabana y la Cuenca Alta del rio Bogotá. In: ARDILA, G. (Ed.). . **Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá**. [s.l.] Univ. Nacional de Colombia, 2003b.

VEEDURÍA CIUDADANA RTVDH; ORGANIZACIÓN RE-ACCIÓN AMBIENTAL; RED COMUNITARIA POR LA MICROCUENCA LA CONEJERA. **Petición ciudadana-Movilización dia 20 de abril de 2017**, 20 abr. 2017.

VEEDURÍA CIUDADANARTVDH; VEEDURÍA CIUDADANA CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ. **Carta abierta el Ministerio de Abiente y desarrollo sostenible para que garantice el derecho a la participación ciudadana**, nov. 2017. Disponível em: <https://elchapin.co/wp-content/uploads/2017/12/Carta-Minambiente.pdf>

VIANNA, Raphael. Quem controla a àgua? Mapeamento de controvérsias na Guerra das Àguas em São Lorenço (MG). In: **Pedra, planta, bicho, gente...coisas: encontros da teoria ator-rede com as ciências ambientais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X FAPERJ, 2018. p. 59–76.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. [s.l.] Studio Nobel, 1998.

WALFORD, Antonia. **Cumplicidade Científica e Etnográfica: Explorando o LBA**. Dissertação de Mestrado—Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional/Programa de Pós- Graduação em Antropologia Social, 2008.

WEST, Paige; IGOE, James; BROCKINGTON, Dan. Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas. **Annual Review of Anthropology**, v. 35, n. 1, p. 251–277, 2006.

WIESNER, Diana. **La van der Hammen, más allá de la polarización**. Disponível em: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-cachaca/historia/la-van-der-hammen-mas-alla-de-la-polarizacion-55927>.

# APÊNDICES

## APÊNDICE A. ÍNDICE DE ENTREVISTAS

| N | ANO | DATA | QUEM É | LOCAL |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2016 | 29-set | Ex - Funcionário secretaria de planejamento | Universidade Nacional |
| 2 | 2016 | 30-set | Diretora ONG Fundação Cerros de Bogotá | Local da fundação |
| 3 | 2016 | 30-set | Ex secretaria de ambiente Administração Petro | Café parkway |
| 4 | 2016 | 03-out | Membro do Cabildo Idigena Muisa de Suba | Cafeteria, em Suba |
| 5 | 2016 | 07-out | Acadêmica, Filha de TvdH | Tropenbos |
| 6 | 2016 | 12-out | Ex funcionaria secretaría de ambiente adm. Petro | Escritorio direção de Parques Naturais Nacionais |
| 7 | 2016 | 23-out | Coordinadora de Sembradores van der Hammen, veedora RtvdH | Escola Torca |
| 8 | 2016 | 16-nov | | |
| 9 | 2017 | 01-set | Líder na Fundação Humedales de Bogotá | Zona úmida Santa María del Lago |
| 10 | 2017 | 05-set | Diplomado ambiental em Bici antes Suba Nativa | Cafetería perto da U Nal |
| 11 | 2017 | 05-set | Veeduria RFTvdH | Unal |
| 12 | 2017 | 08-set | Acadêmica, fundadora veeduria | Café Galerias |
| 13 | 2017 | 09-set | Sembradores van der Hammen e academico | UNAL |
| 14 | 2017 | 09-set | moradores da reserva | Fazenda La Conejera |
| 15 | 2017 | 18-set | veedor RtvdH red de veedurias | cafetería em Teusaquillo |
| 16 | 2017 | 21-set | Membro Veeduria RTvdH | casa dela em Suba |
| 17 | 2017 | 22-set | Morador Reserva | Casa dele na RFTvdH |
| 18 | 2017 | 28-set | Presidente CTPD | UNAL |
| 19 | 2017 | 02-out | Gerente CIUDAD NORTE, prefeitura | telefone |
| 20 | 2017 | 01-nov | Ambientalista Extremo, twitter | via whatsapp |
| 21 | 2017 | 02-nov | Ex funcionaria CAR-PMA. Hoje prefeitura, secretaria de ambiente | hangout google |
| 22 | 2017 | 08-nov | Membro Veeduria RTvdH e asesora veedor de Bgtá | Escritório na câmara de veadores |
| 23 | 2017 | 16-nov | Académico, diretor do POTno ano 2000 | Escritorio UNAL |
| 24 | 2017 | 17-nov | Fundadora veeduria cidadã RTvdH | Cafetería Calle 72 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 25 | 2017 | 19-nov | Veeduria RT vdH, neta de T vdH | Festival em Suba |
| 26 | 2017 | 30-nov | Fundação Humedal La Conejera | Unal |
| 27 | 2017 | 07-dez | Acadêmico; integrante do Painel de especialistas; ex-secretário de planejamento; membro conselho de direção da CAR | escritorio UNAL |
| 28 | 2017 | 07-dez | Acadêmica, diplomado CTPD | escritorio UNAL |
| 29 | 2017 | 11-dez | Acadêmico, Academia Colombiana de CFEN | escritorio UNAL |
| 27 | 2017 | 15-dez | Acadêmico; Painel de especialistas; ex-secretário de planejamento; membro conselho diretores da CAR | escritorio UNAL |
| 12 | 2017 | 18-dez | Acadêmica, fundadora Veeduría | Café próximo a UNAL |
| 30 | 2017 | 29-nov | Morador da RFTvdH | Casa dele na RFTvdH |
| 31 | 2017 | 4-dez | Morador da RFTvdH | Casa dela na RFTvdH |
| 32 | 2017 | 19-dez | Direção de participação da secretaria de planejamento | Escritorio da diretora |

