

## **Critérios para a criação de uma Área de Proteção Ambiental na Baixada de Jacarepaguá (Rio de Janeiro, Brasil)**

Leo Name

Arquiteto e Urbanista, Doutor em Geografia (UFRJ)

Professor do Departamento de Geografia da PUC-Rio, Pesquisador do NIPP .

leoname@puc-rio.br

Rita de Cássia Martins Montezuma

Bióloga, Doutora em Geografia (UFRJ)

Professora do Departamento de Geografia da PUC-Rio, Coordenadora do NIPP

montezum@puc-rio.br

Elisa Sesana Gomes

Advogada, Mestre em Geografia (PUC-Rio)

Delegada da Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/RJ,

Colaboradora do NIPP

elisa.sesana@gmail.com

### **Introdução**

A Baixada de Jacarepaguá é área da cidade do Rio de Janeiro, Brasil, de extensa planície que apresenta expressivo complexo lagunar. Na sua base localiza-se, ainda, uma faixa de praia do litoral atlântico. Ali se têm áreas úmidas, mangues, faixas de restinga e florestas. Dos bairros que a compõem, Jacarepaguá tem urbanização consolidada, ao passo que a Barra da Tijuca e o Recreio dos Bandeirantes conjugam em sua urbanização dispersa grandes condomínios fechados, shopping centers, baixa provisão de infraestrutura e bolsões de pobreza. Vargem Grande, Vargem Pequena e Camorim, ainda que com baixíssima densidade, têm expressivo déficit infraestrutural, possuem muitas ocupações irregulares e sofrem ação de milicianos.

No final de 2009, generosos índices urbanísticos foram propostos para uma grande extensão da Baixada de Jacarepaguá, equivalente a pelo menos 5 vezes o território de Copacabana, Ipanema e Leblon, pela Lei Complementar 104/09, o “Projeto de Estruturação Urbana dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá”, mais conhecido como “PEU

das Vargens” (Rio de Janeiro, 2009; ver também: Name, 2010).<sup>1</sup> Além disso, é na área que estão previstas as instalações de boa parte dos equipamentos das Olimpíadas de 2016.

Diante de tais pressões urbanas, quando da submissão do resumo para o XIII EGAL 2011, objetivávamos propor e discutir critérios para se criar no sítio uma Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU), modalidade de unidade de conservação (Brasil, 2000) que visava a regular o uso e a ocupação do solo urbano para a conservação das características paisagísticas e ecológicas notáveis, ou para a sua restauração. Ela fora instituída no artigo 124, II, da Lei Complementar Municipal 16/1992, o “Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro”, então em vigor (Rio de Janeiro, 1992).

Corriam então os trâmites para a aprovação de novo plano de ordenamento da cidade, só aprovado em fevereiro deste ano, quando publicada a Lei Complementar 111/2011, cumprindo as determinações de revisão deste tipo de norma, com enorme atraso, pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Neste novo plano diretor, designado como “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro”, foram vetados pelo Prefeito Eduardo Paes o artigo 110, § 3º, III, e todas as demais referências à APARU que estiveram em discussão na Câmara Municipal desde o ano de 2001, restando esta modalidade de unidade de conservação banida do arcabouço jurídico municipal (Rio de Janeiro, 2011). Em seu ofício de justificação aos vetos (Paes, 2011) argumenta que a APARU não faz parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e que ainda que legalmente se possa criar, em cada contexto local, novas categorias de unidades de proteção ambiental, estas não devem ser distintas daquelas do SNUC. As APARU, para Paes, não seriam diferentes das Áreas de Proteção Ambiental (APA), “uma vez que não há distinção ecológica ou urbana, por exemplo, entre sítios como a APA de Santa Tereza e a APARU do Alto da Boa Vista, elevando assim, tais áreas à efetiva condição de unidades de conservação”.

O ocorrido, porém, não inviabiliza o trabalho desenvolvido pelos membros do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas sobre a Paisagem – NIPP do Departamento de Geografia da PUC-Rio, que coletam e analisam dados jurídico-políticos, sociais, geobiofísicos e arquitetônico-urbanísticos do sítio em questão, e, através de forte atuação institucional, procuram

---

<sup>1</sup> Os chamados projetos de estruturação urbana foram instituídos em plano de ordenamento territorial da cidade do Rio de Janeiro produzido em 1977, o chamado “Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro” (“PUB-Rio”). Os PEU são leis de parcelamento, zoneamento e uso do solo voltadas especificamente para um ou mais bairros e foram concebidos sob a premissa de que é impossível ter uma única norma a regular toda a cidade do Rio de Janeiro.

demonstrar a inadequação dos critérios de uso e ocupação do solo às características eossistêmicas da área, confirmando certa tradição de muitos departamentos da PUC-Rio, mas particularmente o de Geografia, de ter a Baixada de Jacarepaguá como objeto de pesquisa.

