



As especificidades dos conflitos envolvendo ocupações irregulares em áreas consideradas impróprias à urbanização

*Rose Compans**
*Sérgio Mares Viñas***

Resumo — Neste artigo, analisam-se casos de conflitos ambientais urbanos envolvendo ocupações irregulares em encostas e margens de corpos hídricos, que foram levantados no âmbito do Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Na primeira parte do trabalho, são apresentados os dados amostrais relativos à identificação dos principais atores e suas formas de atuação na busca de solução para os litígios instaurados. Em seguida, são discutidos alguns pressupostos da noção de justiça ambiental a que os números revelados pela pesquisa parecem contradizer. Finalmente, são focalizadas as características específicas deste tipo de conflito ambiental, uma vez que se origina nas disputas entre as classes sociais pela posse e o uso da terra urbana.

Palavras-chave: ocupação irregular; meio ambiente urbano; política habitacional; política urbana; Rio de Janeiro.

Introdução

O objetivo do presente trabalho é analisar, a partir dos casos levantados para o Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro (2006), as especificidades dos conflitos ambientais envolvendo ocupações irregulares.

Dentre os 480 casos pesquisados, 30 correspondem a esse universo, no qual a população de assentamentos informais é exposta a riscos ambientais, em particular, de inundação, de deslizamento ou desabamento, ou ainda, de contaminação por despejo de esgoto sem tratamento em corpo hídrico.

* Doutora em Planejamento Urbano e Assessora da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro. E-mail: rcompans.smu@pcrj.rj.gov.br.

** Arquiteto da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro. E-mail: svinas@rio.rj.gov.br.



Antes de passarmos às principais características destes conflitos ambientais, que os diferenciam dos demais, cumpre observar algumas limitações verificadas na amostra que restringem o caráter mais conclusivo da análise, exigindo, para tanto, a continuidade e o aprofundamento da pesquisa. Tais limitações dizem respeito à abrangência, ao padrão das informações coletadas e à relevância dos casos levantados.

A primeira consideração que cabe fazer é quanto ao reduzido número de casos, distribuídos em apenas cinco dos 92 municípios do estado, além da concentração espacial dos mesmos na Região Metropolitana – com uma única exceção na Região do Médio Paraíba –, e no município do Rio de Janeiro, com cerca de 77% dos conflitos apurados decorrentes de ocupação irregular do solo urbano.¹ Sendo esta uma característica do modelo de urbanização brasileira presente em quase todas as cidades do país, é de se supor que este tipo de conflito se manifeste em um grande número de municípios fluminenses.

A falta de representatividade de todas as regiões do estado não permite evidenciar uma possível heterogeneidade na forma como os conflitos emergem na cena pública, nos tipos de solução encontrados ou nos papéis desempenhados pelos diferentes atores, para o que supostamente concorrem atributos locais, como o perfil socioeconômico da população, sua capacidade

de mobilizar os meios de comunicação, a presença do Ministério Público, a história da ocupação urbana e a cultura local, entre outros fatores.

O desequilíbrio na distribuição espacial dos casos apurados também é percebido no município do Rio de Janeiro – uma vez que 60% destes localizam-se na Zona Norte e o restante na Baixada de Jacarepaguá, podendo interferir no resultado da análise. A ausência de casos na Zona Sul da cidade, por exemplo – região onde residem os segmentos de maior poder aquisitivo e cujas associações de moradores têm forte articulação com a mídia –, certamente contribuiu para reduzir a incidência de denúncia formulada pela mídia e do favelado no papel de denunciado, como veremos a seguir.²

Isto se deveu ao fato de que os processos administrativos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) – uma das principais fontes da pesquisa – não estão dispostos em um departamento que centralize a guarda dos mesmos e catalogue as suas informações. O exame dos processos teve de ser realizado nos Escritórios Técnicos Regionais (ETRs), órgãos descentralizados da Secretaria que atuam no controle ambiental, cuja sobrecarga de trabalho não permitiu, por vezes, a disponibilidade para acolher os pesquisadores e orientar a consulta aos processos e à coleta dos dados.

A inexistência de um cadastro dos processos, incluindo a classificação segundo a



natureza dos conflitos, restringiu a pesquisa àqueles que se encontravam no ETR nos dias da visita dos pesquisadores, inviabilizando a identificação dos casos de maior relevância, seja por conter maior número de informações, seja pela quantidade de atores envolvidos, ou ainda, pelo grau de publicidade alcançado pelo litígio ambiental.

Tal condicionamento também implicou certa discrepância quanto ao conteúdo das informações coletadas, na medida em que alguns processos que estavam nos ETRs eram muito recentes, aguardando ainda a primeira vistoria, enquanto outros já tramitavam há anos, tendo assim passado por diversos órgãos, com muitos pareceres e documentos anexados. Finalmente, vale ressaltar que muitos destes processos não apresentam descrição da solução do conflito, pois do contrário estariam arquivados e não em andamento.

