



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|---|---|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Entre a Ocupação Acelerada e a Preservação Permanente de Áreas Urbanas. Um estudo de política ambiental e seus impasses

Between Accelerated Occupation and Permanent Preservation of Urban Areas: An environmental policy and its dilemmas

Entre la ocupación acelerada y la preservación permanente de áreas urbanas. Un estudio de política ambiental y sus problemáticas

BESSA, Eliane da Silva (1);

TEIXEIRA, Carolina de Souza (2)

(1) Professor Doutor, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; email: elianeberra@terra.com.br

(2) Doutoranda, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; email: carolinateixeir@hotmail.com

Entre a Ocupação Acelerada e a Preservação Permanente de Áreas Urbanas. Um estudo de política ambiental e seus impasses

Between Accelerated Occupation and Permanent Preservation of Urban Areas: An environmental policy and its dilemmas

Entre la ocupación acelerada y la preservación permanente de áreas urbanas. Un estudio de política ambiental y sus problemáticas

RESUMO

O trabalho objetiva estimular o debate sobre as áreas verdes existentes nas cidades submetidas à proteção de leis ambientais, porém, densamente ocupadas por moradias. Diante da questão posta investiga as medidas e ações empreendidas pelo poder público, por meio de leis, planos e projetos empreendidos nas regiões demarcadas, bem como das práticas instituídas localmente pela população. A análise em conjunto dos dois referenciais, o da ocupação e o da preservação, irão permitir avaliar a existência de incompatibilidade entre os interesses dos que vivem e atuam na área protegida, com os que detêm o poder de decisão sobre as formas de uso e ocupação dessas áreas verdes sob proteção ambiental. A referência espacial do artigo é o maciço da Serra da Misericórdia, localizada na cidade do Rio de Janeiro, ocupado por um grande número de favelas, onde criou-se uma APARU- Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana, foco da análise.

PALAVRAS-CHAVE: política ambiental, ocupação urbana, área de preservação permanente, gestão urbana

ABSTRACT

The paper aims to stimulate the debate about the green areas subject to environmental protection in cities, densely populated by locals. It investigates the measures and actions taken by the government and the practices established locally by population, in order to assess the level of incompatibility between the interests of those who live and work in the protected areas with those have the power to decide about its use and occupation. The case study is the Serra da Misericordia, located in the city of Rio de Janeiro, where it was created an Area of Environmental Protection and Urban Renewal (APARU).

KEY-WORDS: environmental politic, urban occupation, permanent preservation area, urban management

RESUMEN

El trabajo tiene por objetivo estimular el debate sobre las áreas verdes existentes en las ciudades que, aunque están bajo protección de leyes ambientales, se encuentran densamente pobladas por viviendas. Frente a este tema se investigan las medidas y acciones emprendidas desde el poder público por medio de leyes, planes y proyectos llevados a cabo en las regiones analizadas, así como las prácticas que han sido implementadas por la población local. El análisis conjunto de estos dos referentes: la ocupación y la preservación, permitirán evaluar la incompatibilidad existente entre los intereses de los que viven en áreas protegidas, con los que tienen el poder de decisión sobre las formas de uso y ocupación de estas áreas verdes protegidas ambientalmente. Este artículo se refiere al Macizo "Serra da Misericórdia" ocupado por un grande número de favelas y localizado en la ciudad de Rio de Janeiro, donde se definió una Área de Protección Ambiental e de Recuperación Urbana -APARU, foco del análisis

PALABRAS-CLAVE: Política ambiental, ocupación urbana, área de preservación permanente, gestión urbana

1 INTRODUÇÃO

Estudos costumam apontar que espaços livres nas cidades cobertos por vegetação são caracterizados como áreas verdes e cumprem, por sua vez, um papel importante na vida dos habitantes, pois são considerados indicadores de qualidade ambiental urbana. Além disso, como as áreas exercem funções baseadas em critérios do ponto de vista social, ecológico, estético e econômico, objetivamente, elas incluem desde a promoção do lazer e da educação ambiental, a amenização do microclima, a regulação do regime hídrico, o aumento da superfície permeável para águas pluviais e fluviais (reduzindo enchentes), o refúgio para espécies animais e vegetais, a contenção de processos erosivos, a oferta de água de nascentes, a amenização da poluição atmosférica e sonora, a disponibilidade de áreas para a produção agrícola e extrativista, ecoturismo, entre outros (JESUS E BRAGA, 2005).

Nas cidades, sítios com topografia íngreme são definidos, em geral, como áreas de risco consideradas inapropriadas para a instalação de moradias. Este fator limita, em tese, a expansão da área construída. Em geral, é aí que se concentram parcelas expressivas da vegetação urbana, composta por diferentes fisionomias, estruturas e funções, indo desde campos gramíneo-herbáceos, até florestas em diferentes estágios regenerativos, parques, praças e jardins, Unidades de Conservação da Natureza (UCs), além de áreas agrícolas.