Existem, na referida revisão do plano diretor municipal, outros instrumentos jurídicos-políticos que podem ser adequados à área, a serem tratados neste artigo, especialmente a Área de Proteção Ambiental – APA referida pelo Prefeito.

Na primeira parte do trabalho, apresentaremos as características geo-biofísicas da Baixada de Jacarepaguá e os impactos que vem sofrendo pelo processo de expansão urbana – que mesmo quando legal, se dá a partir de parâmetros que não condizem com sua vulnerabilidade e importância ecológica. Em seguida serão analisadas as escalas temporais e espaciais das legislações que tratam da ordenação do uso e ocupação do solo urbano municipal em que restará demonstrado que os planos de estruturação urbana e a lei de uso do solo possuem aplicabilidade precisa e imediata, enquanto os instrumentos legais protetivos do meio ambiente dependem de regulamentação posterior para a sua implementação, o que lhes compromete a eficácia. Também listaremos instrumentos identificados na lei do plano diretor recém-aprovado, do qual técnicos e cidadãos têm ainda pouca intimidade, que possam indicar preliminarmente caminhos não só para a proposição de uma APA para a área da Baixada de Jacarepaguá, como também para aumentar o aporte regulatório do uso e ocupação do solo sobre a mesma. Finalmente, seguirão últimas e brevíssimas considerações sobre a discussão por nós aqui proposta.

### **Caracterização da área**

A Baixada de Jacarepaguá, zona oeste do município do Rio de Janeiro, é delimitada por dois importantes maciços litorâneos denominados maciço da Pedra Branca e da Tijuca, respectivamente com 1.024 e 1.021 metros de altitude máxima, que juntos constituem os divisores do seu sistema hidrográfico. Ao sul, a orla marítima possui uma extensão de 21 quilômetros. Devido à proximidade do lençol freático e à rede dentrítica de drenagem, os ecossistemas presentes na Baixada de Jacarepaguá formam um mosaico físico-ambiental de alta biogeodiversidade. Destes, observamos os seguintes remanescentes: floresta ombrófila densa de terras baixas ou mata paludosa de planície; matas riparianas das lagoas e canais, sem influência marinha; banhados ou brejos, que se estendem ao lado da mata paludosa; manguezais e restingas, com suas diferentes tipologias, que ocorrem nos cordões arenosos paralelos ao sul dos maciços.

Na sua condição original, o mosaico ecossistêmico, mesmo naquelas áreas onde os solos estão sujeitos à saturação hídrica durante praticamente todo o tempo, inclusive nos períodos menos chuvosos, o armazenamento de água e sedimentos atenua o assoreamento das lagoas e canais. Isto contribui para a manutenção da permeabilidade do substrato e permitindo que as águas das chuvas alimentem o lençol freático, cujo nível garante a manutenção dos corpos d'água da região, enquanto que os solos arenosos da restinga evitam os problemas de erosão causada pelo vento (Montezuma & Oliveira, 2010).

Do ponto de vista da biodiversidade, cada um dos ecossistemas abriga um conjunto de espécies que possui um valor intrínseco de existência.<sup>2</sup> Todavia, embora localizem-se em compartimentos de relevo específico, os ecossistemas de baixada estão intrinsecamente relacionados a sua vizinhança montanhosa. O sistema de drenagem da bacia hidrográfica de Jacarepaguá é constituído por rios de pouca extensão e deságuam, em sua maioria, no sistema lagunar adjacente, o qual está disposto em duas faixas de localização, sendo uma mais interna formada pelas lagoas de Jacarepaguá, Tijuca e Camorim (ligação entre a lagoa de Jacarepaguá e da Tijuca), e outra mais externa formada pelas lagunas de Marapendi e Lagoinha. Devido à topografia dos maciços costeiros, esses rios atingem a planície com mudanças bruscas de declividade, em alguns casos, descendo de altitudes próximas a 1.000 metros. Este fato leva a um intenso processo de erosão das encostas e ao carreamento de material sólido para os cursos de água, agravado pelo processo de erosão antrópica, o que sujeita a planície a constantes enchentes, principalmente na região de Jacarepaguá e no entorno das lagunas, naturalmente situadas em áreas alagadas adjacentes aos maciços.