Feitas estas ressalvas, passemos então à análise dos casos, para a qual inicialmente faremos uma exposição dos dados quantitativos mais relevantes extraídos da amostra, comparativamente aos obtidos no conjunto dos 482 casos pesquisados, a fim de elucidar o que lhes é comum e o que é singular do conflito ambiental em áreas de ocupação irregular. Posteriormente, destacaremos os dois aspectos que nos parecem mais significativos deste tipo de litígio envolvendo assentamentos informais, que são: a inversão do papel dos pobres, de vítima – como na maioria dos casos examinados – a denunciado, e a difícil solubilidade do conflito na ausência de uma política habitacional.

1. Os principais atores na cena pública

Para evidenciar as especificidades dos conflitos ambientais urbanos que envolvem ocupações irregulares, utilizou-se como parâmetro a análise quantitativa do universo dos 480 casos levantados na pesquisa, no que tange à identificação do principal denunciante, do denunciado, da vítima, do veículo e do órgão receptor da denúncia, e também quanto à existência de conflitos interinstitucionais e à proposição de solução negociada.

Em cerca de 40% de todos os 480 casos examinados, o principal denunciante de dano ambiental é o morador, seja individualmente ou por meio de associação comunitária, seguido de perto pelo poder público – com aproximadamente 32% –, englobando executivo, legislativo e judiciário, e em todos os níveis da federação. Em terceiro lugar, surgem os meios de comunicação, responsáveis pela denúncia em 5,6 % dos casos.

Os conflitos ambientais em áreas de ocupação irregular seguem a mesma regra, embora a participação dos moradores na figura de principal denunciante seja bem superior – 53,4%, como mostra a tabela a seguir.

É importante sublinhar, no entanto, que o papel dos moradores como denunciante de dano ambiental pode ser ainda mais expressivo do que estes dados deixam transparecer.



Tabela 1
Principal Denunciante em Áreas de Ocupação Irregular

Denunciante	Frequência	%
Moradores	16	53,4
Individualmente	2	6,7
Coletivamente	8	26,7
Pela associação	6	20,0
Poder Público	9	30,0
Patrulha Ambiental	3	10,0
Ministério Público Estadual	2	6,7
SMAC/ETR-3	1	3,3
Procuradoria Geral do Município	1	3,3
Sub-prefeitura da Maré	1	3,3
Comlurb	1	3,3
Não identificado	4	13,3
Meios de comunicação (TVE)	1	3,3
Total	30	100,0

Fonte: Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. UFRJ/IPPUR-FASE, 2006.

Isso se considerarmos que a Patrulha Ambiental atua a partir de denúncias de terceiros, cuja autoria apenas não está revelada nos relatórios de ocorrência, assim como ocorre com os “não identificados”. Juntos, esses dois grupos contribuem com 23,3% das denúncias, que, somados aos 53,4% já claramente identificados como sendo de autoria de moradores, podem atingir a marca de 76,7% dos denunciante.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que o papel da mídia está sub-representado nesta estatística, já que nos dois casos em que o Ministério Público Estadual figura como denunciante, na verdade, o faz motivado por matérias veiculadas na imprensa.³ Além disso, em outros dois casos, pescadores utilizam o jornal *Ilha Notícias* para formular denúncias contra novas ocupações em áreas de preservação

ambiental.⁴ Há ainda um caso, ocorrido em Nova Iguaçu, em que o periódico local *Jornal da Hora* se antecipou à apresentação das denúncias dos moradores, publicando matéria sobre o problema da falta de saneamento no bairro Ipiranga.⁵ Contudo, em ambos os casos, não é a imprensa quem oferece a representação formal junto aos órgãos de fiscalização e controle, razão pela qual não foi considerada na qualidade de denunciante.

O órgão receptor da denúncia na maioria dos 480 casos levantados pela pesquisa foi o Ministério Público – em 46% deles –, contra 23% da Feema, e apenas em terceiro lugar – com 7,5% – surgem secretarias municipais e prefeituras. Na amostra dos casos de conflitos ambientais envolvendo ocupações irregulares deu-se o inverso: à SMAC foram dirigidas



63% das denúncias, enquanto que ao MPE, as 37% restantes. A despeito de o fato do controle sobre o uso e a ocupação do solo urbano ser uma competência municipal – que supostamente justificaria a preferência pela prefeitura, ao invés do MP, no oferecimento da denúncia –, o dado concreto é que a fonte consultada, em 70% dos casos da amostra, foram os processos da própria SMAC, tendo sido, portanto, determinante para o resultado.

O veículo privilegiado para o oferecimento da denúncia, em 20% desses casos, foi a carta – geralmente encaminhada por associações comunitárias –, seguido de ofício de órgão público – por meio do qual 17% das denúncias foram ajuizadas –, e do relatório de ocorrência da Patrulha Ambiental, responsável por 10% das mesmas. Também aparecem como meios

utilizados pelos denunciante: abaixo-assinado (7%); matéria publicada na imprensa (7%); e flagrante de órgão público (3%). Todavia, na maior parte dos casos – 36% deles –, os relatos dos processos não esclarecem a forma como a denúncia foi apresentada.