Entretanto, a ocupação do território não pode apenas limitar-se à questão da topografia, pois deve-se considerar o peso que representam os condicionantes sociais no processo de ocupação.

No caso do Rio de Janeiro o fato das populações de baixa renda residirem em encostas íngremes sem esquecermos os riscos associados a elas é fruto do histórico modelo de desenvolvimento urbano que se procedeu na cidade. Soma-se a isso o agravante dos desastres naturais atingirem de forma mais violenta as moradias localizadas em áreas de encosta, consideradas em alguns casos áreas de risco, o resultado socialmente falando é o das populações mais pobres, por residirem em áreas de favela situadas nos morros, serem as mais penalizadas.

Portanto, como coloca Martins (2012) o debate sobre o meio ambiente nas cidades não pode negligenciar outras questões correlatas, tais como o modelo de desenvolvimento e, mais especificamente, a questão habitacional. Para a cidade do Rio de Janeiro, estima-se um déficit habitacional da ordem de 300 mil residências (PLANO ESTRATÉGICO RIO 2016).

Além das dificuldades impostas pela dinâmica geomorfológica, há também os dispositivos legais, que restringem o uso e a ocupação de áreas naturais e que oferecem risco. Nesse sentido, boa parte das áreas verdes, sobretudo nos maciços com cobertura florestal, foram convertidas em Unidades de Conservação - UCs de modo a controlar a expansão dos habitantes do entorno, por serem vistos como ameaça à integridade dos ecossistemas.

As UCs em geral têm como objetivo exclusivo proteger o meio natural, através da repressão a práticas consideradas danosas ao ambiente físico. Porém, essa restrição, ao limitar a expansão urbana "formal", acaba por contribuir com a "informal", já que mantém áreas desocupadas próximas aos centros dinâmicos economicamente. Isso decorre da insuficiência da fiscalização e da reduzida oferta de moradia popular (COMPANS, 2007).

A partir da percepção da ineficácia de se operar unicamente com o aparato repressivo, o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), incluiu, entre seus objetivos e diretrizes, promover a participação social na gestão das unidades, por meio de conselhos e da articulação

com as políticas e dinâmicas de desenvolvimento social e econômico. No entanto, deve-se problematizar os termos e as circunstâncias sob as quais ocorre tal consulta às populações que residem próximas as UCs. De imediato, questiona-se: como esperar “participação” e “co-responsabilização” de membros das camadas menos favorecidas da sociedade, que são à priori alvo de ações e políticas coercitivas dos órgãos governamentais? Como esperar que cidadãos que lutam diariamente pela sobrevivência em meio ao controle territorial por parte de organizações criminosas, atividades nocivas de empresas, sem acesso à moradia digna, serviços de saúde, educação, oferta de emprego e renda adequados se preocupem em participar de reuniões que, não raro, são verdadeiras palestras, em linguagem técnica e horários inadequados? Muitas audiências e reuniões de conselhos que deveriam ser deliberativas acontecem com as decisões já tomadas pelos técnicos e gestores dos governos. Sabe-se que, de praxe, a participação da população é requerida apenas para cumprir burocracias, não tendo efetivamente poder decisório (BANGSCH, 2004).

Outra forma de se gerir as áreas verdes das cidades é através da implementação de Parques Urbanos, que não são UCs, mas desempenham relevantes funções ambientais. Henrique (2009), ao analisá-los, reconhece que há uma “natureza” que é socialmente produzida na cidade, que serve ao capital imobiliário, na medida em que valoriza os empreendimentos do seu entorno. Também comenta que, além disso, o acesso e a distribuição espacial são desiguais, estando comumente associados à presença de segmentos sociais abastados.

Como contraponto a essa situação, ao citar Harvey, defende uma apropriação da natureza dentro de um projeto de “emancipação coletiva” ao invés da “exploração” (pelo mercado) ou “satisfação pessoal”. Remete-se então a importância dessas áreas para além do seu valor estético, incitando-nos a refletir sobre sua função social. Nesse sentido, defende-se a possibilidade destas assumirem um importante papel na luta por uma sociedade mais justa e ecológica, por exemplo, a partir da geração de oportunidades de ocupação econômica articulada com o equilíbrio ambiental dos espaços destinados às camadas de baixa renda da população.

2 A ÁREA DE ESTUDO

A Serra da Misericórdia divide os antigos subúrbios servidos pelas estradas de ferro dos ramais Central do Brasil e Leopoldina. De natureza predominantemente granítica, se estende por aproximadamente 35 km², ao longo de 27 bairros, inseridos em seis regiões administrativas da AP3 (Área Planejamento três) - zona norte, segundo a regionalização da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ).

