

CRITÉRIOS PARA A CRIAÇÃO DE UMA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA BAIXADA DE JACAREPAGUÁ (RIO DE JANEIRO, BRASIL)

Leo Name¹
Rita de Cássia Martins Montezuma²
Elisa Sesana Gomes³

Resumo

A Baixada de Jacarepaguá é área da cidade do Rio de Janeiro de extensa planície circundada nas laterais por dois maciços (Tijuca e Pedra Branca) e 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. Diante de tais pressões urbanas, o trabalho visa a propor e discutir os critérios para se criar no sítio uma Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU), modalidade presente na legislação urbanística carioca, levando-se em conta aspectos jurídico-políticos, sociais, geobiofísicos e arquitetônico-urbanísticos.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; planejamento urbano; planejamento ambiental; APARU.

¹ Arquiteto e Urbanista, Doutor em Geografia (UFRJ). Professor do Departamento de Geografia da PUC-Rio, Pesquisador do NIPP. E-mail: leoname@puc-rio.br

² Bióloga, Doutora em Geografia (UFRJ). Professora do Departamento de Geografia da PUC-Rio, Coordenadora do NIPP. E-mail: montezum@puc-rio.br

³ Advogada, Mestre em Geografia (PUC-Rio). Delegada da Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/RJ, Colaboradora do NIPP. E-mail: elisa.sesana@gmail.com

Introdu o

A Baixada de Jacarepaguá   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 urbaniza o consolidada, ao passo que a Barra da Tijuca e o Recreio dos Bandeirantes conjugam em sua urbaniza o 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 ocupa es irregulares e sofrem a o 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 Estrutura o 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).⁴ Além disso,   na área que estão previstas as instala es de boa parte dos equipamentos das Olimpíadas de 2016.

Diante de tais pressões urbanas, quando da submissão do resumo para o XIII EGAL 2011, objetiv vamos propor e discutir critérios para se criar no sítio uma área de Prote o Ambiental e Recupera o Urbana (APARU), modalidade de unidade de conserva o (Brasil, 2000) que visava a regular o uso e a ocupa o do solo urbano para a conserva o das características paisagísticas e ecológicas notáveis, ou para a sua restaura o. 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 aprova o de novo plano de ordenamento da cidade, s  aprovado em fevereiro deste ano, quando publicada a Lei Complementar 111/2011, cumprindo as determina es de revisão deste tipo de norma, com enorme

⁴ Os chamados projetos de estrutura o 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   impossível ter uma única norma a regular toda a cidade do Rio de Janeiro.

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,   3 , III, e todas as demais referências   APARU que estiveram em discussão na Câmara Municipal desde o ano de 2001, restando esta modalidade de unidade de conserva o banida do arcabouço jurídico municipal (Rio de Janeiro, 2011). Em seu ofício de justifica o aos vetos (Paes, 2011) argumenta que a APARU não faz parte do Sistema Nacional de Unidades de Conserva o (SNUC) e que ainda que legalmente se possa criar, em cada contexto local, novas categorias de unidades de prote o ambiental, estas não devem ser distintas daquelas do SNUC. As APARU, para Paes, não seriam diferentes das áreas de Prote o Ambiental (APA), “uma vez que não há distin o 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   efetiva condi o de unidades de conserva o”.

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, geobiof sicos e arquitetônico-urbanísticos do sítio em questão, e, através de forte atua o institucional, procuram demonstrar a inadequa o dos critérios de uso e ocupa o do solo às características ecossistêmicas da área, confirmando certa tradi o 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   área, a serem tratados neste artigo, especialmente a área de Prote o 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 d  a partir de parâmetros que não condizem com sua vulnerabilidade e importância ecológica. Em seguida serão analisadas as escalas temporais e espaciais das legisla es que tratam da ordena o do uso e ocupa o do solo urbano municipal em que restará demonstrado que os planos de estrutura o urbana e a lei de uso do solo possuem aplicabilidade precisa e imediata, enquanto os instrumentos legais protetivos do meio ambiente dependem de regulamenta o 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 detrítica 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.⁵ Todavia, embora locali-

⁵ 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

zem-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   constituído por rios de pouca extensão e deságuam, em sua maioria, no sistema lagunar adjacente, o qual está disposto em duas faixas de localiza o, sendo uma mais interna formada pelas lagoas de Jacarepaguá, Tijuca e Camorim (liga o entre a lagoa de Jacarepaguá e da Tijuca), e outra mais externa formada pelas lagunas de Marapendi e Lagoinha. Devido   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 Ca ambe, 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 vegeta o ou evapotranspirada escoasubsuperficialmente e superficialmente. Caso os solos já estejam saturados – o que não   raro ocorrer, pois são em sua maioria rasos, e porque também a área vem registrando tendência de aumento da concentra o de chuvas (Figueiró, 2005, Dereczynski *et al.*, 2009, Togashi, 2008) – pode ocorrer o fluxo superficial de satura o, alcançando os canais que a levará para as lagoas. Neste ciclo sobre sistemas montanhosos, portanto, o papel da vegeta o de encosta   crítico, tanto no que se refere   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 situa o 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  rea. Pois dada a geodiversidade da área, tais

religiões (figueiras, por exemplo, são consideradas espécies sagradas), além do valor de conjunto para a paisagem da área.

