

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS MOTIVADOS POR  
OCUPAÇÃO DE MANGUEZAIS E RESTINGAS PARA FINS DE MORADIA  
NO ESPAÇO URBANO DE MACAÉ/1997-2007

JAILSE VASCONCELOS TOUGUIRO

Dissertação apresentada, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientadora: Dr<sup>a</sup> Teresa de Jesus Peixoto Faria

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CAMPOS DOS GOYTACAZES  
DEZEMBRO/2008

## Introdução

O espaço urbano é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem espaços. Assim, o espaço urbano é disputado para inúmeros usos e por variados atores simultaneamente, pois tem um valor diferenciado de acordo com as vantagens e as oportunidades que oferece (CORRÊA, 2000). Neste processo, determinadas áreas passam a ser mais valorizadas do que outras. A localização, as características da vizinhança, a maior ou menor presença de investimentos públicos e privados ou mesmo aspectos simbólicos são alguns dos fatores que influenciam na valorização do espaço urbano (VILLAÇA, 2001).

O valor da terra urbana influencia no seu preço e um quantitativo significativo da população não tem condições de pagar pelo solo urbano. Verifica-se, assim, que há uma distribuição desigual de poder no processo de apropriação do espaço. Esta desigualdade de poder se manifesta nas lutas pela apropriação do espaço (SINGER, 1979; CORRÊA, 2000; VILLAÇA, 2001). As disputas pela apropriação do espaço podem tomar a forma individual ou coletiva. Através da mobilidade espacial, intra ou intergeracional, a apropriação do espaço pode se dar de forma individualizada, mas pode também assumir formas mais coletivas, através das reivindicações em torno das políticas de habitação ou mesmo pela possibilidade de morar em algum lugar (BOURDIEU, 1999).

Na luta pela apropriação do espaço, é comum, nas cidades brasileiras, o surgimento das chamadas “invasões”. Devido à impossibilidade de pagar por um local de moradia na cidade, surgem as ocupações ilegais em face da legislação urbana em vigor (CORREA, 2000). As ocupações ilegais proliferam prioritariamente em áreas de pouco valor imobiliário, dentre elas, em áreas ambientalmente sensíveis como margens de rios, manguezais, restingas, dunas e matas (SINGER, 1979; MARICATO e TANAKA, 2006). As ocupações ilegais, geralmente, se caracterizam por ocorrerem em áreas com pouca, ou nenhuma infra-estrutura urbana, como saneamento básico, água potável e calçamento de ruas. Diante da necessidade de morar e das dificuldades financeiras, a população que vive nessas áreas, muitas vezes, abre mão da preocupação com a sua saúde e seu meio ambiente. Desta forma, há uma estreita articulação entre degradação ambiental e a

injustiça social, contribuindo para o crescimento do número de pesquisadores que reconhecem a necessidade de definir e tratar conjuntamente os dilemas sociais e ambientais. Trata-se de uma perspectiva inovadora que indica a necessidade de se trabalhar à questão do ambiente não apenas em termos de preservação, mas também de distribuição e justiça social (COSTA, 2000; ACSELRAD *et al*, 2004).

A preocupação com as formas de apropriação da natureza se intensificou a partir da segunda metade do século XX, estimulando o debate em torno de diferentes concepções sobre a relação do ser humano com o meio ambiente. Nesse contexto, se intensificou também a luta pela justiça ambiental, segundo a qual nenhum grupo de pessoas, seja étnico, racial ou de classe, deve suportar uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo. (ACSELRAD, *et al*, 2004). A discussão em torno da justiça ambiental ampliou o campo de abrangência da problemática ambiental e contribuiu para a identificação da categoria de conflitos denominados como conflitos ambientais. Para Acselrad (2004b), os conflitos ambientais são aqueles desencadeados quando certas atividades ou instalações afetam a estabilidade de outras formas de ocupação em espaços conexos, sejam estes ambientes residenciais ou de trabalho, mediante impactos indesejáveis transmitidos pelo ar, pela água, pelo solo ou por organismos.

Os conflitos envolvendo as comunidades de áreas ocupadas ilegalmente, para fins de moradia, também podem ser caracterizados como conflitos ambientais. Os conflitos surgem quando há divergências de interpretação sobre a apropriação dos espaços ocupados. Nos casos dos conflitos motivados pela apropriação ilegal do espaço, geralmente, é a própria população ocupante que fica exposta a variados riscos ambientais transmitidos por impactos ambientais indesejáveis. Dentre os riscos ambientais mais visíveis, podemos citar doenças decorrentes da falta de saneamento básico ou água potável, enchentes e condições precárias de moradia. Os conflitos motivados por ocupação ilegal podem também ser designados como conflitos socioambientais, considerando que o tratamento dessa modalidade de conflito envolve a necessidade de aproximação de questões sociais e ambientais, (COMPANS E VIÑAS, 2006).