Estudos conduzidos na área pelo NIPP apontam que as copas das árvores das matas bem preservadas da encosta do Caçambe, maciço da Pedra Branca, chegam a interceptar entre 70 a 90% da chuva incidente, retendo grande parte da umidade. Uma vez dentro do solo, a água que não foi absorvida pela vegetação ou evapotranspirada escoia subsuperficialmente e superficialmente. Caso os solos já estejam saturados – o que não é raro ocorrer, pois são em sua maioria rasos, e porque também a área vem registrando tendência de aumento da concentração de chuvas (Figueiró, 2005, Dereczynski *et al.*, 2009,

---

<sup>2</sup> Podemos atribuir-lhes valores estéticos e paisagísticos (*Clusia sp.*, palmeiras), artesanais (*Typha sp.* usada na confecção de cestos, esteiras, etc.), alimentícios (araçá, pitanga, murici), medicinais (espécies de *Clusia spp.*, estudadas pela Fiocruz para o controle de doenças cancerígenas) e ritualísticos para diversas religiões (figueiras, por exemplo, são consideradas espécies sagradas), além do valor de conjunto para a paisagem da área.

Togashi, 2008) – pode ocorrer o fluxo superficial de saturação, alcançando os canais que a levará para as lagoas. Neste ciclo sobre sistemas montanhosos, portanto, o papel da vegetação de encosta é crítico, tanto no que se refere à sua biomassa aérea (folhas, galhos e troncos que interceptam, amortecem e redistribuem a chuva) e na serrapilheira que protege, armazena e redistribui a água que atinge o piso florestal, como na subterrânea – as raízes que estruturam e “ancoram” os solos declivosos (Montezuma & Oliveira, *op. cit.*).

A situação atual dos ecossistemas da Baixada de Jacarepaguá está comprometida em duas escalas. Na primeira delas, a escala da paisagem, a diversidade de ecossistemas vem sendo reduzida em número e em área. Pois dada a geodiversidade da área, tais ecossistemas ocorrem naturalmente em fragmentos e, com a supressão da vegetação para a paulatina ocupação urbana, grande parte desses fragmentos são suprimidos, sobretudo no trecho sobre o qual recaem as normas do já referido “PEU das Vargens”. Ali, a redução ou supressão desses fragmentos ecossistêmicos levam à perda de suas funções ecológicas, ou serviços ambientais. Quando observamos a escala dos ecossistemas, outrossim, nota-se que a redução das áreas e o isolamento aumentado pela presença de barreiras físicas (vias de acesso, estabelecimentos comerciais e residenciais), as espécies têm sofrido diretamente com a perda de habitat e com a penetração de vetores de transformação, como poluição sonora, química, alteração de temperatura, evaporação mais alta e a consequente perda de umidade do ar e do solo. Tal fato resulta na mortalidade de espécies mais sensíveis que, por sua vez, favorece a redução e substituição dos ecossistemas nativos por outros mais simplificados e menos capazes de desempenhar funções ecológicas adequadas à região.

Com o grau de impermeabilização que vem sendo gerado nas áreas naturalmente alagáveis da Baixada, associado à tipologia dos solos correspondentes – saturados, hidromórficos e bastante profundos – tem afetado áreas adjacentes, levando a extinção de fragmentos dos brejos, uma vez que a drenagem deficiente afeta sua saturação. A isso se soma a substituição das áreas de ocorrência de restinga por ocupações urbanas.<sup>3</sup> Em zonas de

---

<sup>3</sup> Devido aos solos arenosos, a capacidade de amortecimento das áreas de restinga não permite transbordamentos catastróficos. A distribuição intercalada de faixas arenosas e lagunas faz com que as águas que infiltram no solo arenoso não o saturam, apenas o umedeçam, enquanto a parte da água infiltrada percola, exfiltrando no mar ou nas lagunas por vertedouros naturais. A maior porção, no entanto, percola pelas areias, evapora ou é transportada pelos ventos contínuos em direção às montanhas, onde precipita e recarrega os canais que ali afloram, mantendo todo o ciclo hidrológico da bacia hidrográfica (Lamego, 2007).

urbanização crescente, a vegetação de restinga atenua o microclima local não apenas fornecendo umidade, mas também reduzindo a temperatura das ilhas de calor decorrentes das construções e pavimentações.