Uma outra característica presente na análise dos 482 casos, que igualmente se destaca nos processos relativos a danos ambientais envolvendo ocupações irregulares, são os conflitos interinstitucionais. Só que de maneira muito mais acentuada. Se no cômputo geral da pesquisa em apenas 8,0 % dos casos evidenciou-se o conflito entre órgãos que deveriam atuar articuladamente, nos processos examinados de risco ambiental causado por ocupação ou construção irregular este percentual sobe para 37 %, como revela a Tabela 2:

Tabela 2
Conflitos Interinstitucionais em Áreas de Ocupação Irregular

Órgãos	Frequência	%
Ministério Público x Prefeitura	4	13,3
Ministério Público x Serla	1	3,4
Ministério Público x Prefeitura/Cedae	1	3,3
Ministério Público x Prefeitura/Serla/Feema	1	3,3
SMAC x outros órgãos municipais	4	13,3
Total	11	36,6

Fonte: Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. UFRJ/IPPUR-FASE, 2006.



Tanto o Ministério Público Estadual quanto a SMAC protagonizam os conflitos interinstitucionais por serem os dois órgãos receptores das denúncias de dano ambiental nos casos analisados, exercendo com isso o papel de cobrar informações e/ou providências a quem compete e outras atribuições que fogem à sua esfera de atuação, tais como: controle da poluição de rios e lagoas (Serla); licenciamento ambiental (Feema); esgotamento sanitário (prefeituras/Cedae); controle do parcelamento e a ocupação do solo (SMU); análise de risco geológico (Geo-Rio); e remoção de moradores em áreas de risco (SMH).

O conflito normalmente ocorre pela demora, protelação ou não atendimento às solicitações encaminhadas pelo MPE e pela SMAC, justificadas ora pela ausência de recursos, ora pela isenção de responsabilidade institucional. Entretanto, em muitos casos os ofícios não são sequer respondidos. Nota-se aí uma nítida diferenciação na relação que as prefeituras e os órgãos estaduais estabelecem com o Ministério Público, que tanto pode estar relacionada a uma determinação política, como à falta de estrutura institucional, financeira ou qualificação técnica para responder a contento às solicitações do MP.⁶

A Prefeitura de Nova Iguaçu, nos quatro casos situados no município que constam da amostra, simplesmente não deu qualquer retorno a reiterados ofícios e requerimentos de informações do MP. A prefeitura de São João

Meriti, quando argüida sobre a limpeza e drenagem de um valão, informou que a responsabilidade era da Serla. Atitude contrária em situação semelhante foi adotada pela Prefeitura de Barra do Pirai, que alegou ao MP já ter firmado convênio com a Serla justamente para efetuar os serviços de limpeza e dragagem do rio Pirai. A prefeitura do Rio mantém com o MP uma relação respeitosa, independentemente de, por vezes, ser também conflituosa. Responde aos ofícios enviados, abre processos administrativos e realiza vistorias técnicas solicitadas. Porém, em um caso se recusou a assinar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) proposto, por entender não ser a responsável pelo dano ambiental em questão e, no outro, foi preciso muita pressão do MP para que ao final de três anos procedesse a remoção de uma favela.⁷

A reação dos órgãos estaduais – Feema, Serla e Cedae – às solicitações do Ministério Público também não obedece a um padrão. Há casos em que respondem, outros em que ignoram solenemente os ofícios do MP.

Já as relações entre as secretarias e outros órgãos municipais, só observadas nos processos examinados na capital, são mediadas pela divisão de competências que conduz obrigatoriamente a uma cooperação institucional para a efetivação de ações de repressão aos crimes ambientais, nem sempre alcançada de maneira satisfatória. Esta cooperação é, por vezes, obstaculizada pela não coordenação entre as secretarias no planejamento



de obras e ações que deveriam realizar conjunta ou integradamente,⁸ pela debilidade da fiscalização da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)⁹, a quem compete coibir os loteamentos clandestinos e as construções irregulares ou, ainda, pelas racionalidades e visões diferenciadas da problemática social que se depreende em certas situações de conflito interinstitucional.¹⁰

Não obstante, distintos interesses e papéis jogados pelos diversos órgãos públicos que, não raro, os colocam em oposição, existe um problema de fundo relativo à dificuldade de alcançar uma solução nos casos de conflito ambiental envolvendo ocupação irregular. Com efeito, em somente cinco destes¹¹ – ou seja, 16,6% –, houve um desfecho para o conflito instaurado, contrastando com os 21% que figuram na estatística geral dos 480 casos, em relação apenas àqueles que resultaram em propositura de TACs. Em outros dois casos, após as remoções efetuadas, novas construções foram erguidas e os limites negociados para a expansão sobre as áreas reflorestadas ou de manguezal foram desrespeitados.¹²

Diversas hipóteses explicativas podem ser levantadas acerca desta dificuldade, entre as quais, a de que residiria na escassez de recursos públicos para realizar vultosos investimentos em infra-estrutura urbana, na ausência de uma política habitacional eficaz, na incapacidade institucional das prefeituras de exercerem seu poder de polícia urbanística,

na insuficiência dos instrumentos disponíveis utilizados pelos órgãos de controle ambiental – como edital de embargo e auto de infração etc.. Abordaremos mais detidamente cada uma dessas hipóteses na quarta sessão do presente trabalho.