Contudo, Compans e Viñas (2006) concluíram que os conflitos envolvendo ocupações ilegais apresentam características específicas em relação às demais formas de conflitos socioambientais, uma vez que há uma inversão do papel dos

“pobres”. Estes que, na maioria das vezes, encontram-se na situação de vítimas, nos casos de ocupação ilegal, são os denunciados e disseminadores dos conflitos. Compans e Viñas (2006) verificaram, nos casos por eles analisados, que os conflitos ambientais motivados por ocupações ilegais são difíceis de serem resolvidos porque, geralmente, há escassez de recursos financeiros nas prefeituras, a ausência de uma política habitacional para atender as famílias de baixa renda, falta de vontade política, incapacidade institucional de desempenhar o papel de polícia urbanística e a cultura fragilmente desenvolvida da negociação por parte do Estado, pois não existem canais de participação ou fórum de discussão envolvendo a comunidade (COMPANS e VIÑAS, 2006).

As conclusões de Compans e Viña (2006) levaram em consideração conflitos concentrados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro . Apenas um caso referia-se a um conflito na Região do Médio Paraíba. Desta forma, consideramos importante a continuidade das pesquisas de maneira a ampliar as informações sobre os conflitos motivados por ocupações ilegais, e detectar suas especificidades em outros municípios. Os próprios pesquisadores alertaram para o fato de que, sendo a ocupação irregular do solo “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 fluminense” (COMPANS e VIÑAS, 2006, p. 1).

O resultado de estudos demonstram que, em Macaé, as ocupações ilegais para fins habitacionais se intensificaram no contexto de crescimento demográfico e da expansão urbana, ocorrida a partir da instalação da PETROBRAS, na década de 1970. Assim, essa cidade se tornou um caso relevante para os estudos de conflitos ambientais motivados por ocupação ilegal fora da região metropolitana do Rio de Janeiro (BARUQUI, 2004).

O município de Macaé localiza-se na Região Norte Fluminense, e os problemas envolvendo ocupações ilegais, em áreas de interesse ambiental, são mencionados pelo Poder Público Municipal como um dos principais problemas da sua área urbana. Macaé é uma cidade litorânea, e as ocupações ilegais têm ocorrido, principalmente, nos manguezais e nas restingas existentes na área urbana, que são áreas consideradas de preservação permanente pela legislação ambiental (BRASIL, CONAMA – Resolução 303/2002).

Assim, na presente dissertação, temos como objetivo geral analisar as especificidades dos conflitos motivados por ocupação ilegal em áreas de manguezais e de restinga na cidade de Macaé, e suas consequências na configuração do espaço urbano. Para a pesquisa foram considerados os conflitos que ganharam visibilidade institucional por terem sido denunciadas ao Núcleo do Ministério Público Federal ou do Ministério Público Estadual, localizados em Macaé. Segundo Soares (2006), o Ministério Público tem se apresentado como um ator político central para a regulação dos conflitos ambientais. O trabalho foi desenvolvido de maneira a localizar as áreas que têm sido alvo de conflito e por qual (is) motivo(s); identificar os atores envolvidos nos conflitos e suas atuações na busca de resolução dos conflitos; verificar os interesses, as expectativas e os objetivos em torno dos conflitos; detectar se houve alguma forma de organização das comunidades envolvidas motivada pelo conflito de maneira a defender seus interesses; e fazer uma análise das estratégias adotadas na busca de solução dos conflitos e das influências dessas estratégias na modelação do espaço urbano.

Para este estudo, partimos da hipótese de que a expansão urbana sem planejamento em Macaé provocou o surgimento de ocupações irregulares em áreas de interesse ambiental, contribuindo para a degradação do meio ambiente, ao mesmo tempo em que colocou a população destas ocupações exposta a riscos ambientais. Desta forma, os conflitos em Macaé, motivados por ocupações irregulares, podem ser caracterizados como conflitos socioambientais. Desenvolvemos a pesquisa procurando responder as seguintes questões: Quais são as principais especificidades dos conflitos socioambientais motivados por ocupação irregular em Macaé? Quais estratégias de mediação e de arbitragem têm sido utilizadas? Que consequências esses conflitos trouxeram para a configuração espacial da cidade?

A expansão urbana e os problemas ambientais dela decorrente serão bordados no presente trabalho na perspectiva dos conflitos socioambientais, uma vez que esta perspectiva facilita a aproximação entre as questões sociais e ambientais no estudo do espaço urbano. Temos a consciência da complexidade e do dinamismo do objeto de estudo, cuja análise não se esgotará com o presente trabalho. Porém, acreditamos que poderão ser agregados dados e reflexões sobre o tema, contribuindo, assim, para maior conhecimento dos problemas relacionados ao

uso do solo urbano em Macaé, através de uma abordagem do problema que leve em consideração o contexto histórico e as diferenças entre os atores e entre os variados projetos sociais envolvidos nos conflitos.