ecossistemas ocorrem naturalmente em fragmentos e, com a supressão da vegeta o para a paulatina ocupa o urbana, grande parte desses fragmentos são suprimidos, sobretudo no trecho sobre o qual recaem as normas do já referido “PEU das Vargens”. Ali, a redu o ou supressão desses fragmentos ecossistêmicos levam   perda de suas fun es ecológicas, ou serviços ambientais. Quando observamos a escala dos ecossistemas, outrossim, nota-se que a redu o 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 penetra o de vetores de transforma o, como polui o sonora, química, altera o de temperatura, evapora o mais alta e a conseqüente perda de umidade do ar e do solo. Tal fato resulta na mortalidade de espécies mais sensíveis que, por sua vez, favorece a redu o e substitui o dos ecossistemas nativos por outros mais simplificados e menos capazes de desempenhar fun es ecológicas adequadas   região.

Com o grau de impermeabiliza o que vem sendo gerado nas áreas naturalmente alagáveis da Baixada, associado   tipologia dos solos correspondentes – saturados, hidromórficos e bastante profundos – tem afetado áreas adjacentes, levando a extin o de fragmentos dos brejos, uma vez que a drenagem deficiente afeta sua satura o. A isso se soma a substitui o das áreas de ocorrência de restinga por ocupa es urbanas.⁶ Em zonas de urbaniza o crescente, a vegeta o de restinga atenua o microclima local não apenas fornecendo umidade, mas também reduzindo a temperatura das ilhas de calor decorrentes das constru es e pavimenta es.

Neste sentido, o mosaico ecossistêmico desempenha serviço ambiental fundamental   cidade do Rio de Janeiro, ao redistribuir e alocar a água nos períodos de maior pluviosidade. Outro fato que merece ser considerado   o efeito da subtra o desses ecossistemas ao onerar o serviço público devido   necessidade de remo o e deposi o do material carregado 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 prote o aos riscos ambientais, tais como as enchentes e suas conseq ncias,

⁶ Devido aos solos arenosos, a capacidade de amortecimento das áreas de restinga não permite transbordamentos catastróficos. A distribui o intercalada de faixas arenosas e lagunas faz com que as águas que infiltram no solo arenoso não o saturem, apenas o umede am, enquanto a parte da água infiltrada percola, exfiltrando no mar ou nas lagunas por vertedouros naturais. A maior porão, no entanto, percola pelas areias, evapora ou   transportada pelos ventos contínuos em dire o às montanhas, onde precipita e recarrega os canais que ali afloram, mantendo todo o ciclo hidrológico da bacia hidrográfica (Lamego, 2007).

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 sociodemográficas⁷ – ambas potencialmente negativas para as maisvalias que índices urbanísticos generosos parecem querer promover. Nesse sentido, seguimos subseqüentemente 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 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 elabora o de plano diretor municipal para cidades de mais de 20.000 habitantes.

Conforme descrito na primeira parte deste artigo,   indubitável o enquadramento geobiof sico 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 4 , III, c, do Estatuto da Cidade, nem sempre encontram reflexo quando da regulamenta o do uso e da ocupa o do solo urbano pelo poder público municipal.

Importante para nossa discussão   destacar que no contexto brasileiro, a cidade do Rio de Janeiro   exemplo paradigmático de a es no âmbito da gestão municipal e da produ o de normas para se garantir a fluidez do capital. Iniciaram-se nas administra es entre 1993 e 2008 (prefeitos César Maia e Luiz Paulo Conde) contundentes a es sobre os aspectos legais, a partir do bin mio flexibiliza o-desregulamenta o, 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 ocupa o do solo e às possibilidades de adensamento, instala o de equipamentos, incrementos de produtos imobiliários e todo tipo de negócios. Segundo Nacif e Cardoso (2010), enquanto a flexibiliza o “se expressa nos ajustes e destrui o de normas antigas, recompondo as mesmas em novas bases”, a desregulamenta o “se expressa na grande permissividade legal para o acolhimento de situa es de exce o, envolvendo novas formas de uso e ocupa o do solo da cidade”.