Neste sentido, o mosaico ecossistêmico desempenha serviço ambiental fundamental à cidade do Rio de Janeiro, ao redistribuir e alocar a água nos períodos de maior pluviosidade. Outro fato que merece ser considerado é o efeito da subtração desses ecossistemas ao onerar o serviço público devido à necessidade de remoção e deposição do material carreado que naturalmente aportam a essas áreas. Diante disto cabe dizer que da forma que a área vem sendo ocupada, vulnerabiliza-se os ecossistemas que lhe garantem proteção aos riscos ambientais, tais como as enchentes e suas conseqüências, gerando processo de retroalimentação negativa, potencialmente com impactos de grande magnitude à população. Porém o que ainda resta dos ecossistemas nativos da Baixada de Jacarepaguá desempenha função fundamental à ocupação dos bairros ainda em expansão. Mesmo em áreas já consolidadas, onde deram lugar à arborização urbana ou estão muito alterados, justificam-se medidas preventivas e de intervenção que possibilitem a recuperação das funções ecológicas específicas de cada unidade ambiental.

A produção de normas urbanísticas que só levem em conta a especulação fundiária e não considerem as características físico-ambientais é um meio garantido de promover vulnerabilidades físico-ambientais que, por sua vez, reverterão em vulnerabilidades sociais ou sociodemográficas<sup>4</sup> – ambas potencialmente negativas para as maisvalias que índices urbanísticos generosos parecem querer promover. Nesse sentido, seguimos subsequentemente com análise político-jurídica, de forma a buscar meios de viabilizar a ocupação existente e ordenar a que está em vias de se instaurar.

### **As escalas de atuação político-jurídica da proteção ambiental**

As escalas de atuação política da União, dos Estados e dos Municípios na promoção da proteção ambiental revelam na ordem territorial as diversas escalas de intencionalidade dos referidos sujeitos, cujos reflexos, segundo Milton Santos (1988), encontram-se nos conteúdos das formas dos objetos: “cada escala corresponde a um nível de intencionalidade”, ele nos informa, e “a noção de escala é, então, essencial para compreender a diversidade entre e o choque entre as intencionalidades em diversos níveis, as quais se

---

<sup>4</sup> Para um debate epistemológico sobre riscos e vulnerabilidades, com forte aporte geográfico, ver Marandola Jr. & Hogan (2004, 2005)

revelam através de decisões e tem repercussão na ordem econômica, cultural, política e moral, assim como na ordem territorial”.

No Brasil, as diversas escalas de poder legislativo protetivo do meio ambiente deriva do sistema federativo. Segundo a Constituição Federal (Brasil, 1988), cabe à União e aos Estados legislar sobre as florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, além de proteger o patrimônio turístico e paisagístico, por exemplo (artigo 24, VI e VII); aos Municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (artigo 30) e, especialmente, executar a política de desenvolvimento urbano (artigo 182), conforme as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade (*op. cit.*) que orienta a elaboração de plano diretor municipal para cidades de mais de 20.000 habitantes.

Conforme descrito na primeira parte deste artigo, é indubitável o enquadramento geobiofísico do sítio em questão nos mais diversos critérios ambientais protetivos previstos em escala nacional, estadual ou municipal. Porém, tais previsões legislativas das quais derivam os planos, políticas e, em especial, a obrigatoriedade de estabelecimento do zoneamento ambiental prevista no artigo 4º, III, c, do Estatuto da Cidade, nem sempre encontram reflexo quando da regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano pelo poder público municipal.

Importante para nossa discussão é destacar que no contexto brasileiro, a cidade do Rio de Janeiro é exemplo paradigmático de ações no âmbito da gestão municipal e da produção de normas para se garantir a fluidez do capital. Iniciaram-se nas administrações entre 1993 e 2008 (prefeitos César Maia e Luiz Paulo Conde) contundentes ações sobre os aspectos legais, a partir do binômio flexibilização-desregulamentação, tentando-se assim abrandar o que se considera “herança maldita” da rigidez do planejamento regulatório que, no jargão de mercado, “engessaria” a cidade no que diz respeito ao uso e a ocupação do solo e às possibilidades de adensamento, instalação de equipamentos, incrementos de produtos imobiliários e todo tipo de negócios. Segundo Nacif e Cardoso (2010), enquanto a flexibilização “se expressa nos ajustes e destruição de normas antigas, recompondo as mesmas em novas bases”, a desregulamentação “se expressa na grande permissividade legal para o acolhimento de situações de exceção, envolvendo novas formas de uso e ocupação do solo da cidade”.