## APÊNDICE B. CRONOLOGIA DAS CONTROVÉRSIAS

| Data | Controvérsia | Onda de intensidade | Atores envolvidos | Novo Ator-rede |
|---|---|---|---|---|
| 1999 | *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá* | Desacordo entre a CAR e a Prefeitura sobre a expansão na zona norte | CAR, Prefeitura de Enrique Peñalosa 2000 | Resolução 305 de 8 de março de de1999 da CAR<br>Apelação do Prefeito à resolução 305 da CAR<br>Resolução 583 de 1999 do Ministério do Meio Ambiente confirmou parcialmente objeções da CAR e ordenou à prefeiutra ajustar o POT<br>17 de septembro a prefeitura entregou ajustes à CAR<br>Resolução No. 1869 del 2 de noviembre de 1999 da CAR declarou encerrada a concertação e não acordo sobre expansão urbana, perimetro urbano ao redor da autopista norte e clasificação do solo em areas de proteção rondas de rio e áreas úmidas.<br>-Resolução No. 1153 del 15 de diciembre de 1999 do Ministerio do Meio Ambiente<br>Painel de especialistas |
| 2000 | | Definição do zoneamento do limite norte de Bogotá | Ministerio do Meio Ambiente, Prefeitura, CAR, Painel de Especialistas | Resolução 475 maio 17 de 210 do Ministério do Meio Ambiente<br>Resolução 621 de junho 28 de 2000 do Ministerio do Meio Ambiente |
| 2011 | RFTvdH | Criação da Reserva Florestal | Conselho Diretivo da CAR, Prefeitura , Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Procuraduria, Moradores da Reserva Florestal, ASSODESCO, IEU | Reserva Florestal Regional Produtora do norte de Bogotá, Thomas van der Hammen. Acordo 11 de julio 19 de 2011 do Conselho diretivo da CAR |
| 2012 | | Formulação participativa do Plano de Manejo Ambiental | CAR, Prefeitura de Gustavo Petro, Moradores da RTvdH, Vizinhos de Chorrillos, ASSODESCO, ASOCOLFLORES, Fundação Humedal Torca-Guaymaral, Amigos da Reserva van der Hammen, Suba Nativa | Resolução 21 de setembro 23 de 2014 do Conselho diretivo da CAR |
| 2014 | | Plano de Manejo Ambiental | Conselho Diretivo da CAR | |
| 2015 | | Compra de Terrenos para a restauração | Prefeitura de gustavo Petro, proprietarios de terrenos priorizados | Resolução 819 dejunio 24 de 2015 da secretaría de ambiente de Bogotá |
| 2016 | Possibilidade de modificação da RFTvdH e Projeto *Ciudad Norte* | Formulação do enunciados A e B em declarações públicas e Foro universidad de Los Andes. | Prefeito, CAR, acadêmicos UNAL, Universidade dos Andes, jornalistas e público em geral, | Render Lagos de Torca e Ciudad Norte, dados demograficos |