Estruturamos a dissertação em cinco capítulos. Nos dois primeiros capítulos apresentamos os pressupostos teóricos que embasaram o estudo, no qual abordamos questões que fazem parte do contexto social e político do surgimento dos conflitos socioambientais. Assim, no primeiro capítulo, discutimos questões referentes ao espaço urbano, bem como ao aumento da preocupação, nas últimas décadas, com a temática ambiental e com a justiça ambiental. No segundo capítulo, delineamos a questão dos conflitos sociais, e de forma mais específica dos conflitos socioambientais. No terceiro capítulo relatamos as estratégias metodológicas adotadas na condução da pesquisa. No quarto capítulo, fizemos a contextualização do processo de crescimento espacial de Macaé, destacando-se as características socioeconômicas da sociedade macaense em meio à economia do petróleo. Finalmente, no último capítulo, apresentamos os dados levantados na pesquisa realizada no Ministério Público.

Por fim, apresentamos nossas conclusões sobre a dinâmica dos conflitos detectados, tendo como base o referencial teórico escolhido e os dados empíricos obtidos na pesquisa de campo.

## **Capítulo I**

### **Reflexões sobre a temática urbana e ambiental**

Souza (2004) alerta para a importância que se deve dar ao espaço quando se busca uma mudança social positiva, considerando que o espaço é “palco, fonte de recursos, recurso em si, arena, referencial simbólico/identitário e condicionador...” (SOUZA, 2004, p. 61). Assim, antes de discutirmos o tema principal desse trabalho, que são os conflitos socioambientais, apresentamos algumas reflexões sobre o conceito e a natureza do espaço urbano. Também abordamos nesse capítulo dois temas que perpassam o surgimento dos denominados conflitos ambientais: a ampliação das discussões em torno da questão ambiental e a luta pela Justiça Ambiental. Neste aspecto, ressaltamos a importância de se tratar conjuntamente questões sociais e ambientais.

#### **1.1 - Definições e características do espaço urbano**

Ao observarmos o espaço podemos identificar a marca da intervenção humana ao longo da história, de acordo com as técnicas disponíveis e necessidades das sociedades de cada época. O espaço social, não é fruto do acaso, mas, envolve a produção e as relações em sua coexistência, seja num estado de ordem ou desordem relativa (LEFEBVRE, 1994, p. 41). Para Corrêa (2000), o espaço é a morada do homem sem o qual tal espaço não poderia se quer ser pensado. O espaço possui formas, estruturas e funções diversificadas, exprimindo as heranças que representam as sucessivas relações entre homem e natureza. No processo de construção do espaço participam tanto objetos geográficos naturais e sociais, quanto a própria sociedade em movimento, por isso o espaço é dinâmico. Segundo Santos (1980 *apud* Veras, 2000) o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções (SANTOS, 2000 *apud* VERAS, 2000, p. 61). Assim, a produção espacial compreende uma dimensão física, no

sentido das estruturas e objetos nele existente (edifícios, casas, ruas, infraestrutura, etc), mas compreende também uma dimensão social, que pressupõe a existência de relações sociais e que dá significado aos próprios objetos. Dessa forma, concebemos o espaço como um processo de construção social, como obra da sociedade humana ao longo da histórica.

Concordamos com Vêras (2000, p. 96), quando afirma que o modo correto de entender-se o espaço urbano é fazê-lo de forma ampla, analisando-o em seu aspecto objetivo, mas também como resultado das relações sociais que refletem a sociedade como um todo. Segundo Corrêa (2000, p. 11), o espaço é um produto social, resultado de ações acumuladas através dos tempos, e engendradas por diferentes atores é que concebemos o espaço urbano. Buscando esse olhar ampliado da sociedade, Corrêa (2000, p. 7) enfatiza a importância de se perceber o espaço urbano como fragmentado e, simultaneamente, articulado. O espaço é fragmentado na medida em que se estrutura de maneira que cada parte, apesar de fazer parte de um todo, tem sua própria identidade. Entretanto, o espaço urbano é, ao mesmo tempo, articulado pelo fluxo de pessoas e veículos, bem como pelas relações espaciais de natureza social nele existente.

Costa (2000, p. 9) ressalta que o espaço urbano constitui a materialização espacial das relações sociais, além de ser também elemento transformador dessas mesmas relações. Assim, vemos que o espaço urbano assume também uma dimensão simbólica, uma vez que é o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem. O espaço urbano é, assim, integrado por agentes que produzem e consomem espaço. Como existem necessidades diversificadas de consumo do espaço urbano, este é disputado para inúmeros usos e por variados atores simultaneamente. Além disso, a terra urbana tem um valor diferenciado de acordo com as vantagens e oportunidades que apresenta, fazendo com que determinadas áreas sejam mais valorizadas que outras. O Espaço urbano torna-se, assim, campo de luta, pois a fragmentação desigual do espaço pode levar aos conflitos sociais.