Para finalizar a apresentação dos atores sociais e os papéis que desempenham nos conflitos aqui focalizados, resta apontar quem são os denunciados e suas prováveis vítimas. No universo dos 480 casos pesquisados, os denunciados são o poder público (cerca de 26%) e empresas – dos mais variados ramos da atividade econômica –, em aproximadamente 25% das ocorrências. Em apenas 3,0 % dos casos, o denunciado foi o proprietário do imóvel ou o loteador clandestino. Pobres invasores, talvez pela incidência ter sido residual, não foram considerados na estatística.

Pois nos conflitos ambientais que envolvem ocupações irregulares, eles são os principais denunciados. Como os mais atingidos pelos desastres naturais decorrentes da ocupação irregular de áreas frágeis impróprias à urbanização – como enchentes, deslizamentos e desabamentos – são os próprios moradores e a vizinhança do entorno, chega-se a uma situação peculiar em que um só ator social é ao mesmo tempo “réu” e vítima. Os números da Tabela 3 não deixam dúvidas quanto ao fato de que neste tipo de conflito a questão ambiental se entrelaça completamente com o problema social da moradia popular.



Tabela 3
Os Principais Denunciados nas Áreas de Ocupação Irregular

Denunciado	Frequência	%
Pobres	14	46,7
*Morador/Prefeitura	1	
Novos invasores	11	
**Invasores/proprietário	1	
Pescadores não cooperativados	1	
Poder público	6	20,0
Prefeitura	1	
Prefeitura/Cedae	1	
Prefeitura/Serla	2	
Governo do Estado/Prefeitura	1	
Prefeitura/empresa privada	1	
Proprietário do imóvel/loteador clandestino	9	30,0
Não identificado	1	3,3
Total	30	100,0

Fonte: Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. UFRJ/IPPUR-FASE, 2006.

* Morador denunciado por construir barragem de 150 metros e aterro irregular, agravando problema de enchentes, e a Prefeitura de Nova Iguaçu, pela ausência de drenagem.

** Uma empresa, por negligência quanto às construções irregulares em sua propriedade, e os invasores, por ocuparem margem de corpo hídrico.

As denúncias contra o poder público foram todas motivadas pela omissão no que concerne às obras de drenagem e/ou esgotamento sanitário, à exceção de um caso em que a prefeitura do Rio foi denunciada juntamente com uma construtora pela alteração do curso do rio Faria-Timbó, devido à construção da Linha Amarela, ocasionando inundações e prejuízos às comunidades ribeirinhas.

Os casos em que os denunciados eram os proprietários ou loteadores clandestinos localizam-se na capital, sendo oito na Baixada de Jacarepaguá nos bairros do Itanhangá, Recreio, Vargem Grande, Vargem Pequena, Freguesia e Anil – e um na Zona Norte da cidade. Destes, apenas dois loteamentos destinavam-se à

população de baixa renda: um no Encantado – onde o projeto previa 20 lotes, mas o proprietário vendeu 90, avançando sobre encosta com mais de 65° –, e outro totalmente clandestino, contíguo à favela Rio das Pedras.

Também aqueles em que os denunciados são invasores pobres – ou trabalhadores não cooperativados que edificaram boxes irregulares em área de manguezal e praticavam pesca predatória na Aparu do Jequiá – encontram-se todos no município do Rio.

Ocupação clandestina em propriedade de terceiros é favela. De acordo com o Plano Diretor da Cidade (Lei 16/92), as favelas devem ser transformadas em bairros, mediante programas de urbanização e regularização fundiária,



e não podem ser removidas. Contudo, abre-se esta possibilidade quando se situem em área de preservação ambiental ou que comporte risco de vida aos moradores. A solução do conflito ambiental, nestes casos, remete a um intrincado jogo de interesses políticos e avaliações técnicas, no qual o acesso às informações e a correlação de forças são bastante desiguais, dificultando a negociação.

2. Problematicando a noção de justiça ambiental

O pressuposto do paradigma da justiça ambiental é de que a distribuição espacial dos riscos ambientais reflete desigualdades econômicas, e por isso afetam mais os pobres do que os ricos, as áreas periféricas mais do que as centrais, os países do Terceiro Mundo mais do que os do Primeiro (Lynch, 2001). Inscrito nesta perspectiva teórica, o Mapa dos Conflitos Ambientais trabalha com a premissa de que “sociedades desiguais do ponto de vista econômico e social destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis”.¹³

Embora a distribuição desigual dos riscos ambientais seja um dado incontestável, o paradigma sugere uma “vitimização” dos pobres que não permite desvendar toda a complexidade da realidade social na qual se insere a disputa pela ocupação da terra urbana em nossas cidades.

Nesta disputa pelo território, longe de conformar-se com a condição de “vítimas passivas”, mesmo estando em desvantagem econômica, os pobres desenvolvem estratégias de ocupação e de resistência, fazem alianças e jogam politicamente.

Esta simplificação pode ocorrer quando se estabelece uma correlação imediata entre denunciante e vítima, bem como a distinção de classe supostamente existente entre denunciante e denunciado. O estudo de casos mais em detalhe permitiria por certo reconfigurar e diferenciar internamente tal hipótese.