Quadro 01: Regiões Administrativas e Bairros da Serra da Misericórdia

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	BAIRROS
RAMOS	Bonsucesso
	Ramos
	Olaria
PENHA	Penha
	Penha Circular

COMPLEXO DO ALEMÃO	Complexo do Alemão
MÉIER	Piedade
	Encantado
	Abolição
	Pilares
INHAÚMA	Inhaúma
	Engenho da Rainha
	Tomás Coelho
	Higienópolis
IRAJÁ	Vila Kosmos
	Vicente de Carvalho
	Vila da Penha
	Colégio
	Irajá
MADUREIRA	Quintino Bocaiúva
	Cavalcanti
	Engenheiro Leal
	Cascadura
	Madureira
	Vaz Lobo
	Turiaçu
	Rocha Miranda

A AP3 corresponde à totalidade da parte suburbana da zona norte da cidade. Nela se incluem, no total, 80 bairros, agrupados em 13 regiões administrativas, que ocupam 16,6% do território municipal e abrigam 40,2% do total de sua população (PCRJ, 2012).

Uma das consequências do papel que lhe coube na história da metrópole é o fato de a AP3 possuir a maior densidade demográfica do município, abrigando também a maior parcela de população residente em favelas, 49,9% (PCRJ, 2012). Boa parte desta instalada nas encostas do maciço em questão, como os Complexos da Penha, Alemão, Sapê e Juramento.

Figura 01: Imagem aérea do Rio de Janeiro com destaque para os maciços montanhosos.



Fonte: Google Earth

Segundo o Instituto Pereira Passos (IPP, 2012), a cidade do Rio de Janeiro possui um índice de cobertura vegetal per capita de 55 m²/hab, enquanto na AP3 este se reduz para apenas 3,5 m²/hab. O mínimo recomendado pela ONU (Organização das Nações Unidas), através dos seus diferentes programas, detectado por Bruck et al (apud JESUS E BRAGA, 2005) é de 8m²/hab.

Dessa forma, se denominará região da Serra da Misericórdia o território da APARU, ou seja, os limites que definem a área de interesse para a proteção ambiental, por ser o único recorte que considera o maciço em sua totalidade, abrangendo toda área verde e trechos dos bairros contíguos a ela.

Figura 02: Imagem aérea com os bairros da Serra da Misericórdia.



Fonte: IPP, 2007, elaborado por Eric Ferreira da Guia na interface arcgis online

Para que a região apresente as atuais características socioambientais, foi determinante o processo de ocupação do território, pois, desde o início do século XX, ela se consolida como subúrbio industrial. O estímulo do poder público através de atos legislativos definindo este uso, a proximidade com o centro e o fácil acesso proporcionado pelo transporte ferroviário fizeram com que rapidamente essa área se tornasse a mais populosa da cidade de perfil operário (ABREU, 2008).

No período colonial suas terras foram exauridas pelo uso agrícola, durante os ciclos de monocultivos para exportação ou na produção de gêneros alimentícios para o mercado interno (SANTOS, 1987).

O fato de as favelas ocuparem áreas frágeis em termos ambientais se deve pela razão destas serem as únicas que restaram próximas aos locais de trabalho, e que não interessavam ao mercado imobiliário pelas restrições que oferecem à construção. Sob a perspectiva aqui adotada, elas podem ser consideradas como uma estratégia de sobrevivência dos pobres urbanos para o enfrentamento da falta de moradia e da acessibilidade ao local de trabalho. Em boa parte dos casos, trata-se de uma população que foi expulsa de áreas submetidas a operações de renovação urbana (CORRÊA, 1991). Segundo Silva (2005), a maioria delas se instalou de forma legal, com autorização dos proprietários, que alugavam ou cediam terrenos por interesses políticos, e só com o passar do tempo se tornariam irregulares “ante o poder público”.

A partir da análise de imagens aéreas, no SABREN (Sistema de Assentamentos de baixa renda), do IPP, há a informação de que não houve crescimento horizontal da área da maioria das favelas na Serra da Misericórdia, tendo inclusive algumas reduzido sua área. Aponta-se as obras de urbanização como principal responsável por isso. Ou seja, o momento atual é marcado pelos esforços por parte do Estado no sentido de controlar a reprodução social das comunidades, vide as recentes instalações de UPPs e obras de urbanização (PAC favelas e programa Morar Carioca).

Quadro 02: Área ocupada pelas principais favelas da Serra da Misericórdia.