## **1.2 - Valor da terra urbana**

Analisar a questão do uso do solo urbano numa economia capitalista pressupõe discutir a questão do valor da terra na cidade capitalista. Segundo Vêras (2000), entende-se por cidade capitalista “as aglomerações urbanas resultantes da divisão social e territorial do trabalho do processo de acumulação capitalista. Nas cidades capitalistas, concentram-se os meios de produção e a força de trabalho (VÉRAS, 2000, p. 50).

Segundo Marx e Engels (1933), um bem possui valor porque nele está corporificado, materializado, trabalho humano abstrato. A grandeza do valor de um bem pode ser medida, então, por meio da quantidade de trabalho socialmente necessário para produzi-lo. O produto do trabalho, por ser útil, têm um valor de uso. Mas este valor só se efetiva com a utilização ou o consumo. Para criar mercadoria, entretanto, não basta só produzi-la com valor de uso, mas sim produzi-la para outros, ou seja, dar origem a valor de uso social. Note-se, entretanto, que uma coisa pode ser útil sem ser mercadoria. Ou seja, pode ser valor de uso, sem ser valor. É o que acontece quando sua utilidade para o ser humano não decorre do trabalho, como, por exemplo, no caso de utilização dos recursos naturais.

Nas sociedades capitalistas, os valores de uso são ao mesmo tempo, os veículos materiais do valor de troca. Qualquer mercadoria se troca por outras, nas mais diversas proporções. Em síntese, verifica-se que a mercadoria possui um valor de uso e um valor de troca, os quais podem variar de acordo com as características da sociedade. A circulação das mercadorias é o ponto de partida do capital. A produção de mercadorias e o comércio constituem as condições históricas que dão origem ao capital. O dinheiro, como produto final da circulação das mercadorias, é a primeira forma em que aparece o capital.

No que tange ao solo, Marx e Engels (1933) dizem que o valor de uso do solo pode apresentar a função de instrumentos de produção, caso apresente minas, quedas de água, ou seja, um terreno agrícola, mas pode apresentar também a função de suporte passivo dos meios de produção, de circulação ou de consumo, no caso de local de instalação de uma usina, de um mercado e de moradia, respectivamente. Quanto à apropriação da natureza, na qual pode se incluir a apropriação do solo, os recursos naturais de um ambiente são entendidos por Marx,

enquanto recursos destinados à vida humana. É o trabalho humano que vai dar forma útil aos materiais, oferecidos pelo meio natural, tornando-os valores de uso para a sociedade.

Ao distinguir a primeira natureza (quadros naturais intocados pelo homem) da natureza socializada, que agrega o trabalho das gerações passadas, Marx (1975) destaca a historicidade dos lugares e a tendência de alteração das paisagens na superfície terrestre, na qual o homem vai imprimindo sua marca. Assim, as formas espaciais criadas pelos homens exprimem as relações sociais vigentes na época de sua realização. A partir dessa análise, verifica-se que as relações de trabalho e de propriedade expressam o relacionamento desigual das várias classes com a riqueza natural dos lugares onde estão inseridas. Ou seja, as relações de propriedade são mecanismos segundo os quais alguns garantem seu domínio sobre porções de espaço terrestre (e dos recursos aí contidos), vedando aos outros a possibilidade de usufruí-los (MARX, 1975 *apud* MORAES, 1997, p. 73-75).

Baseado na teoria de Marx e Engels, Singer (1979, p. 21) diz que no processo de ocupação do solo, o estatuto de propriedade privada de determinada área, torna-a fonte de renda para quem a detém. Como gera renda, essa área pode ser assemelhada ao capital. Mas Singer adverte que o capital imobiliário não constitui em si meio de produção, podendo assim ser caracterizado como um “falso capital” por não ser fruto do trabalho humano (SINGER, 1979, p. 22). Dessa forma, Singer (1979, p. 23) afirma que, devido ao fato da lei do valor regular a troca de mercadorias no capitalismo, a dimensão espacial também deve ser regulada por essa lei. Assim, o uso do solo é regulado pelo mecanismo de mercado e os preços no mercado imobiliário tendem a ser determinados pelo que a demanda estiver disposta a pagar. No mercado imobiliário, a oferta de espaço não depende do preço corrente, mas de outras circunstâncias. Dessa forma, Singer (1979) apresenta alguns fatores que determinam a renda da terra, dentre eles a especulação imobiliária, as vantagens locacionais e ainda um terceiro tipo de renda da terra urbana que é a renda de monopólio, decorrente da existência de localizações que conferem aos que as ocupam, o monopólio do fornecimento de determinadas mercadorias.