A amostra dos casos de conflito ambiental envolvendo ocupações irregulares põe em xeque a hipótese do pobre como vítima passiva. Não só porque ele é o denunciado em cerca de 50% dos processos examinados, mas também porque em seis casos – 20% da amostra – a ocupação irregular denunciada é promovida pela associação de moradores ou outros agentes locais que exploram o mercado imobiliário da “comunidade”, ou seja, exploram a condição de informalidade para obter lucros financeiros e vantagens materiais.

No caso da Aparu da Serra da Misericórdia, relatório de vistoria da SMAC informa que a associação de moradores que controla o mercado imobiliário de uma favela no bairro de Tomás Coelho justificou o patrocínio de novas invasões com o argumento de que apenas “doava lotes a pessoas carentes que lhe solicitavam ajuda”. Em apenas quatro anos, o número de construções passou de 20 para 280, incluindo



estabelecimentos comerciais e igrejas, sendo que diversas se encontravam à venda.

Já a invasão da faixa de marginal de proteção do rio Jacaré, na altura do Conjunto Nelson Mandela, em Manguinhos, também estimulada pela associação de moradores, foi por esta atribuída à falta de alternativa habitacional, uma vez que “as famílias já presentes cresciam e as pessoas não tinham recursos para construir em outro local”. Outra expansão de favela promovida pela associação de moradores ocorreu na rua Magno Martins, na Ilha do Governador, tendo sido inicialmente denunciada pela TVE à Defesa Civil.

Os episódios restantes, que lançam luz sobre a exploração comercial da invasão em áreas sujeitas à proteção ambiental, são os da favela Parque Rebouças, no Rio Comprido – a reportagem que motivou a denúncia do MPE constatara na época a compra de lotes por Cr\$ 1 milhão –, o do morro do Pinheiro, no bairro do Anil – promovida pela suposta filha da “proprietária”, que vendia lotes em uma birosca na entrada da favela Rio das Pedras –, e o da Comunidade do Sertão, em Jacarepaguá, favela cujos terrenos vendidos por uma “empresa” estavam situados em uma encosta acima da cota + 60 metros, considerada área de preservação permanente, em plena Floresta da Tijuca.

Um segundo aspecto que reforça o argumento contrário à vitimização dos pobres é o dado de que, em alguns casos, tanto denunciante quanto denunciado não só pertenciam à mesma classe social, como integravam a mesma comunidade.

A equação pobre x pobre foi verificada em pelo menos quatro conflitos em áreas de ocupação irregular: no bairro Ipiranga, em Nova Iguaçu; no Morro do Caracol e no Morro do Sereno, ambos na Penha; e na Colônia Z-10, na Ilha do Governador. Em outros três conflitos de morador x morador – que somados aos anteriores equivalem a 23,3% da amostra –, não fica claro se os denunciante integram a favela existente ou se são vizinhos “do asfalto”, pertencentes a outra classe social. Estes se localizaram: na rua Dr. Padilha, no Engenho de Dentro; na Serra da Misericórdia, em Tomás Coelho; e na rua Coronel Moreira César, na Pavuna.

Vale salientar que em outras três situações de conflito, os denunciante, ou “vítimas”, não são em absoluto pobres e muito menos residem em zonas periféricas, mas indivíduos ou associações de moradores de condomínios de classe média situados no Recreio, em Vargem Pequena e em Jacarepaguá. Apenas neste último se configurou como expressão de uma luta de classes, posto que o denunciado era favelado: o caso do Condomínio Floresta que se opôs à expansão da Comunidade do Sertão, na Estrada Bougainville. Nos demais, os denunciados eram proprietários e loteadores clandestinos que atuavam em conluio, na promoção de empreendimentos imobiliários destinados à classe média.

Aliás, em sete dos nove processos examinados na ETR-4 – órgão descentralizado da SMAC e que tem como abrangência territorial toda a



Baixada de Jacarepaguá –, a motivação da denúncia foi a abertura de condomínios de classe média totalmente irregulares, nos bairros do Recreio, Vargem Grande, Vargem Pequena, Freguesia e Itanhangá. Fenômeno que se dissemina rapidamente nessa região valorizada da cidade, tais empreendimentos fazem parte de uma estratégia do tipo “fato consumado”, que visa ampliar as fronteiras do mercado imobiliário formal, forçando o poder público a alterar a legislação urbanística vigente para permitir a regularização desses parcelamentos, valorizando os terrenos ainda não edificados e aumentando a rentabilidade dos futuros investimentos.

Não se trata aqui de negar a existência da injustiça ambiental, nem de desconhecer que as áreas objeto de invasão ou venda clandestina de lotes destinados aos pobres são aquelas que “sobram”, aquelas “deixadas de lado” pelo capital imobiliário formal justamente por serem impróprias para a urbanização – quando apresentam risco de inundação ou deslizamento –, ou por serem protegidas pela legislação ambiental (Harvey, 1980; Maricato, 2001). Tampouco se pretende ignorar a histórica tolerância do poder público para com essas ocupações ilegais – quando não interferem nos circuitos centrais da acumulação privada –, como estratégia para evitar pressões ou responder às demandas habitacionais (Maricato, 2001, p. 222).