Ao que parece, é no presente mandato de Eduardo Paes, iniciado em 2009, que se tem viabilizado mais efetiva e velozmente o projeto empresarialista de planejamento, nos

termos de Harvey (1985). Esta vertente “mercadofila”, (Souza, 2002), está facilitada pela natural consolidação deste processo, mais ainda por conta de uma conjuntura de alinhamento político da administração municipal às esferas federal e estadual, por também encontrar pouca resistência do legislativo às suas propostas e por enfrentar apenas fraca atuação de movimentos sociais. Ademais, as recentes conquistas da Copa do Mundo para o Brasil e das Olimpíadas para o Rio de Janeiro, ambas já anunciadas como eventos tão “sustentáveis” quanto “estratégicos” para o desenvolvimento da capital carioca, criaram potente campo simbólico que possibilita legitimar quaisquer tipos de ações em prol da viabilização desses megaeventos, o que possibilita aos apologistas do empresariamento urbano deslegitimar os espaços de diálogo para negociação de conflitos socioespaciais e as oposições de variados grupos, avançando ainda mais contundentemente contra o campo legal.<sup>5</sup>

Assim, regulam o solo municipal carioca, atualmente, nos termos dos artigos 14, 37, 38 e 50 do recém-aprovado plano diretor, dois principais instrumentos da aplicação da política urbana, quais sejam: (a) os de planejamento urbano, a cada dia mais exercidos através dos Planos de Estruturação Urbana – PEU, leis de uso e ocupação do solo, ou outras normas que, como estas, flexibilizem e/ou desregulem os parâmetros; (b) os de gestão ambiental e cultural, que se constituem pela instituição de Áreas de Especial Interesse Ambiental, Unidades de Conservação da Natureza e de Áreas de Preservação Permanente, legislação de licenciamento e fiscalização, controle e monitoramento ambiental, dentre outros.

Note-se que se conjugam sobre o mesmo território, a cidade do Rio de Janeiro, normas flexibilizadoras (para parcelamento, uso e ocupação do solo) e outras bastante rígidas (de gestão ambiental e cultural), visando à salvaguarda dos espaços. Além disso, se as primeiras podem estabelecer índices urbanísticos a serem aplicados a cada lote, possibilitando gestão perniciosa que de forma imediata atenda aos fluxos financeiros, as disposições legislativas de gestão ambiental e cultural prevêm uma regulamentação posterior editada para fins de adequação da legislação às características socioambientais do sítio que se visa a proteger. Desse modo, as escalas espacial e temporal dos instrumentos legais ambientais protetivos normalmente renunciam legislar os critérios de uso e ocupa-

---

<sup>5</sup> Neste processo, têm se destacado diferentes formas de utilização da outorga onerosa do direito de construir como o mecanismo preferencial da flexibilização urbanística, possibilitando ganho de potencial construtivo em troca de maior arrecadação (justificada para possibilitar a Copa e as Olimpíadas), como nas normas para a execução do projeto do chamado Porto Maravilha (em vistas à revitalização da zona portuária) e no já referido PEU das Vargens, que abrange parte de nossa área de estudo.



ção do solo ou, quando muito, são pouco precisas e sempre dependentes de regulação posterior, o que tem dificultado a efetiva constituição de formas espaciais municipais ambientalmente protetivas.

Alguns fatos recentes chamam a atenção para a primazia das regras mais específicas de uso do solo instituídas pelos Planos de Estruturação Urbana e Leis de Uso e Ocupação do Solo sobre as de Gestão Ambiental e Cultural para a proteção ambiental. O já referido “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro”, por exemplo, por um lado indica em seu artigo 28, II, que a ocupação das chamadas “áreas frágeis” das encostas e de baixada são condicionadas a critérios geotécnicos de avaliação de riscos de desabamento, inundação e afundamento, podendo somente comportar usos residenciais de baixa densidade; e, no artigo 29, que a ocupação das áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental<sup>6</sup> e as demais áreas devem possuir parâmetros de ocupação restritivos por constituírem-se em “zonas de amortecimento”, definidas no artigo 49. Por outro lado, em seus anexos VII e VIII, para os referidos sítios, mantém os índices urbanísticos previstos na Lei Complementar 104/2009, o “PEU das Vargens”, que claramente contradizem tais determinações.<sup>7</sup>

A atenção às escalas temporal e de competência adotadas por cada uma das legislações do arcabouço legislativo municipal tomou ainda maior relevância por ter o artigo 112 do novo plano usurpado a competência legislativa municipal para a criação de unidades de conservação, ao determinar que sua criação deve se dar exclusivamente por ato do Poder Executivo Municipal, restando à sociedade civil e ao poder legislativo apenas a indicação de áreas que possam ser requalificadas para unidades de conservação.

Cientes, portanto, que as diversas escalas intencionais dos sujeitos que praticam as ações determinarão objetos espaciais distintos, e que estas escalas atuam tanto na ordem espacial quanto temporal, para que se efetive a proteção ambiental do sítio em questão não basta investir esforços para a transformação da área em unidade de conservação da

---

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 27 do novo plano diretor municipal as “áreas objeto de proteção ambiental são aquelas constituídas por unidades de conservação da natureza ou áreas de preservação permanente, zonas de conservação ambiental, sítios de relevante interesse ambiental, bem como as demais áreas passíveis de proteção.”