Favela	Área (m ²)		
	2008	2009	2010
Vila Cruzeiro	244 029	244 029	244 029
Morro da Caixa d'Água	84 854	84 854	84 854
Morro da Fé	82 948	82 948	82 718
Morro do Sereno	41 307	41 468	41 468
Parque Proletário do Grotão	103 352	103 352	103 391
Vila Proletária da Penha	301 456	301 456	301 589
Morro do Engenho da Rainha	70 020	70 020	70 020
Relicário	43 932	43 932	43 932
Rua Sérgio Silva	22 335	22 335	22 335
Parque Nova Maracá	123 122	123 122	123 122

Vila dos Mineiros	3 867	3 867	3 867
Serrinha	83 847	83 847	83 847
Morro do Sapê	92 954	93 289	93 064
Complexo do Alemão	1 862 843	1 811 545	1 777 207

Fonte: SABREN, IPP, 2011.

Como a ocupação da área da Serra continua a apresentar expressivo crescimento isso pode indicar a demanda que se tem pelo desenvolvimento de estratégias e políticas específicas para a oferta de empregos, habitação, regularização fundiária e demais serviços urbanos para as comunidades, além de se promover uma compatibilização da sua presença com as áreas verdes.

O quadro abaixo apresenta a evolução das áreas ocupadas em encostas dos morros e maciços do município do Rio de Janeiro. A Serra da Misericórdia foi a que apresentou a segunda maior taxa de ocupação das encostas acima de 100 metros, como se pode observar. Vale notar que, nessa Serra, essa ocupação se resume às favelas.

Quadro 03: Variação da área das principais unidades de relevo e números absolutos e relativos da ocupação urbana entre 1984 – 2001.

Unidade de Relevo (1)	Área total (ha)	Área urbana (2)					
		1984		2001		Crescimento (3)	
		Total (ha)	%	Total (ha)	%	Total (ha)	%
Maciço da Pedra Branca	13 034,87	28,32	0,22	115,18	0,88	86,86	0,67
Maciço da Tijuca	9 342,40	502,80	5,38	751,66	8,05	248,86	2,66
Maciço do Mendanha	3 132,49	0,45	0,01	0,45	0,01	0,00	0,00
Morros da Zona Sul	230,93	5,24	2,27	5,33	2,31	0,08	0,04
Morros isolados	103,62	5,53	5,34	12,29	11,86	6,76	6,52
Serra da Capoeira Grande	57,37	5,17	9,02	6,26	10,91	1,09	1,90
Serra da Misericórdia	348,78	8,44	2,42	40,72	11,67	32,28	9,26
Serra da Posse	69,30	0,00	-	0,15	0,21	0,15	0,21
Serra do Cantagalo/Inhoaíba	705,51	1,49	0,21	1,49	0,21
Serra do Engenho Novo	95,38	4,98	5,22	17,15	17,99	12,18	12,77
(1) - Foram consideradas as áreas acima da cota 100 das principais serras e morros.							

Fonte: IPP.

Martins (2012) coloca que o maior controle por parte do Estado sobre a ampliação da área das favelas leva a uma expansão vertical das mesmas, sem estrutura adequada, com um consequente aumento do número de pessoas por residência, o que compromete ainda mais a qualidade de vida de sua população.

O problema do saneamento está entre os principais em todas as favelas do Rio de Janeiro ao longo da história de existência desses assentamentos populares. Apesar dos dados oficiais indicarem a existência da rede geral de água e esgoto, e afirmarem haver coleta de lixo em cerca de 90% dos domicílios (IBGE, 2012 apud IPP, 2012), um exame pormenorizado evidencia que ainda há muito a ser feito nesse sentido. Informações levantadas pelo PDSA (Plano de Desenvolvimento Social do Alemão) revelaram que o esgotamento sanitário, a coleta de lixo e a distribuição de água são insuficientes e precários (RELATÓRIO PDSA apud BARROS, 2012).

Figura 03: Fotografia aérea da Serra da Misericórdia – vertente Engenho da Rainha.



Autor: Rafael Carvalho.

A área verde da Serra da Misericórdia é em grande parte marcada pelo abandono generalizado por parte do poder público e desconhecimento de sua existência e potencial por parte da maioria da população local. Carvalho (2011) sintetizou os principais impactos ambientais na Serra, sendo eles recorrentes em outras UCs do Rio de Janeiro: pressão por ocupações “desordenadas” das comunidades de baixa renda, incêndios provocados por oferendas religiosas, usuários das trilhas (como forma de “manejo” da vegetação), criadores de animais e incineração do lixo, acumulado em vários pontos nos limites das favelas.