Villaça (2001, p. 72), entretanto, faz uma diferenciação entre solo urbano (a terra do tipo tradicional) e espaço urbano (espaço produzido pelo trabalho social).

Para ele trata-se de um equívoco a idéia de que a terra urbana é dom gratuito da natureza, de que por isso não tem valor ou não é possível controlar a sua oferta. O espaço urbano é produzido, não é dom gratuito da natureza, portanto, é passível de valoração. Para Villaça (2001, p. 72), o espaço urbano é uma mercadoria que tem valor, e seu preço seria a expressão monetária desse valor.

Segundo Villaça (2001, p. 74), a acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau. Ou seja, o valor da terra urbana está relacionado às vantagens proporcionadas por sua localização. Tem-se, então, dois espaços: o dos objetos em si (produzidos ou não pelo trabalho humano) e aquele determinado pelos locais onde estes são produzidos e consumidos. Daí que, ao lado da "terra-matéria" e "terra-capital" criadas por Marx, Villaça (2001, p. 74) propõe a expressão "terra-localização". A localização é o valor de uso produzido pelo trabalho coletivo dispendido da construção da cidade. Segundo Villaça (2001, p. 78), no espaço urbano não há a renda diferencial que Marx desenvolveu para as terras agrícolas, e é um equívoco comparar a fertilidade da terra agrícola – 'um dom gratuito da natureza' – com a localização, fruto de trabalho socialmente necessário. Para esse autor, a estrutura espacial urbana advém das transformações dos pontos: seus atributos, valores e preços, seus usos, os quais decorrem, em última instância, da melhoria de acessibilidade.

Da mesma forma, Moraes (1997, p. 35), destaca que o processo de valorização do espaço é fruto do relacionamento contínuo e progressivo entre as sociedades e a superfície terrestre, pois essa relação implica na apropriação e criação de valores. Os espaços passam a ter valores diferenciados através do trabalho materializado na paisagem, ou seja, por características humanas e não apenas por condições naturais variáveis. Constata-se, então, que o espaço urbano, nas sociedades capitalistas, se reproduz no livre jogo de mercado, e também pode se reproduzir de forma planejada, na medida em que o Estado passa a intervir cada vez mais na produção de uma infra-estrutura ou na criação de leis de zoneamento urbano. Pois, como ressalta Harvey (2005, p. 93), o Estado sempre serviu para satisfazer as necessidades específicas da sociedade capitalista.

Segundo Lojkin (1997, p. 193) o Estado é o agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos. Dessa forma, as políticas urbanas do

Estado contribuem para regularizar os investimentos em infra-estrutura urbana. Entretanto, a política urbana não é suficiente para superar as contradições da cidade capitalista. Assim, Lojkine (1997) afirma:

... a planificação estatal representa com efeito a resposta mais coerente do modo de produção capitalista para acertar as contradições econômicas e sociais que o solapam, mas na medida em que ela se mostra incapaz de dominá-las, realmente (...) a planificação, assim como o conjunto da política estatal agem menos como instrumento de regulação do que como revelador de uma sociedade retalhada pelo conflito de classes antagônicos. (LOJKINE, 1997, p. 343)

Assim, as transformações no preço do solo acarretadas pela ação do Estado acabam por valorizar essa área, ocasionando o aumento de seu preço e, ironicamente, a tendência tem sido o crescimento de parcela da população que não tem recursos para realmente habitar a cidade.

O acesso a uma moradia no espaço urbano está subordinado à capacidade de pagar por ela, devido ao fato de todo espaço urbano ser propriedade privada. Entretanto, nem todos os habitantes da cidade têm essa condição. Como a terra torna-se uma mercadoria, morar passa a ser um privilégio de alguns. Podemos concluir, então, que o espaço urbano é estruturado sob a dominação dos interesses do consumo da terra urbana, organizado por agentes sociais que detêm este poder, pertencentes à classe social de alta renda.

### **1.3- Agentes modeladores e uso do espaço urbano**

Tanto empresas, como indivíduos e entidades possuem interesses no uso do solo urbano. Há grupos que demandam espaço urbano para fins de consumo e grupos que demandam espaço urbano para fins de lucro. Maricato (1997) diz que de um lado estão os usuários da cidade que vêem a cidade como valor de uso. Esses usuários são os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida; moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos e a encaram como valor de troca.