| | | Criação da Veeduría Cidadã para a proteção da RTvdH agosto 31 de 2016. | Integrantes de diversas organizações ambientais da borda norte, participantes na formulação do PMA, moradores da reserva. | *Veeduría* Cidadã para a proteção da RTvdH e grupo Amigos da RTvdH, site informativo e perfis nas redes sociais de internet, videos, instalações artísticas e exposições em museo de arte moderno de Bogotá e Galería de arte. |
| | | Revogação da qualidade de utilidade pública dos terrenos priorizados para a compra pela prefeitura na RTvdH | Prefeitura de Enrique Peñalosa, secretaría de Ambiente. | Resolução 1213 de agosto de 2016 da Secretaria de Meio Ambiente |
| | | Edital Prefeitura e PNUD informação primaria e estudos técnicos de viabilidade para o desenvolvimento de infraestrutura | Prefeitura de Enrique Peñalosa, PNUD, Académicos defensores do enunciado B, Veeduria da RFTvdH, Veeduría dos Cerros Orientales,Fundación Humedales de Bogotá, nove vereadores e sete congresistas de diferentes partidos políticos | |
| | | POZ Norte: Lagos de Torca | Prefeitura, Secretaria de planejamento, Ger | POZ Norte. Decreto 88 marzo 3 de 2017<br>Resposta veeduria<br>Fallo |
| | | Debate de control político no Congresso | Prefeito Peñalosa, Comisão 5 da Câmara de Representantes. Congresistas Partido verde, Voceros Veeduria RTvdH, Amigos da veeduría, sembradores van der Hammen | |
| 2017 | | Doação de árvores no aniversário de Bogotá | Sembradores van der Hammen, Cabildo indígena muisca de Suba, Ministerio del Interior (Causas ciudadanas), AVAZ, Fundación Humedales de Bogotá, Joralistas de emissoras locais. Gerente de Ciudad Norte, funcionarios CAR, Empresa Aguas de Bogotá, biciutopía,Rede COmunitaria para o cuidado da microbacia La Conejera. | Mais de 3 mil novas árvores para a reserva, material didático e boletim informativo sobre as atividades na FTvdH, base de datos dos donantes de árvores |
| 2018 | | Discussão e formulação de orientaçoes do Ministerio de Ambiente para as Autoridades Ambientais nos processos de avaliação de pertinencia da recategorização, integração e redelimitação de Reservas Florestais | Ministério de Medio Ambiente- Subdivisão de Florestas, CAR, prefeitura, veeduría e amigos da RFTvdH | Resolução 264 de 22 de fevereiro de 2018 |
| | | Estudos de suporte requeridos para a solicitação de re-delimitação, re-categorização e subtração para a Reserva Florestal Regional Produtora Thomas van der Hammen em contexto com a UPR e com a rede de paisagem circundante | Prefeitura, Secretaria de planejamento, Gerente Ciudad Norte, Secretaria de Ambiente, Consultores privados, Jornalistas, CAR, ASSODESCO, Veeduría e amigos RFTvdH, Académicos defensores dos enunciados B, C e D, Moradores da Reserva, Moradores da Borda Norte, Cabildo Indigena Muisca de Suba, Magistrada Tribunal Administrativo de Cundinamarca | |