Inexistem ações de fiscalização ou que ofereçam alternativas a essas agressões ambientais, tendo as instituições locais grandes dificuldades para enfrentá-las. Outro problema é que como não há um sistema de comunicação social público que informe sobre as UCs e sua importância, a área verde se apresenta como uma grande área abandonada, uma espécie de grande “terreno baldio” (CARVALHO, 2011). Acredita-se que essas situações se devem, em parte, ao fato de que praticamente não há uma opção de uso para os moradores que compatibilize a preservação ambiental com o desenvolvimento local. As únicas alternativas nesse sentido são propostas por ONGs locais, cuja atuação é localizada e não incentivada pelo poder público.

Figura 04: Acúmulo de lixo e entulho nas imediações da área verde, em Olaria. Em vermelho, um ecolimite.



Foto: Eric Ferreira da Guia.

O desinteresse do poder público pela área é, em parte, devido ao seu estado de degradação ambiental, muito embora a Prefeitura do Rio ressalte a importância da sua integridade ecológica. Apesar disso, a área da APARU que será explicada adiante, ainda apresenta mais de 60 hectares de áreas de floresta, que cumprem importantes funções sociais e ambientais para os moradores do entorno. Existem também mais de 470 hectares de “campo antrópico”, ou seja, áreas cobertas por vegetação gramíneo-herbácea, consideradas degradadas, mas passíveis de serem reflorestadas.

Por outro lado, esse índice revela um grande potencial para o desenvolvimento de atividades agrícolas e agroflorestrais, ou seja, que integrem a restauração de funções ecossistêmicas com a produção de alimentos saudáveis e o desenvolvimento local das comunidades do entorno, o que é desenvolvido por uma ONG no Alemão e outra na Penha, além de iniciativas de moradores.

Quadro 04: Classes de Uso do Solo e Cobertura Vegetal no interior da APARU da Serra da Misericórdia – 2001.

Área total (ha)	Áreas naturais (ha)	Áreas antrópicas (ha)	
3.598,66 (100%)	63,02 (1,75%)	3.535,64 (98,25%)	
	60,48 Floresta alterada	Área Urbana	2 849,15
		Área Urbana não Consolidada	136,44
	2,54 Águas interiores	Campo Antrópico	474,80
		Solo Exposto e Área de Mineração	75,26

Fonte: IPP, 2004.

Outro potencial a ser explorado é o uso turístico e de lazer. Estes, vale dizer, já ocupam certo espaço na agenda política, como mostram os decretos de UCs na área. Com a criação do

Parque Urbano, atividades como caminhadas ecológicas, Mountain bike e Rapel, que também já ocorrem na Serra, tendem a crescer, movimentando a economia local.

Figura 05: Fotografia do “lago azul do alemão”, como ficou conhecido pelos moradores locais.



Fonte: vinitrix.wordpress.com

O maior indicativo dessa demanda foi o fato ocorrido em 2011, quando surgiu um enorme “lago azul”, em uma cava das pedreiras atuantes na região, atraindo centenas de moradores das comunidades do entorno. Apesar de sua cor cristalina sugerir que a água fosse de lençol freático, logo após algumas semanas de uso intenso pelos moradores do complexo do alemão, a empresa drenou a água, respaldada por um laudo técnico do INEA, que atestou haver metais pesados na mesma.

Diante da inadequação da oferta de serviços de saneamento em favelas cariocas, uma criativa solução dos moradores é a captação de água das nascentes. IBASE (2005) revela que pelo menos 63 delas são utilizadas para este fim no Parque Nacional da Tijuca. Sabe-se que na Serra da Misericórdia também há este uso (BARROS, 2012), não havendo um levantamento da quantidade de pessoas beneficiadas. Além disso, existem várias nascentes não mapeadas pela literatura científica na área (CARVALHO, 2011).

3 A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E RECUPERAÇÃO URBANA (APARU)

A publicação do decreto municipal 19.144/2000, que cria a Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU), primeira Unidade de Conservação da Serra da Misericórdia, é considerada uma das mais importantes vitórias do movimento ambientalista local. Isso se deu num contexto de intensa mobilização da sociedade civil, liderada pelos grupos: Verdejar, Os Verdes, CONSA (Conselho Comunitário de Saúde do Complexo do Alemão), Bicuda Ecológica e o CEPEL (Centro de Estudos e Pesquisas da Leopoldina). Essa mobilização teve o seu ápice com a realização do 1º Seminário da Serra da Misericórdia, quando o poder público assumiu o compromisso de instituir a APARU. Esta UC ocupa 3.695 hectares e tem seus limites sobre avenidas movimentadas, fazendo com que nela esteja inserida, além das áreas verdes, a densa malha urbana de seu entorno (SIMAS, 2007; CARVALHO, 2011).