Trata-se apenas de sublinhar uma dimensão do problema que transcende à questão da pobreza e da desigualdade econômica. Para além dos efeitos perversos da ausência de políticas

públicas de moradia popular e transporte que democratizem o uso do solo urbano, a análise dos conflitos ambientais em áreas de ocupação irregular revela a presença de um mercado imobiliário ilegal e lucrativo nestes “territórios livres” da informalidade, no qual agentes nada inocentes de distintas origens sociais lançam mão de práticas oportunistas e inescrupulosas de acumulação privada, que degradam o meio ambiente e comprometem a qualidade de vida de toda a coletividade.

3. O desafio da solução negociada

Uma característica marcante dos conflitos ambientais envolvendo áreas de ocupação irregular é o baixo índice de solubilidade. Em 83% dos casos pesquisados, este estágio não foi alcançado. Mesmo subtraindo os processos em fase inicial – somente dois –, os imbróglis sem solução ainda somam 76% do total. Destes, quatro se arrastam há mais de uma década, três há quase o mesmo tempo – desde 1997 –, e os 16 restantes oscilam entre um a cinco anos de prosseguimento. Por que é tão difícil encontrar uma saída para estes conflitos?

Em todos os sete processos da Baixada Fluminense, São Gonçalo e Barra do Piraí, onde as prefeituras, juntamente com órgãos estaduais, foram denunciadas pelo MPE pela falta de esgotamento sanitário e drenagem pluvial em comunidades ribeirinhas, acarretando poluição hídrica, assoreamento e constantes inundações, é flagrante o tema da escassez de recursos públicos.



Sem uma política nacional de saneamento, e ainda submetidos à rigidez da Lei de Responsabilidade Fiscal que limita sobremaneira a capacidade de endividamento, os municípios não dão conta de arcar sozinhos com os vultosos investimentos necessários à provisão de infraestrutura urbana.¹⁴

Desde o fim do BNH, em 1986, os grandes centros urbanos brasileiros sofrem com a ausência de uma política habitacional, que se traduziu na proliferação das favelas e de outras formas de ocupação irregular do solo, e na precarização das condições de moradia, com o crescimento da coabitação, da sublocação em cortiços e imóveis de valor histórico utilizados inadequadamente para fins residenciais etc.. Na medida em que a população com renda familiar de até três salários mínimos não se constitui como demanda para a indústria da construção civil – uma vez que a parcela de rendimento que consegue comprometer é insuficiente para garantir o retorno do investimento privado em menos de 20 ou 30 anos –, necessita de subsídio habitacional e/ou financiamentos de longo prazo, ambos inviáveis para a esmagadora maioria dos municípios brasileiros.

A obrigação legal de reassentar famílias que se encontrem em áreas de risco esbarra neste vazio institucional. Não havendo disponibilidade de recursos financeiros nem política habitacional, as exigências do Ministério Público quanto à realização de obras de infra-estrutura e a remoção de ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental caem nesse vazio, e o conflito instaurado numa situação de impasse.

Mesmo grandes municípios com arrecadações bilionárias, como o Rio de Janeiro, ressentem-se da carência de recursos orçamentários em função da escala ampliada dos problemas. Todavia, há uma clara questão de vontade política na escolha das prioridades, que é atravessada pelo jogo de interesses econômicos e eleitorais, pelas pressões exercidas por grupos mais organizados e/ou formadores de opinião, pela maior visibilidade alcançada por certos temas que recebem maior atenção do poder público em detrimento de outros etc..

A dificuldade de encontrar uma solução para os litígios ambientais em áreas de informalidade também reside na incapacidade institucional de as prefeituras desempenharem o papel de polícia urbanística. Em diversos processos examinados no Município do Rio de Janeiro, por exemplo, os editais de embargo emitidos pelo órgão de controle ambiental após a apuração das denúncias nunca foram respeitados. Novas vistorias, editais de embargo e autos de infração vão se sucedendo durante anos sem qualquer êxito.

Nos casos em que as denúncias incidiram sobre favelas não foi diferente. Mesmo naquelas em que a prefeitura havia negociado com as comunidades o estabelecimento de limites à expansão – freqüentemente após a implantação dos programas Favela-Bairro, Educação Ambiental, Eco-Limites e Mutirão Reforestamento –, estes também não foram obedecidos e novas invasões foram promovidas.¹⁵ A presença permanente de agentes da prefeitura



nestas áreas com o intuito de disciplinar seu crescimento tem sido buscada por meio dos Postos de Orientação Urbanística e Social. Contudo, o período relativamente recente de implementação do projeto não permite ainda avaliar sua eficácia.

Por outro lado, a rigidez da legislação urbanística – zoneamento ultrapassado que não condiz com as transformações do tecido urbano, parâmetros elitistas incompatíveis com o padrão de vida das famílias de baixa renda etc. – o excesso de burocracia e os altos custos dos impostos que incidem sobre o licenciamento, a comercialização e o registro em cartório de novas construções também inibem a legalização dessas ocupações, contribuindo para a perpetuação da condição de informalidade e da falta de controle público.