## APÊNDICE C. QUADRO DE USOS POR ZONAS PMA

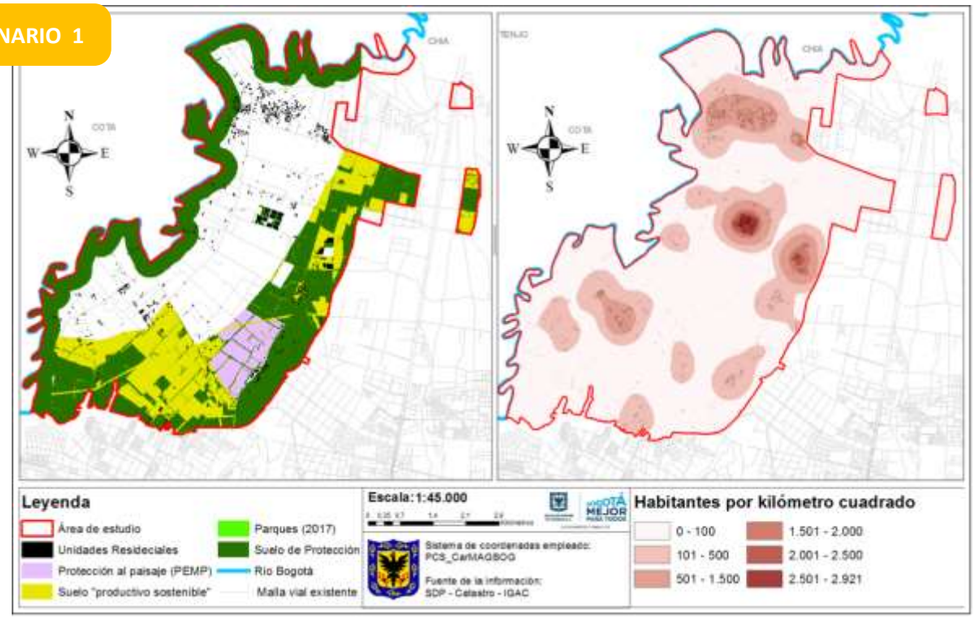
| Zona | Definição | Tamanho | Proporção da reserva | Unidades que inclui | Usos permitidos | Usos proibidos |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Preservação** | Orientada a evitar sua alteração, degradação ou transformação por atividades humanas, favorecer a manutenção e desenvolvimento das coberturas nativas e de outros tipos de ecossistemas naturais por processos sucessão natural e/ou restauração ecológica passiva. Assim, "as ações de manejo procuram gerar conectividade, e manter os atributos de composição, estrutura e função da biodiversidade, evitando ao máximo a intervenção humana e seus efeitos". (PMA articulo 8) | 81,46 há. | 5,84% | 5,84% Sistemas hídricos, vegetação natural e semi natural, canais artificiais | Principal: Florestal protetor com espécies nativas e restauração ecológica<br>Permitido: aproveitamento de frutos que não impliquem tala, pesquisa cientifica, educação ambiental, ecoturismo, adequação de solos para reabilitação. | Urbanização, moradias novas, novas estradas, construção de cenários esportivos, tala de árvores nativas, plantação de espécies exóticas, comercio, mineração, recreação ativa. |
| **Restauração** | Dirigido ao restabelecimento parcial ou total de um estado anterior da composição, estrutura e função da diversidade biológica. São zonas transitórias até alcançar o estado de conservação desejado | 552,68 ha | 39,61% | Infiltração de recarga das águas subterrâneas. Áreas próximas a nascimentos, canais de agua e áreas úmidas, coberturas exoticas e invasoras, solo de proteção por risco, aterros antropicos, borda oriental da reserva, corredor de conectividade ecologica | Principal: Florestal protetor com espécies nativas e restauração ecológica. Infraestrutura associada aos usos principais | Urbanização, moradias novas, novas estradas, construção de cenários esportivos, tala de árvores nativas, plantação de espécies exóticas, comercio, mineração, recreação ativa, caça. |
| **Proteção da paisagem** | Areas que já foram declaradas monumentos ou dignas de conservação por motivos históricos, culturais ou de paisagem | 138,28ha | 9,91% | Casa da fazenda La conejera e terrenos próximos | Segundo Plano de Manejo e Proteção | Conforme o Plano de Manejo e Proteção |
| **Uso sustentável** | Espaços para atividades produtivas e extrativas compatíveis com os objetivos de conservação | 622,63 ha | 44,64% | Subzona de uso multiplo: parques, corpos de agua artificial, áreas de serviços publicos, sistema vial, usos preexistentes à declaração da Reserva. | Principal: Florestal com espécies nativas e restauração.<br>Permitido: aproveitamento de frutos que não impliquem tala, pesquisa cientifica, educação ambiental, ecoturismo, adequação de solos para reabilitação, monitoramento ambiental, geração e recuperação de áreas úmidas artificiais. Manutenção de infraestrutura associada aos usos permitidos, recreação ativa, manutenção das vias existentes. | Nova moradia, condominios, novas estradas, cenários esportivos ou para eventos sociais, usos agropecuários altamente dependente de insumos químicos, pecuária extensiva, introdução de espécies, cultivos de flores, estufas industriais, caça queima e tala de vegetação. |
| | | | | **Subzona de alta densidade de uso:** Canais, sistema vial, usos preexistentes à criação da reserva | Principal: Florestal com espécies nativas e restauração.<br>Permitido: aproveitamento de frutos que não impliquem tala, pesquisa cientifica, educação ambiental, ecoturismo, adequação de solos para reabilitação, monitoramento ambiental, geração e recuperação de áreas úmidas.<br>Infraestrutura de serviços públicos e de segurança, moradia, comercio, recreação ativa, controle de emissões atmosféricas. | |