Neste decreto, se observa a preocupação com a proteção ambiental e a “ameaça” do crescimento de favelas sobre a área verde, como de praxe na gestão de UCs. Por outro lado, há também objetivos focados na promoção de direitos sociais.

Como até hoje não houve a regulamentação, não existem instrumentos que garantam uma efetiva conservação, sejam eles jurídicos, como Conselho Gestor e Plano de Manejo; logísticos, como Sede, Centros de Visitantes e corpo de funcionários. Não há sequer meios de comunicação que informem a existência da UC. As únicas ações do poder público durante esse período foram: a instalação de “eco-limites”, trilhos de ferro que limitam in situ a expansão de algumas das favelas que circundam a Serra; algumas frentes do Programa “Mutirão de Reflorestamento” e ações pontuais de fiscalização e autuação de práticas consideradas delituosas (SIMAS, 2007; CARVALHO, 2011). Ou seja, ações relativas à recuperação ambiental ou à repressão da ocupação.

Em 2001, chegou a ser criado um Grupo de Trabalho composto por técnicos da prefeitura, com o objetivo de regulamentar a unidade. Esse grupo se reuniu em doze ocasiões, três abertas à sociedade civil, totalizando seis meses de existência. Durante esse período, realizaram levantamentos sobre a legislação e a situação da área, uma espécie de diagnóstico preliminar, sem concluir o objetivo, a regulamentação (PCRJ, 2006). Simas (2007) coloca que os motivos seriam: a dificuldade de lidar com uma área tão extensa e urbanizada, e a ausência dessa figura jurídica no SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Também comenta que a desmobilização da sociedade civil e o conseqüente descaso do poder público teriam sido decisivos para isso (idem, p. 101).

No entanto, Carvalho (2011) e Barros (2012) lembram que o próprio SNUC prevê a possibilidade de se estabelecerem outras UCs não previstas no sistema nacional, a critério do CONAMA, desde que não haja nenhuma categoria que satisfaça os objetivos de manejo e a área possua características que justifiquem tal proposição.

Em 2001, foi realizado o Segundo Seminário da Serra da Misericórdia, pelas mesmas entidades que realizaram o primeiro, cujo objetivo principal foi exercer uma pressão política para que enfim a APARU saísse do papel. O principal resultado desse evento foi a publicação da “Carta da Serra da Misericórdia”, com 26 propostas para a gestão da unidade, incluindo a criação de espaços para visitação e lazer, o desenvolvimento de pesquisas científicas, a geração de energia limpa, a implantação de transporte não poluente e a criação do Conselho Gestor (CARTA DA SERRA DA MISERICÓRDIA, 2001; CARVALHO, 2011).

Em uma auditoria operacional realizada pelo TCMRJ (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro), constatou-se que havia previsão de recursos financeiros para a implantação da APARU. Esses recursos deveriam ter sido aplicados entre 2006 e 2009, mas isso não ocorreu. Em todo o município, no período citado, houve uma redução do orçamento para todas as UCs. O documento propõe uma revisão da legislação para que se efetive a regulamentação de várias delas, inclusive a APARU em questão (TCMRJ, 2010).

4 A ATUAÇÃO DO ESTADO

Em sua obra publicada originalmente em 1985, “Estado, Governo e Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política”, o filósofo político Norberto Bobbio trata do Estado como objeto de dois campos disciplinares distintos, a filosofia política e a ciência política. Estas o estudam a partir de suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos, como um sistema

complexo considerado em si mesmo e também nas relações estabelecidas com outros sistemas (Bobbio, 1995, p.55) a exemplo das empresas privadas, ou das entidades da sociedade civil organizada.

Apesar da diferenciação entre os tipos de investigação relativos ao Estado empreendidos por estas duas disciplinas, Bobbio ainda distingue a partir de Georg Jellinek e Max Weber a dúplici perspectiva jurídica e sociológica que o concerne. O Estado como órgão de produção jurídica e, conseqüentemente mediante o direito, coloca-se também como instrumento de organização social, indissociável, portanto, de todas as relações sociais. Enquanto a doutrina jurídica foi levada a cabo por juristas que, durante centena de anos, ocuparam-se com a elaboração de tratados sobre o Estado, a sociológica se estruturou a partir das contribuições de sociólogos, etnólogos e demais estudiosos das várias formas de organização social mediante a constituição do campo disciplinar da sociologia como ciência geral que englobava a teoria do Estado (Bobbio, 1995, p.57).

Para além da leitura do Estado como mero regulador do ordenamento jurídico e das suas leis a sua instauração, compreendida na teoria política clássica como uma entidade com forte poder de concentração e centralização num dado território, a exemplo do Estado absolutista, pode-se dizer que o Estado, na sua evolução histórica e política, tornou-se um indispensável representante dos indivíduos da sociedade. Côscios da simplificação de que tal afirmação requer um debate muito maior, a referência aqui mencionada sobre o Estado é apenas para fazer jus ao seu papel na organização do território ao dividi-lo em instâncias de poder para governar. Particularmente destacamos o poder municipal, por se encontrar no foco desse trabalho.