Finalmente, cabe enfatizar a insuficiência dos instrumentos disponíveis utilizados pelos órgãos de controle e fiscalização, tais como o zoneamento ambiental, o edital de embargo e o auto de infração. Em áreas de favela são absolutamente inócuos, posto que somente aos proprietários sensibiliza a ameaça da inscrição na dívida ativa do município em função do descumprimento do embargo e não pagamento das multas decorrentes, aos invasores não. Mas nos casos em que os parcelamentos irregulares foram promovidos pelos proprietários observou-se igual desrespeito aos editais de embargo, talvez pela certeza da impunidade ou de conseguir protelar as conseqüências até uma conjuntura política mais favorável, com a

mudança da legislação urbanística ou a possibilidade de legalização através do instituto da “mais-valia”, anistia fiscal etc..

Soma-se à fiscalização ineficiente e à pouca agilidade das operações de demolição – submetida a entraves judiciais e dependente da cooperação da Polícia Militar – a cultura fragilmente desenvolvida da negociação por parte do Estado, principalmente no tocante às favelas.¹⁶ Não existem canais de participação ou fóruns de discussão, em qualquer nível, que reúnam representantes comunitários, do poder público e da sociedade civil para formular políticas direcionadas às favelas. Sem mecanismos institucionalizados de negociação política, dificilmente conflitos ambientais envolvendo ocupações irregulares terão outra saída que não a encontrada nos únicos casos do Rio que tiveram solução: a remoção.

Conclusão

A análise dos casos de litígios ambientais em áreas ocupadas irregularmente revelou que as categorias “denunciante” e “denunciado”, ou “agressor” e “vítima”, nem sempre são adequadas para ajudar a compreender a complexidade da realidade social na qual se inscreve esta modalidade de conflito urbano. Particularmente nos casos relativos a favelas, estas categorias se confundem, quando o denunciando ou autor do dano ambiental é vítima de sua própria ação – desmatamento, poluição e aterro de corpos hídricos – e da negligência do



Estado em prover infra-estrutura urbana e promover oferta habitacional para os segmentos de baixa renda, e o denunciante é o poder executivo municipal, a quem caberia o cumprimento dessas funções administrativas, constitucionalmente instituídas.

A precedência da problemática habitacional e urbana, consubstanciada na luta encarniçada pela terra, na ausência de políticas sociais e na falência do planejamento e da regulação urbana, entre outros fatores, remete o conflito ambiental em assentamentos informais a um baixíssimo grau de solubilidade. Muitos são os casos em que as ocupações são “ilegalizáveis” por se situarem em áreas que oferecem risco insanável à vida dos moradores, mas o reassentamento depende de recursos financeiros

via de regra escassos, que, somados à memória das remoções violentas e à presumível resistência à remoção, fazem desta uma hipótese a ser evitada pelo cálculo político dos governantes.

Ausência, impasse, inércia são as palavras-chave da maioria destes episódios. Alguns, porém, principalmente naqueles em que os promotores da irregularidade são proprietários ou loteadores clandestinos, sobretudo quando os parcelamentos ainda estão em fase inicial, podem ser objeto de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), operação interligada, alteração da legislação urbanística, ou ainda declarados como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), para o qual deverão ser definidos parâmetros especiais, desde que se destinem à população de baixa renda.

Referências Bibliográficas

- HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- LEMOS, C. F. Trajetória institucional das denúncias. Texto elaborado no âmbito do Projeto Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2005 [mimeo.].
- LYNCH, B. D. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p. 57-82.
- MARICATO, E. Metrópole periférica: desigualdade social e meio ambiente. In: VIANA, G. e SILVA, M. (Org.). *O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 215-232.
- UFRJ/IPPUR-EASE. Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006 [cd-rom].



Abstract – *This article analyses cases of environmental conflicts in the urban areas, involving irregular occupations of hillsides and water edges, collected out of the Map of Environmental Conflicts in the State of Rio de Janeiro (Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro) The first part of the essay contains the sample data related to the identification of the main actors and to their action toward litigation resolution. After that, a few basic premises around the notion of social justice are analyzed against the apparent contradiction offered by the figures obtained with the research. Finally, specific characteristics of this type of environmental conflict are focused, as they emerge out of disputes between social classes for the property and the use of urban land.*

Keywords: *irregular occupation; urban environment housing policy; urban policy; Rio de Janeiro.*

Resumen – *En este artículo, se analizan los casos de conflictos ambientales urbanos concernientes a ocupaciones ilegítimas en cuevas y márgenes de cuerpos hídricos, que fueron investigados en el ámbito del Mapa de los Conflictos Ambientales en la Provincia de Río de Janeiro. En la primera parte del argumento, se presentan los datos relativos a la tipificación de los principales actores y sus formas de actuación en el sondeo de solución para las demandas instauradas. En seguida, se plantean presupuestos de la percepción de justicia ambiental, que las cifras que la investigación revela parecen impugnar. En conclusión, se encauzan las características específicas de este tipo de conflicto ambiental, visto que se origina en las querellas entre las clases sociales por la propiedad y uso de la tierra urbana.*