Fonte: Elaborado com base em CAR, 2014

## APÊNDICE D. COMPARAÇÃO DE CENÁRIOS FUTUROS PARA A BORDA NORTE SEGUNDO A PREFEITURA DE ENRIQUE PEÑALOSA

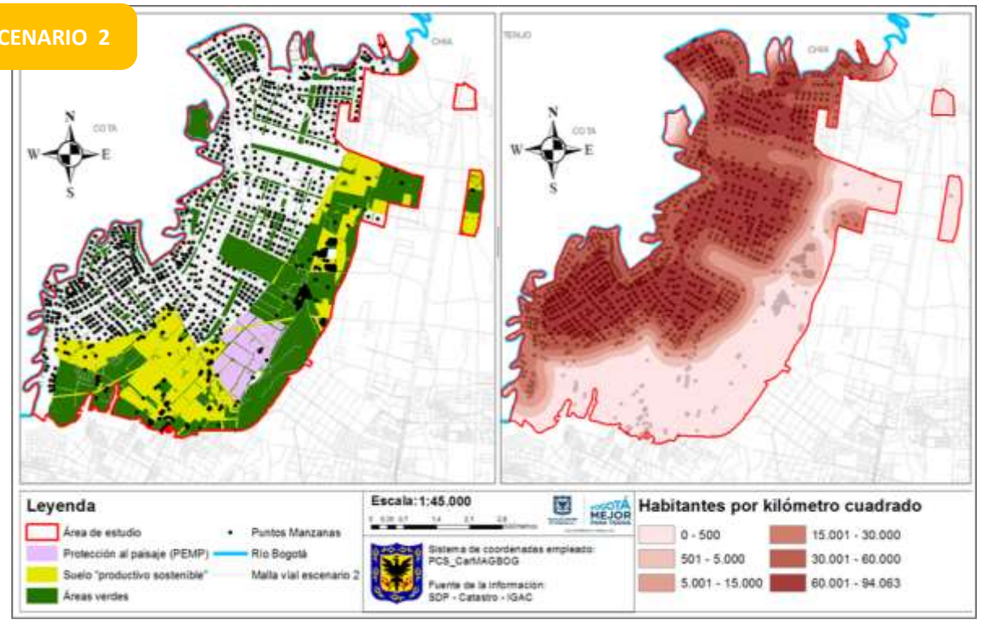
### DISTRIBUÇÃO DA POPULAÇÃO

**CENARIO 1**



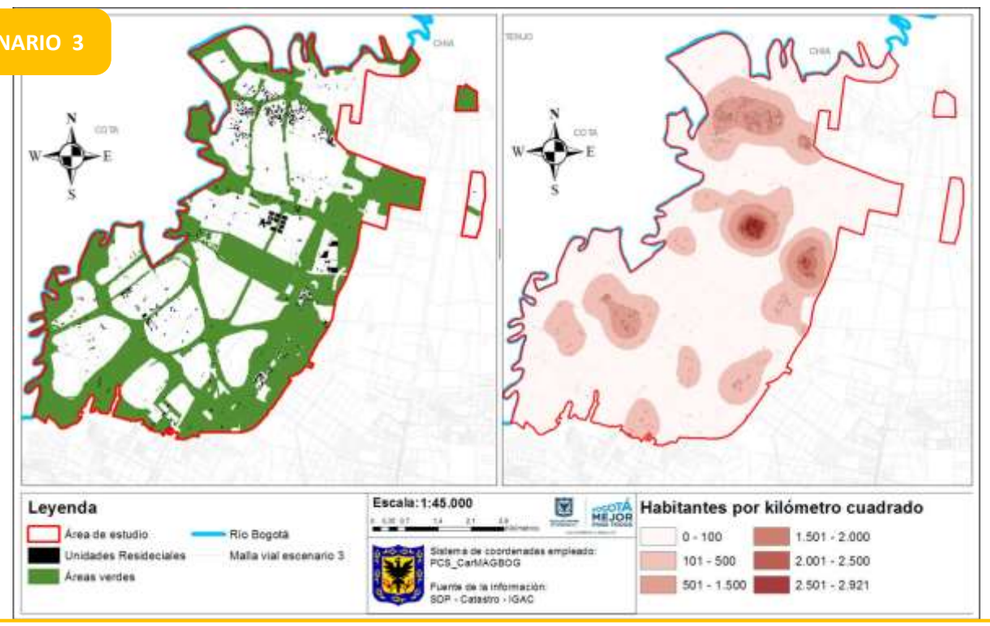

Reserva TvdH como a delimitação atual, o PMA vigente executado e o restante da AE como áreas rurais.

**CENARIO 2**



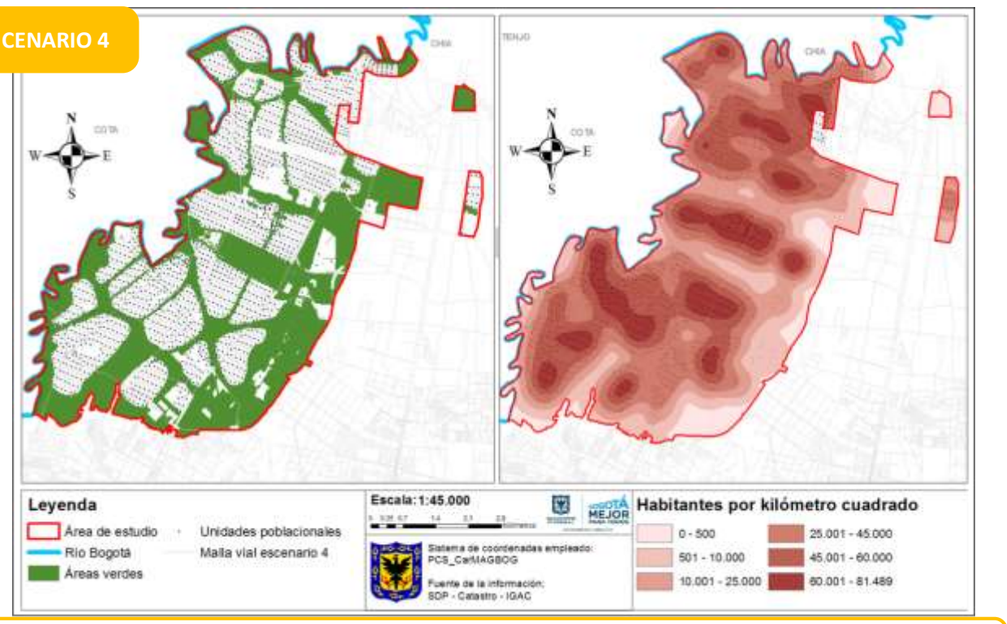

Reserva TvdH com a delimitação atual, o PMA vigente executado e o restante da AE com urbanização espontânea.

**CENARIO 3**




Reserva re-delimitada conforme proposta da prefeitura, permitindo novas estradas, mantendo as áreas rurais como rurais (Cenário se se re-delimita a reserva TvdH e se mantem a normatividade da UPR e das outras áreas protegidas).

**CENARIO 4**




Reserva re-delimitada conforme proposta da prefeitura com novas estradas e com a transformação das áreas rurais em urbanas. (Caso re-delimitar a reserva TvdH, mudar de categoria e subtrair áreas para construir estradas, derrogar as normas das UPR, mudar o uso do solo rural para urbano e formular novo PMA para a Reserva protetora).

Fonte: Alcaldía de Bogotá, 2018