Do ponto de vista histórico a ideologia municipalista emerge no Brasil durante o Império com a crítica que pensadores liberais faziam ao modelo monárquico, considerado unitarista e centralizador. Esses pensadores, dentre os quais se destacava Tavares Bastos, pregavam a descentralização política e administrativa do Império, influenciados pelas leituras de Tocqueville, pois buscavam inspiração para o modelo de nação republicana federativa que tanto idealizavam (Melo, 1998).

Associado à noção de “agrarismo” (Melo, 1998), o município se torna na República Velha o local de realização de um projeto modernizador de sociedade que acabou fracassado.

A partir da revolução de 30, a nação brasileira se volta para a construção da sua face urbano-industrial, mas sem abandonar o agrarismo que está presente em diversas manifestações encontradas “nas propostas de partidos e associações como a Sociedade de Amigos de Alberto Torres e o Clube Três de Outubro” (op. cit., p.262).

Durante o Estado Novo, o município é considerado uma peça importante no bojo da nação, embora, ainda como assinala Melo, a adoção da ideologia municipalista no Estado Novo represente um paradoxo. De um lado, a autonomia financeira municipal fica restrita e é proibido o seu endividamento externo; de outro, a Constituição de 37 eleva o município à categoria de ente representativo dos poderes (Melo, 1998, p. 262). Esse paradoxo cessa quando o município ganha status de representação política, ou seja, é nele que estão arraigados os interesses da classe política.

Em 45, com o processo de redemocratização, o município ganha papel de destaque na agenda pública através da Campanha Municipalista e da criação da Associação Brasileira de Municípios – ABM. A capacitação técnico-administrativa dos municípios, que só se aprimorou nas décadas



seguintes, decorreu de uma necessidade objetiva posta no municipalismo: a vontade de fortalecimento do poder local. Com isso, os municípios tiveram que se capacitar lançando mão de instrumentos vitais à modernização da gestão municipal.

Por razões históricas, o projeto de modernização da gestão municipal não ocorreu plenamente até hoje, pois o município, como instância política, guarda resquícios de uma cultura patrimonialista. Para mudar esse status quo teria que se realizar uma profunda revolução na cultura política e no sistema político do país (Melo, 1998).

A brevíssima exposição-resumo da trajetória do município, desde os primórdios tempos do Império até períodos mais recentes, fornece apenas uma ideia bem geral da construção dessa esfera governamental local e da importância que ela assume, como base eleitoral, no panorama político nacional.

O município se torna, assim, o foco de um projeto político nacional, que é o locus, a base ideal para a realização de políticas, sejam elas condizentes ou não com as necessidades locais.

Nesse âmbito que interessa averiguar os tipos de políticas implementadas pelo poder municipal e a sua capacidade de geri-las em prol dos cidadãos da sociedade que ele representa no exercício da sua ação política. Ou seja, fundamentado por essa noção concerne ao presente estudo verificar o que de fato acontece com uma área verde da cidade, protegida por lei, em relação à fiscalização e administração nela efetuada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento e a gestão municipal da cidade do Rio de Janeiro seguem regras de um urbanismo de resultados e com características tecnocráticas. A prioridade tem sido a de garantir espaços para investimentos, ficando aquém do ponto de vista político uma discussão das moradias em áreas de risco - encostas e margens de cursos hídricos - com os pareceres técnicos se constituindo como algo “inquestionável”, já que não há uma “defesa” dos direitos dos moradores (COMPANS, 2007).

O objetivo do debate trazido por este trabalho é o de contribuir com mais elementos para aquilo que é considerado como “crescimento desordenado” como a principal causa da deterioração socioambiental da região da Serra da Misericórdia. Procuramos avançar na discussão mostrando que o poder do Estado tem a sua parcela de responsabilidade ao não concluir o processo de regulamentação da criação de uma área de proteção ambiental, postergando uma ação que em sintonia com a sociedade local poderia amenizar problemas de natureza social, inclusive do ponto de vista econômico.

Reconhece-se que a realidade atual encontrada na região da Serra da Misericórdia é fruto de uma forma de dominação articulada, que relegou aos subúrbios da Central do Brasil e Leopoldina uma função na divisão territorial do trabalho como áreas fornecedoras de produtos agrícolas e matérias-primas para a construção civil no período colonial. A partir do século XX passam a abrigar atividades industriais poluidoras e parcela desfavorecida da população, período no qual se intensifica sobremaneira a exploração do território e a marginalização de sua população.