Palabras-clave: *ocupación ilegítima; medio ambiente urbano; política habitacional; política urbana; Río de Janeiro.*

Notas

- ¹ Dos 30 casos apurados, 23 localizam-se no município do Rio de Janeiro, quatro em Nova Iguaçu, um em São João de Meriti, um em São Gonçalo e um em Barra do Pirai.
- ² Sobretudo se considerarmos o noticiário do *Globo* das últimas semanas, centrado nas denúncias de expansão das favelas da Zona Sul sobre as áreas florestadas, e a reação que vem suscitando em diversos grupos sociais em favor da retomada da política de remoções, que fora abandonada desde os anos 70.
- ³ Nos casos da favela Parque Rebouças, no Rio Comprido, após uma matéria veiculada no *Jornal do Brasil*, em outubro de 1992, sobre o surgimento de uma nova favela sobre o Túnel Rebouças, e na localidade de Ponta Vermelha, em Barra do Pirai, em fevereiro de 1995, após uma notícia publicada em periódico local a respeito do dano ambiental no rio Pirai.
- ⁴ No Morro do Caracol, no bairro da Penha, após as obras do Favela-Bairro, as invasões estariam ocorrendo em área de reflorestamento; e na Colônia Z-10, na Ilha do Governador, no manguezal incluído na Aparu (Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana) do rio Jequiá.
- ⁵ A matéria data de novembro de 1998. Dois meses depois houve um registro de ocorrência de enchente na Delegacia de Proteção ao Meio Ambiente (DPMA). Somente em abril de 2001 o MPE abriu inquérito civil, face à denúncia de que obras de aterro e construção de muro obstruíam o curso do rio, agravando o problema.



- ⁶ Em dois casos ocorridos em Nova Iguaçu, por exemplo, a Serla chegou a elaborar projetos de drenagem e canalização dos rios Cabenga e Guandu-Mirim e dos córregos tributários do rio Botas, mas alegou não dispor de recursos suficientes para executar as obras.
- ⁷ Trata-se, no primeiro caso, da alteração do leito do rio Faria-Timbó devido às obras da Linha Amarela, que provocara enchentes na altura de Higienópolis, e no segundo caso, da favela Parque Rebouças, localizada sobre a boca norte do Túnel Rebouças.
- ⁸ Em alguns casos, por exemplo, em que a SMAC solicitou à SMH a remoção de construções irregulares, recebeu-se como resposta que tais ações não estavam incluídas na programação do “Morar sem Risco”.
- ⁹ Para reforçar a função de polícia urbanística da SMU, foi criada a Gerência de Operações Especiais (GOE). Em alguns processos há referências à demora ou não atendimento de solicitações encaminhadas pela SMAC por parte deste órgão, que dispõem de pouquíssimos funcionários abnegados.
- ¹⁰ Para citar apenas um exemplo, no caso de uma invasão na Serra da Misericórdia, em Tomás Coelho, a SMAC solicitou à Geo-Rio análise de risco ambiental com a declarada intenção de que esta “possibilitasse ações de remoção”. Recebeu do órgão parecer desaconselhando tal ação, considerada desnecessária, uma vez que a delimitação física e a recomposição da cobertura vegetal já efetuadas reduziram as situações de risco.
- ¹¹ Um caso foi o já citado de Barra de Pirai, que resultou na assinatura de convênio entre a prefeitura e a Serla para a limpeza e dragagem do rio Pirai. Os demais, todos na capital, resultaram na remoção de construções irregulares no parque Marcelo de Ipanema (Ilha do Governador), no Conjunto Nelson Mandela (Manguinhos), no manguezal Jequiá da Av. Canal II (Maré) e na favela Parque Rebouças (Rio Comprido).
- ¹² O primeiro ocorreu no Morro do Caracol (Penha) e o segundo, na Aparu do rio Jequiá (Ilha).
- ¹³ Declaração de criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental.
- ¹⁴ Sobretudo considerando-se a elevada taxa média geométrica de crescimento demográfico da última década em alguns municípios, tais como: 2,02%, em Nova Iguaçu; 1,49%, em São Gonçalo; e 1,24%, em Barra do Pirai.
- ¹⁵ As que receberam obras do Favela-Bairro foram os morros do Caracol e do Sereno; Mutirão Reflorestamento, além destes, a favela de Tomás Coelho na Serra da Misericórdia, que também teve implantado o Eco-Limites, assim como o Morro do Sereno. Já o Programa de Educação Ambiental teria ocorrido na favela situada do Manguezal Jequiá e na comunidade do Sertão.
- ¹⁶ Durante décadas, a relação Estado x favela alternou populismo e autoritarismo, tolerância e arbítrio. Ou o poder público consentia, não reprimia ou até estimulava a ocupação, como forma de economizar recursos – que, do contrário, deveriam ser gastos com habitação popular – e de angariar votos na comunidade em eleições futuras, ou praticava ações de remoção traumáticas, seja pela violência ou pela distância dos locais para os quais eram reassentados, destruindo relações de sociabilidade e de trabalho.