<sup>7</sup> O PEU das Vargens foi instituído, outrossim, sem prévia participação popular e sem que tenham sido previstas as chamadas Zonas de Conservação Ambiental previstas nos artigos 48, V, e 180, III, do plano diretor municipal, ainda que a área que abrange seja constituída pela zona de amortecimento do Parque da Pedra Branca, áreas de baixada alagável, brejos e lagoas costeiras, modalidades que são protegidas em todas as escalas da legislação ambiental brasileira.

categoria de Área de Proteção Ambiental – APA.<sup>8</sup> Isso porque a demora dos trâmites para a criação da unidade de conservação, face às pressões urbanísticas que a área vem sofrendo, além da necessidade de regulamentação posterior à sua criação, poderão reduzir a expressão protetiva ambiental a mais uma das chamadas “unidades de conservação de papel”, como dito, com pesar, por muitos legisladores e gestores. Assim, há que serem utilizados, ao mesmo tempo, todos os instrumentos protetivos existentes na legislação, neste estudo restritos aos previstos no plano diretor municipal, para aumentar o aporte de regulamentação do uso e ocupação do sítio em questão, demonstrada a clara e inequívoca intencionalidade ambiental protetiva.

São identificadas no plano recém-aprovado as seguintes possibilidades de implementação de espaços ambientalmente protegidos, cuja ação se deve dar em conjunto com o Comitê Integrado de Gestão Governamental de Desenvolvimento Urbano que, de acordo com o artigo 303, define, implanta e supervisiona atividades, projetos e programas que demandem a participação de mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Municipal e ao Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor que o assessora, com objetivo de:

- a) mapear e implementar as Áreas de Preservação Permanente (artigo 107);
- b) mapear as áreas verdes e os espaços livres<sup>9</sup> públicos e privados, os do patrimônio construído em áreas degradadas, subutilizadas ou ociosas, das áreas já submetidas e para inclusão nos programas de arborização urbana, com vias a estabelecer corredores verdes entre os referidos espaços (artigos 3º, XIII, XV, XXI; 107; 180);
- c) mapear as unidades de conservação existentes no Município para a sua integração com as áreas verdes e espaços livres para a formação de corredores verdes entre as referidas unidades de conservação (Artigo 107);

---

<sup>8</sup> Conforme o artigo 110, do plano diretor municipal trata-se a Área de Proteção Ambiental – APA de “área de domínio público ou privado, com um certo grau de ocupação humana, dotada de características ecológicas e paisagísticas importantes para a qualidade de vida, que tem como objetivos proteger a diversidade biológica e disciplinar o processo de ocupação da área”.

<sup>9</sup> O artigo 180 do novo plano diretor municipal exemplifica as seguintes áreas verdes e espaços livres com ou sem cobertura vegetal remanescente: bosques; corredores urbanos arborizados; parques urbanos; parques históricos; praças; jardins públicos; reservas de arborização; as áreas do bioma de Mata Atlântica acima da cota de cem metros em todo o município; demais áreas verdes públicas e privadas de interesse ambiental.

- d) quando da elaboração de legislação específica e revisão de parâmetros de uso e ocupação do solo da Macrozona de Ocupação Condicionada<sup>10</sup>, mediante apresentação de proposta para a transformação do zoneamento da área em Zona de Conservação Ambiental,<sup>11</sup> e fixados índices urbanísticos adequados às características ecossistêmicas, em que se proíba a ocupação dos sítios citados nos itens “a”, “b” e “c” precedentes;
- e) acompanhamento efetivo da implementação das ações estruturantes de diagnóstico, cadastramento, estabelecimento de índice verde por habitante, auditoria e fiscalização previstas no artigo 183 e, especialmente, a implementação das ações previstas no artigo 32 e Anexo IV, para a transformação e criação de parques urbanos nas orlas das lagoas e no entorno das encostas, a efetivação da implantação do Parque Marapendi, o estabelecimento de critérios para a ocupação das ilhas das lagoas da Baixada de Jacarepaguá, o reflorestamento de áreas degradadas em baixadas e encostas, a implantação de eco-limites, assim como a intervenção nas áreas sujeitas à proteção ambiental;
- f) em paralelo, apresentação ao poder público municipal de proposta de criação de Área de Especial Interesse Ambiental com vistas à proteção do meio ambiente natural e cultural, a revitalização de áreas agrícolas, a manutenção de espaços territoriais de baixa densidade e a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, cujo prazo de duração será de 360 dias, com pedido de suspensão temporária do licenciamento de construção, edificação, acréscimo ou modificação de uso em edificação, parcelamento do solo, abertura de logradouro e instalação de mobiliário urbano (artigos 107 e 108).