Em determinados momentos áreas idênticas do espaço urbano podem ser disputadas por grupos diferentes. As empresas objetivam o uso do espaço para realizar ou atividades produtivas ou atividades de circulação comercial, financeira, etc. Entidades sem fins lucrativos, que prestam serviços de consumo coletivo, também demandam espaço urbano. Os indivíduos, por sua vez, requerem o solo urbano para fins de habitação, de trabalho e de sociabilidade. Existem áreas destinadas para acesso público, como áreas de lazer, praças e parques. Mais recentemente, constata-se a preocupação com a questão ambiental no uso de determinadas áreas do espaço urbano, que passa a ser mais um fator a ser considerado na modelagem do espaço terrestre. Assim, é compreensível que, em algumas situações, os interesses de variados atores em determinada área gerem conflitos, que tendem a ser minimizados quando há atuação do poder público no processo de especializar o uso de cada área do solo urbano. (SINGER, 1979; MORAES, 1997)

Apesar da diversidade de consumidores do espaço urbano, Corrêa (2000, p. 12) considera que os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado são os agentes sociais que exercem maior influência na modelação do espaço urbano. Mas Corrêa (2000, p. 29) ressalta também a atuação dos "grupos sociais excluídos", ou seja, aquela parcela da população que não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente, e muito menos comprar um imóvel. Este grupo também pode influenciar na modelação do espaço urbano através da ocupação de determinadas áreas do espaço urbano, e realizando a melhoria gradativa de suas residências, implantando atividades econômicas diversas e pressionando a ação do Estado nos locais ocupados. Segundo Corrêa (2000):

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentes e a despeito dos outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais (...), que lutam pelo direito à cidade. (CORRÊA, 2000, p. 30)

Apesar da parcela de contribuição do grupo dos excluídos na modelação do espaço urbano, Villaça (2001, p. 328) argumenta, contudo, que a atuação dos demais agentes modeladores, de um modo geral, representa os interesses de consumo das camadas de mais alta renda. Para Villaça (2001, p. 335) há um processo de dominação por meio do espaço urbano, segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano. As camadas de mais alta renda controlam a produção do espaço urbano por meio de três mecanismos: o mercado, o controle do Estado e através da ideologia. A segregação residencial é uma expressão espacial deste comando.

#### **1.4- Processo de segregação no espaço urbano e o seu significado sociopolítico para a camada de alta renda**

Segundo Rolnik (1995, p. 41), as cidades de hoje são demarcadas por cercas e fronteiras - algumas visíveis e até violentas, outras invisíveis, que definem o lugar de cada coisa e de cada um dos moradores da cidade. A este processo, que distribui as coisas e pessoas no espaço urbano denominamos segregação residencial. O conceito de segregação residencial surgiu com a Escola de Chicago<sup>1</sup>.

A segregação é um processo que caracteriza a cidade de todos os tempos, e não apenas a cidade capitalista. Entretanto, Corrêa (2000, p. 61) ressalta que sob a égide do capitalismo a segregação assumiu novas dimensões espaciais, impulsionada pelo trabalho assalariado, uma vez que patrão e empregado comprarão no mercado imobiliário a localização que for possível com a quantidade de moeda que possuírem. Dessa forma, Corrêa (2000, p. 64), usa a expressão “auto-segregação”, referindo-se à segregação da classe dominante, e “segregação imposta”, referindo-se à segregação dos grupos excluídos, cujas opções de como e onde morar são pequenas ou nulas.

---

<sup>1</sup> Os teóricos que integram a chamada “Escola de Chicago” foram os principais defensores da Ecologia Urbana. A Ecologia Urbana utilizou a teoria da evolução de Darwin, a fim de explicar o papel funcional desempenhado pela competição das espécies na produção de organizações sociais dotadas de crescente complexidade. (GOTTDIENER, 1997, p. 36)

Nessa mesma linha de raciocínio, Villaça (2001, p. 147) distingue dois tipos de segregação residencial: a “voluntária” e a “involuntária”. A primeira se produz, quando o indivíduo, por sua própria iniciativa busca viver com outras pessoas de sua classe. A segregação involuntária, por sua vez, ocorre quando o indivíduo ou uma família se vêem obrigados, pelas mais variadas forças, a morar num setor, ou deixar de morar num setor ou bairro da cidade. Assim, Villaça (2001, p. 148) argumenta que pode haver várias formas de segregação nas cidades brasileiras, dentre elas a segregação de classes.

Assim, segundo Villaça (2001, p.142) a segregação de classes pode ser entendida como processo, segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole. No processo de segregação surgem os bairros residenciais das camadas de alta renda, e também as áreas residenciais das camadas populares. Tem-se, assim, um processo de segregação residencial, que é a expressão espacial da distribuição das classes numa determinada área.

Cabe esclarecer que a concentração de uma classe, em determinada área do espaço urbano não impede a presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço. O que determina a segregação de uma classe, numa dada região, é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole. Assim, Villaça (2001, p. 149) alerta para a importância de se ter a consciência de que a segregação de classe é um processo e uma tendência.