Admitimos que a criação da APARU apresenta avanços em termos de garantia de direitos e proteção ambiental, mas se não são cumpridas apenas servem para respaldar práticas repressoras. Órgãos ambientais licenciam empreendimentos imobiliários e industriais em áreas



de preservação ambiental, sem nenhuma transparência, à revelia ou mesmo incidindo sobre a prática de organizações populares, como as entidades atuantes em favelas.

O trabalho mostrou a necessidade de se vincular a preservação de áreas verdes da cidade do Rio de Janeiro à questão habitacional, principalmente ao alto índice de carência de moradias e de inadequação das condições em que a população pobre vive na cidade, bem como à informação sobre o valor ambiental dessas áreas à população local. Acredita-se que a preservação do ambiente urbano no tocante às áreas verdes só será alcançada quando for articulada fundamentalmente com o enfrentamento da questão da moradia e de forma adequada, sem desprezar uma conscientização sobre o valor e a importância das áreas verdes. Portanto, quando forem garantidas as condições dignas de reprodução social e exercício de cidadania dos pobres urbanos é que se estará de fato abrindo caminho para avanços consistentes na questão ambiental.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho conta com o material de pesquisa levantado por Eric Ferreira da Guia, quando bolsista de Iniciação Científica em 2012 e 2013 do Grupo de Pesquisa e Estudos de Políticas Públicas, Estado e Cidadania desenvolvido no PROURB/FAU/UFRJ.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2008.
- BANGSCH, L. A democratização como condição prévia para um desenvolvimento de sustentabilidade social e ecológica nas metrópoles. Conclusões das experiências alemãs. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Revan. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2004.
- BARROS, M. A. *Ambientalização do urbano: o caso do Complexo do Alemão na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro*. Matheus Alves de Barros. 94p. Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.
- BOBBIO, N. *Estado, Governo e Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- Carta da Serra da Misericórdia. Rio de Janeiro, 2001.
- CARVALHO, R. S. N. *Desafios na Implantação de uma área protegida imersa em meio urbano: O caso da Serra da Misericórdia*. (Monografia). Rio de Janeiro: Centro de Ciências Biológicas e da Saúde - CCBS – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, 2011.
- COMPANS, R. *A Cidade contra a Favela. A Nova Ameaça Ambiental*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v9, n1, p.83-89 Maio, 2007.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 2003.
- Henrique, W. *O direito à natureza na cidade*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- IBASE. *Gestão Participativa em Unidades de Conservação*. Coleção Água em Unidade de Conservação - Parque Nacional da Tijuca. Rio de Janeiro, 2005
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Área ocupada pelas favelas cadastradas segundo áreas de planejamento e Regiões Administrativas – Rio de Janeiro, 2010*. Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em: 27/04/2013.
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *População residente, por idade e por grupos de idade, segundo as Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros - 2010*. Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em: 15/03/2013.



- JESUS, S. C. e BRAGA, R. *Análise espacial das áreas verdes urbanas da estância de águas de são Pedro – SP*. Caminhos de Geografia (revista online), n.18 (16) (p.207- 224), São Paulo, out/2005. Disponível em: www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/.../15398/8697. Acesso em: 29/08/2012.
- MARTINS, M. L. R. Sociedade e natureza no meio ambiente urbano. In: *Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais*. RIBEIRO, A. C. T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P. P. (orgs). Série Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias (p. 154-170).Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- MELO, M. A. B. C., A Ideologia Anti-Urbana e a Modernização da Gestão Municipal no Brasil: 1900-1960 in: *Cidade e Urbanismo. História, teorias e práticas*. PADILHA, N., (org.). Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da FAU/UFBA, 1998.
- PLANO ESTRATÉGICO DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO 2009-2012. *PÓS 2016. O Rio mais integrado e competitivo*. Disponível em: www.rio.rj.gov.br. Acesso em 12/06/2013.
- RELATÓRIO FINAL, do *Censo Domiciliar do Complexo do Alemão*. Rio de Janeiro, Março/2010. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/egprio_imagens/Uploads/AD.pdf. Acesso em 09/03/2013.
- RIO DE JANEIRO (Prefeitura). *Decreto n° 19144 de 14 de novembro de 2000, Cria a Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana da Serra da Misericórdia - AP-3*. Diário Oficial do Rio de Janeiro. 15 nov 2000.
- SANTOS, J. J. M. dos. *Contribuição ao Estudo da História do Subúrbio do Rio de Janeiro (A Freguesia de Inhaúma: de 1743 a 1920)*. 413 p. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987.
- SIMAS, E. N. B. *Tem meio ambiente na favela? ambientalismo e representações*. 162 p. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2007.