---

<sup>10</sup> Macrozona de Ocupação Condicionada, segundo o artigo 33, III, é “onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados”.

<sup>11</sup> Segundo o artigo 48, V, a Zona de Conservação Ambiental é “aquela que apresenta características naturais, culturais ou paisagísticas relevantes para a preservação, inclusive através de projetos de turismo sustentável, podendo vir a ser transformadas, total ou parcialmente em Unidades de Conservação da Natureza”. No § 1º, são dispostas as áreas consideradas como Zonas de Conservação Ambiental: “as áreas acima da cota de cem metros em todo o Município, para fins de conservação e recuperação ambiental do Bioma de Mata Atlântica e as zonas de amortecimento das unidades de conservação federais, estaduais e municipais na forma do artigo 25 da Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000”; e, o que aqui nos é particularmente relevante, “as áreas frágeis de baixada e de encosta e seus biomas associados, não ocupadas ou urbanizadas” (grifo nosso).

## Considerações Finais

Marcada por inúmeras controvérsias na Câmara Municipal e embates com movimentos sociais, além de ser alvo de inúmeras críticas de técnicos e acadêmicos ligados ao planejamento urbano, a recém-aprovada revisão do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro apresenta a paisagem – definida como a “interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas” – como “o bem mais valioso da cidade”, sendo por isso a ocupação urbana “condicionada à preservação dos maciços e morros; das florestas e demais áreas com cobertura vegetal; da orla marítima e sua vegetação de restinga; dos corpos hídricos, complexos lagunares e suas faixas marginais; dos manguezais; dos marcos referenciais e da paisagem da cidade” (Art. 2º, § 1º, 2º e 3º).

O texto aparentemente de diretriz geral tão evidente, pode fazer acreditar que a área da Baixada de Jacarepaguá, nosso objeto de estudo bastante representativo dos atributos relativos à paisagem que diz querer proteger, está necessariamente protegida da urbanização predatória características das cidades brasileiras. Entretanto, o mesmo plano diretor consagra o tão controverso “PEU das Vargens”, cujos parâmetros urbanísticos claramente ameaçam a integridade da paisagem e dos ecossistemas do trecho da Baixada de Jacarepaguá que abrange, podendo comprometer a área como um todo.

Dever-se-iam determinar pelas normas urbanísticas certa priorização de usos e formas de ocupação para que o espaço urbano fosse mais adequado e com mais qualidade e funcionalidade, assegurando-se a função social da propriedade e a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização. Mas, mesmo em normas tecnicamente primorosas, o espaço instituída na “letra da lei”, não é e, provavelmente, jamais será, o espaço real: trata-se de abstração que, ainda que tenha enorme influência sobre as ações sociais e políticas do “mundo real”, só existe dentro de uma norma ou, melhor ainda, na resultante de diversas normas (muitas vezes contraditórias entre si).

No presente momento da cidade do Rio de Janeiro, como relatamos ao longo do trabalho, a produção deste dito espaço “real”, inclusive no que diz respeito à proteção de característica ambientais, está atravessada por diversos interesses ideológicos e/ou de mercado, além de profunda desmobilização social, o que parece contribuir para a formulação de normas urbanísticas, que são resultantes de arranjos político-econômicos, com definições e parametrizações contraditórias, quando não tecnicamente mal elaboradas.

Iniciamos este trabalho apresentando o surpreendente banimento da APARU como unidade de conservação do território carioca, a partir de decisão de veto por parte do Prefeito Eduardo Paes, o que nos levou, inclusive, a reformular a proposta originalmente enviada ao EGAL. Optamos por propor, então, uma Área de Proteção Ambiental (APA), o que alterou inclusive nosso título.

Sabemos que a proposição desta norma, como quaisquer outras, em nada garante que a produção do espaço se dê em consonância com aquele, abstrato, nela concebido (no caso, a partir de uma ocupação da Baixada de Jacarepaguá que assegure a máxima preservação possível de suas características físico-ambientais). Mais certa ainda é esta constatação se lembrada a determinação do novo plano diretor de que a instituição de unidades de conservação devam ser função exclusivamente feita pelo poder executivo municipal.

Nesse sentido, a criação de uma Área de Proteção Ambiental da Baixada de Jacarepaguá necessitará, portanto, minimamente, da mobilização da sociedade civil – ainda restamos acreditando que a participação e o controle social são capazes de produzir leis melhores e possibilitar mais efetiva aplicação.