A segregação tem um significado sociopolítico importante para a camada de alta renda, por ser um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço. A segregação pode ser vista, então, como um meio de reprodução social. Não significa apenas um meio de privilégios para a classe dominante, mas também um meio de controle e de reprodução das relações sociais. (VILLAÇA, 2001; CORRÊA, 2000). Sobre o significado da segregação para a classe dominante, Harvey (1975) argumenta:

A diferenciação residencial deve ser interpretada em termos de reprodução das relações sociais dentro da sociedade capitalista (...) Diferenciação residencial significa acesso diferenciado a recursos necessários para adquirir oportunidades de ascensão social (...) Se já há diferença de renda monetária, a localização residencial pode implicar

diferença ainda maior no que diz respeito à renda real.  
(HARVEY, 1975, p. 362 *apud* CORREA, 2000, p. 65)

Refletindo de forma mais específica sobre os bairros residenciais da população baixa renda, Villaça (2001, p. 227) destaca a força básica que comanda o processo de criação dos bairros populares: as camadas de baixa renda ocupam parcelas do espaço urbano desprezadas pela camada de mais alta renda.

### **1.5– O surgimento das ocupações ilegais para fins habitacionais no espaço urbano**

Uma parcela da população de baixa renda não tem meios financeiros para ter acesso ao uso do solo dentro dos padrões da formalidade. Assim, diante da impossibilidade de pagar para morar e da necessidade de habitar um lugar, surgem as chamadas “invasões”: a ocupação ilegal do solo, por uma parcela da população.

Segundo Singer (1979):

A cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos (...) Esta parte da população acaba morando em lugares, em que por alguma razão, os direitos de propriedade privada não vigoram...  
(SINGER, 1979, p. 33)

Dessa forma, considera-se como ilegal as ocupações do espaço urbano não regulamentadas do ponto de vista da legitimidade da propriedade no espaço urbano e em face à legislação urbana do município. Essas áreas são comumente designadas como favelas, cuja principal característica é a fragilidade da legalização fundiária.

Souza (2004, p. 264) esclarece que, além das ocupações ilegais, nos bairros residenciais da população de baixa renda existem também loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos. Diferentemente das ocupações ilegais, os moradores dos loteamentos irregulares possuem algum tipo de documento de propriedade e, conseqüentemente, uma maior segurança jurídica. Entretanto, esses loteamentos não preenchem os requisitos mínimos previstos em leis, pois o projeto de loteamento



é até apresentado ao poder público municipal e aprovado, mas o loteador não cumpre o que estava ali previsto. Os loteamentos clandestinos pertencem à família dos loteamentos irregulares, porém, esses nem sequer tiveram um projeto submetido à Prefeitura e por ela aprovado. Para o presente trabalho não levaremos em conta a distinção apresentada por Souza (2004). Assim, o uso do termo “ocupação ilegal” será utilizado, nesta dissertação, para englobar as “invasões”, os loteamentos irregulares e os loteamentos clandestinos, visto que estes três processos terem em comum o fato de estarem em desacordo com a legislação vigente.

O processo de construção de casas em loteamentos ilegais é uma prática vista com bons olhos por alguns que enfatizam a capacidade e a solidariedade presente nas iniciativas populares de construção da cidade, conforme ressalta Maricato (2007, p. 3). Entretanto, a população constrói suas residências, nos loteamentos ilegais, devido à falta de políticas de habitação e de acesso à terra. O aumento populacional é apontado como a principal causa do surgimento de ocupações ilegais. Não podemos ignorar, contudo, a atuação do mercado e do Estado neste processo.

Segundo Maricato (2007, p. 3), a lei de mercado é um fator de exclusão da acessibilidade urbana, pois o mercado privado não consegue atender toda a população que necessita de moradia. Outro fator que influencia o déficit habitacional e os preços inacessíveis dos imóveis pela maioria da população é a retenção de terras e imóveis vazios nas cidades. Merece discussão, então, a responsabilidade do Estado na questão das ocupações ilegais. A responsabilidade do Estado pode ser observada através da ausência de gestão pública nas áreas de ocupação ilegal, mas também quando os loteamentos populares ilegais surgem pela iniciativa, única e exclusiva do Estado. Como exemplo, Maricato (2007, p. 4) cita o caso de Goiânia, Brasília e Maceió.

A existência de uma legislação urbanística não tem sido suficiente para evitar as ocupações ilegais, pois, conforme nos esclarece Villaça (2001, p. 338), mesmo quando o Estado age criando uma legislação urbanística, a maioria dos loteamentos e das edificações realizada para as camadas populares está impossibilitada – pelas leis de mercado – de obedecer à legislação urbanística e de edificação. Nos bairros populares as leis de zoneamento, quando existem, são

extremamente permissivas, e, às vezes, tudo se passa como se elas não existissem, mesmo que existam. Compans (2007, p. 5) destaca, então, que a progressão das ocupações ilegais, nas cidades brasileiras, pode ser atribuída a uma combinação perversa entre negligência do Estado, no que tange à provisão de moradia adequada para os pobres, e tolerância com a saída encontrada por estes. Através da negligência e a tolerância, o Estado evita ter que responder à demanda habitacional latente e sustenta o clientelismo político.