Ao que parece,   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 “mercado fila”, (Souza, 2002), está facilitada pela natural consolida o deste processo, mais ainda por conta de uma conjuntura de alinhamento político da administra o municipal às esferas federal e estadual, por também encontrar parca resistência do legislativo às suas propostas e por enfrentar apenas fraca atua o de movimentos sociais. Ademais, as recentes conquistas da Copa do

⁷ Para um debate epistemológico sobre riscos e vulnerabilidades, com forte aporte geográfico, ver Marandola Jr. & Hogan (2004, 2005)

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 a o em prol da viabiliza o desses megaeventos, o que possibilita aos apologistas do empresariamento urbano deslegitimar os espaços de diálogo para negocia o de conflitos socioespaciais e as oposi o de variados grupos, avançando ainda mais contundentemente contra o campo legal.⁸

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 aplica o da política urbana, quais sejam: (a) os de planejamento urbano, a cada d ia mais exercidos através dos Planos de Estrutura o Urbana – PEU, leis de uso e ocupa o 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 institui o de áreas de Especial Interesse Ambiental, Unidades de Conserva o da Natureza e de áreas de Preserva o Permanente, legisla o de licenciamento e fiscaliza o, 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 ocupa o do solo) e outras bastante rígidas (de gestão ambiental e cultural), visando   savalguarda dos espaços. Além disso, se as primeiras podem estabelecer índices urbanísticos a serem aplicados a cada lote, possibilitando gestão pernicioso que de forma imediata atenda aos fluxos financeiros, as disposi o legislativas de gestão ambiental e cultural prevêem uma regulamenta o posterior editada para fins de adequa o da legisla o 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 o do solo ou, quando muito, são pouco precisas e sempre dependentes de regula o posterior, o que tem dificultado a efetiva constitui o de formas espaciais municipais ambientalmente protetivas.

⁸ Neste processo, têm se destacado diferentes formas de utiliza o da outorga oneroso do direito de construir como o mecanismo preferencial da flexibiliza o urbanística, possibilitando ganho de potencial construtivo em troca de maior arrecada o (justificada para possibilitar a Copa e as Olimpíadas), como nas normas para a execu o do projeto do chamado Porto Maravilha (em vistas   revitaliza o da zona portuária) e no já referido PEU das Vargens, que abrange parte de nossa área de estudo.

Alguns fatos recentes chamam a aten o para a primazia das regras mais específicas de uso do solo instituidas pelos Planos de Estrutura o Urbana e Leis de Uso e Ocupa o do Solo sobre as de Gestão Ambiental e Cultural para a prote o 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 ocupa o das chamadas “ reas frágeis” das encostas e de baixada são condicionadas a critérios geotécnicos de avalia o de riscos de desabamento, inunda o e afundamento, podendo somente comportar usos residenciais de baixa densidade; e, no artigo 29, que a ocupa o das áreas de transi o entre as áreas objeto de prote o ambiental⁹ e as demais áreas devem possuir parâmetros de ocupa o restritivos por constitu m-se em “zonas de amortecimento”, definidas no artigo 49. Por outro lado, em seus anexos VII e VIII, para os referidos sítios, mant m os índices urbanísticos previstos na Lei Complementar 104/2009, o “PEU das Vargens”, que claramente contradizem tais determina es.¹⁰

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

Cientes, portanto, que as diversas escalas intencionais dos sujeitos que praticam as a es determinarão objetos espaciais distintos, e que estas escalas atuam tanto na ordem espacial quanto temporal, para que se efetive a prote o ambiental do sítio em questão não basta investir esforços para a transforma o da área em unidade de conserva o da categoria de área de Prote o Ambiental – APA.¹¹ Isso porque a demora dos

⁹ Nos termos do artigo 27 do novo plano diretor municipal as “ reas objeto de prote o ambiental são aquelas constituídas por unidades de conserva o da natureza ou áreas de preserva o permanente, zonas de conserva o ambiental, sítios de relevante interesse ambiental, bem como as demais áreas passíveis de prote o.”

¹⁰ O PEU das Vargens foi instituido, outrossim, sem prévia participa o popular e sem que tenham sido previstas as chamadas Zonas de Conserva o 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 legisla o ambiental brasileira.

¹¹ Conforme o artigo 110, do plano diretor municipal trata-se a área de Prote o Ambiental – APA de “ rea de domínio publico ou privado, com um certo grau de ocupa o humana, dotada de características

trâmites para a cria o da unidade de conserva o, face às pressões urbanísticas que a área vem sofrendo, além da necessidade de regulamenta o posterior   sua cria o, poderão reduzir a expressão protetiva ambiental a mais uma das chamadas “unidades de conserva o 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 legisla o, neste estudo restritos aos previstos no plano diretor municipal, para aumentar o aporte de regulamenta o do uso e ocupa o do sítio em questão, demonstrada a clara e inequívoca intencionalidade ambiental protetiva.