De caráter preliminar, nosso artigo, de intencionalidade de expressão protetiva ambiental abertamente colocada, teve como objetivo principal reagir às novas determinações colocadas pela Lei Complementar 111/11, que refaz o principal instrumento de ordenação da cidade, o plano diretor. Acreditamos ter caracterizado claramente a necessidade de proteção das características físico-ambientais da área de estudo, e indicado caminhos possíveis para uma construção, necessariamente a partir da intercolução do NIPP com várias outras instâncias, de uma Área de Proteção Ambiental; além de se ter indicado os instrumentos protetivos do novo plano diretor que possam corroborar na sua regulação. Esperamos ter, outrossim, instigado demais pesquisadores e técnicos do planejamento urbano a participar do debate e que, em oportunidades futuras, maiores aprofundamentos sejam alcançados.

## **Referências**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. DF, 05 de out. de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm). Acesso em 08/06/2009.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de setembro de 2000. “Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conserva-

ção da Natureza e dá outras providências”. DOU de 23/08/2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm). Acesso em 12/04/2009

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, Estatuto da Cidade. DF, 11 de jul. 2001”. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 12/06/2009.

DERECZYNSKI, C.P. & OLIVEIRA, J.S. & MACHADO, C.O. Climatologia da precipitação no município do Rio de Janeiro. Rev. bras. meteorol. vol.24, n.1. 2009. p. 24-38.

FIGUEIRÓ, A.S. Mudanças ambientais na interface floresta-cidade e propagação de efeito de borda no Maço da Tijuca – Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Geografia). Rio de Janeiro: PPGG/IGEO/UFRJ, 2005.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B, 1989, p. 3-17.

LAMEGO, A. R.. Setores da evolução fluminense. In: IBGE. *O homem e a restinga*. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007 (edição fac-similar).

MARANDOLA, Jr., E. & HOGAN, D.J. Natural hazards: o estudo geográfico dos riscos e perigos. *Ambiente & Sociedade*, Vol. VII, nº 2, p. 95-109.

MARANDOLA, Jr., E. and Hogan, D.J. Towards an Interdisciplinary Conceptualisation of Vulnerability, *Population, Space and Place*, 11, 2005, p. 455-471.

NACIF C.L. & CARDOSO, D.C. Processos de reestruturação urbana e as normas urbanísticas: construção de um campo normativo favorável às novas formas de organização espacial na cidade do Rio de Janeiro a partir de 1993. In: *PPLA 2010: Seminário Política e Planejamento*, 2, 2010. Curitiba. Anais... Curitiba: Ambiens [CD].

NAME, L. (2010). Análise da ocupação proposta pelo PEU das Vargens tendo como foco densidades, infraestruturas e condições ambientais. *Arquitextos*, Ano 10, nº 116.01. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.116/3382>. Acesso em 10/04/2010.

PAES, E. “Ofício gp n.º 315/CMRJ”. Rio de Janeiro: Gabinete do Prefeito, 1º de fevereiro de 2011. Disponível em <http://ademi.webtexto.com.br/IMG/pdf/doc-1175.pdf> Acesso em 12/06/2011.

RIO DE JANEIRO. LC104, de 27 de novembro de 2009. “Institui o Projeto de Estruturação Urbana – PEU dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, nas XXIV e XVI Regiões Administrativas, integrantes das Unidades Espaciais de Planejamento números 46, 47, 40 e 45 e dá outras providências.” Disponível em <http://cmrj1.cmrj.gov.br/Apl/Legislativos/leis.nsf/27>. Acesso em 15/12/2009 .

RIO DE JANEIRO, 1992. LC16, de 04 de junho de 1992. 04 de junho de 1992. Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em [http://www.camara.rj.gov.br/legislacao/lei16\\_92.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/legislacao/lei16_92.pdf). Acesso em 23/12/2009.

RIO DE JANEIRO, 2011. LC111, de 01 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <http://ademi.webtexto.com.br/IMG/pdf/doc-1175.pdf> Acesso em 12/03/2011.

MONTEZUMA, R. C. M. & de OLIVEIRA, R. R. (2010). Os ecossistemas da Baixada de Jacarepaguá. *Arquitextos*, Ano 10, nº 116.03, Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.116/3385>. Acesso em 10/04/2010.

SANTOS, M. *Metamorfose do Espaço Habitado*. São Paulo: Editora Hucitec, 1988. p. 82.

SOUZA, M.L. *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

TOGASHI, H.F. Comportamento pluviométrico das vertentes sul e leste do maciço da Pedra Branca, zona oeste do município do Rio de Janeiro, RJ: 1997-2008. Monografia de Especialização – departamento de Geografia e Meio Ambiente