São identificadas no plano recém-aprovado as seguintes possibilidades de implementa o de espaços ambientalmente protegidos, cuja a o se deve dar em conjunto com o Comit  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 participa o de mais de um órgão ou entidade da Administra o Pública Municipal e ao Comit  Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor que o assessora, com objetivo de:

- a) mapear e implementar as áreas de Preserva o Permanente (artigo 107);
- b) mapear as áreas verdes e os espaços livres¹² públicos e privados, os do patrim nio construído em áreas degradadas, subutilizadas ou ociosas, das áreas já submetidas e para inclusão nos programas de arboriza o urbana, com vias a estabelecer corredores verdes entre os referidos espaços (artigos 3 , XIII, XV, XXI; 107; 180);
- c) mapear as unidades de conserva o existentes no Município para a sua integra o com às áreas verdes e espaços livres para a forma o de corredores verdes entre as referidas unidades de conserva o (Artigo 107);
- d) quando da elabora o de legisla o específica e revisão de parâmetros de uso e ocupa o do solo da Macrozona de Ocupa o Condicionada¹³, me-

ecológicas e paisagísticas importantes para a qualidade de vida, que tem como objetivos proteger a diversidade biológica e disciplinar o processo de ocupa o da  rea”.

¹² 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 arboriza o; 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.

¹³ Macrozona de Ocupa o Condicionada, segundo o artigo 33, III,   “onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instala o das atividades econ micas serão restringidos de acordo com a

diante apresentação de proposta para a transformação do zoneamento da área em Zona de Conservação Ambiental,¹⁴ 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).

capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados”.

¹⁴ 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).

Considera es Finais

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

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   paisagem que diz querer proteger, está necessariamente protegida da urbaniza o 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 prioriza o de usos e formas de ocupa o para que o espaço urbano fosse mais adequado e com mais qualidade e funcionalidade, assegurando-se a fun o social da propriedade e a justa distribui o dos  nus e bônus da urbaniza o. Mas, mesmo em normas tecnicamente primorosas, o espa oinstitu da na “letra da lei”, não   e, provavelmente, jamais será, o espaço real: trata-se de abstra o que, ainda que tenha enorme influência sobre as a oes 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 produ o deste dito espaço “real”, inclusive no que diz respeito   prote o de característica ambientais, está atravessada por diversos interesses ideológicos e/ou de mercado, além de profunda desmobiliza o social, o que parece contribuir para a formu-

laço de normas urbanísticas, que são resultantes de arranjos político-econ micos, com defini es e parametriza es contraditórias, quando não tecnicamente mal elaboradas.

Iniciamos este trabalho apresentando o surpreendente banimento da APARU como unidade de conserva o 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 Prote o Ambiental (APA), o que alterou inclusive nosso título.

Sabemos que a proposi o desta norma, como quaisquer outras, em nada garante que a produ o do espaço se d  em consonância com aquele, abstrato, nela concebido (no caso, a partir de uma ocupa o da Baixada de Jacarepaguá que assegure a máxima preserva o possível de suas características físico-ambientais). Mais certa ainda   esta constata o se lembrada a determina o do novo plano diretor de que a institui o de unidades de conserva o devam ser fun o exclusivamente feita pelo poder executivo municipal.

Nesse sentido, a cria o de uma área de Prote o Ambiental da Baixada de Jacarepaguá necessitará, portanto, minimamente, da mobiliza o da sociedade civil – ainda restamos acreditando que a participa o e o controle social são capazes de produzir leis melhores e possibilitar mais efetiva aplica o.

De caráter preliminar, nosso artigo, de intencionalidade de expressão protetiva ambiental abertamente colocada, teve como objetivo principal reagir às novas determina es colocadas pela Lei Complementar 111/11, que refaz o principal instrumento de ordena o da cidade, o plano diretor. Acreditamos ter caracterizado claramente a necessidade de prote o das características físico-ambientais da área de estudo, e indicado caminhos possíveis para uma constru o, necessariamente a partir da intercolu o do NIPP com várias outras instâncias, de uma área de Prote o Ambiental; além de se ter indificado os instrumentos protetivos do novo plano diretor que possam corroborar na sua regula o. 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. 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 Conservação da Natureza e dá outras providências”. DOU de 23/08/2002. Disponível em 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. 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 Maçico 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].

Critérios para a criação de uma Área de Proteção Ambiental na Baixada de Jaca-repaguá (Rio de Janeiro, Brasil)

Leo Name; Rita de Cássia Martins Montezuma; Elisa Sesana Gomes

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. 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