Geralmente, as ocupações ilegais se dão nas periferias das cidades e em áreas impróprias à urbanização, como as margens das linhas férreas ou em áreas ambientalmente sensíveis e protegidas por legislação ambiental.

### **1.6 – A ampliação dos movimentos ambientalistas e seus impactos na formulação de políticas públicas**

A preocupação com as questões referentes às formas de apropriação da natureza pelo ser humano se intensificou a partir do Século XX. Castells (1999) defende a hipótese de que as idéias ecológicas repentinamente se alastraram pelo planeta por existir uma relação direta entre os temas abordados pelo movimento ambientalista e as principais dimensões da sociedade em rede que passou a se formar dos anos 70 em diante. Grandes reuniões mundiais favoreceram a troca de experiências entre especialistas, marcaram a elevação da temática ambiental ao nível institucional e deram visibilidade à importância da problemática ambiental para a sociedade.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo no ano de 1972, foi fundamental na extensão das discussões, referentes à questão ambiental, para vários países. Como fruto do evento elaborou-se algumas orientações para os governos que foram expressas no “Plano de Ação Mundial” e na “Declaração sobre o Ambiente Humano”. Em, 1988 o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado “Nosso Futuro Comum” norteou as políticas ambientais em vários países. Nele encontramos a formulação mais divulgada sobre o desenvolvimento sustentável, segundo a qual “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem

comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, *apud* SANTOS, 2007, p. 75).

Segundo Nobre e Amazonas (2002, p. 5) o viés econômico teve papel preponderante na formulação da noção de desenvolvimento sustentável. A associação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, permitiu a reunião de “desenvolvimentistas” e “ambientalistas”. Em relação às questões ambientais, pode-se identificar uma passagem de enfoques considerados conservacionistas, para aqueles que buscam associar desenvolvimento econômico à preservação ambiental, consagrando assim a idéia de sustentabilidade (COSTA, 2000, p. 61). Entretanto, a expressão desenvolvimento sustentável é considerada ambígua, uma vez que supõe consensos e pactos praticamente inatingíveis numa sociedade organizada sob o modelo de produção capitalista. Segundo Machado (2000, p. 85), o termo desenvolvimento sustentável não questiona o padrão de crescimento econômico vigente, embora incorpore a necessidade da conservação ambiental em nível mundial. Para Zhouiri (2007, p.3), na concepção de desenvolvimento sustentável a idéia de consenso ganha proeminência sobre a realidade conflituosa das relações sociais.

A segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, na qual estiveram reunidos 179 países, também foi fundamental para a ampliação da discussão em torno da problemática ambiental. Na ocasião aprovou-se o documento denominado “Agenda 21”, que reuniu propostas para os países, e povos em geral, a serem implementadas no século XXI, bem como estratégias para que essas ações possam ser cumpridas, visando o desenvolvimento sustentável. Dentre as resoluções determinou-se que os países e governos municipais deveriam elaborar também sua Agenda 21. Durante a Conferência da Rio/92 reuniu-se o Fórum Global que contou com a participação de representantes de Organizações não-governamentais, de movimentos sociais e sindicatos de variadas regiões.

No Brasil, as primeiras tentativas de se questionar sistematicamente a questão ambiental datam do século XIX. Com a proposta de criação do primeiro Parque Nacional em 1876, ampliou-se o debate em torno da necessidade de criação de mecanismos de proteção dos recursos ambientais. Pádua (1987, *apud* SANTOS,

2007, p. 73) aponta quatro posturas distintas na formação do pensamento brasileiro referente à questão da natureza: a) o elogio retórico e laudatório do meio natural, indiferente e, por vezes, conivente com a realidade da sua devastação; b) o elogio da ação humana em sentido abstrato passando ao largo das suas consequências destrutivas; c) a crítica da destruição da natureza, propondo como remédio a modernização do país nos moldes da civilização urbano-industrial; d) a crítica da destruição da natureza, propondo como remédio a busca de um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional.

Segundo Santos (2007, p. 73), até 1950, a mobilização social, em torno da questão ambiental no Brasil, se limitava às discussões sobre proteção das florestas. Em 1934 surgiram o Código de Caça e Pesca, o Código de Minas, o Código das Águas e o Código Florestal. O Código Florestal de 1934 e o de 1965, bem como as demais leis complementares deles decorrentes, figuravam como o instrumento legal que regia a proteção da vegetação no Brasil.

Na Conferência em Estocolmo em 1972, o governo brasileiro questionou o reconhecimento da importância da problemática ambiental. A posição do Brasil era amparada por argumentos de natureza econômica. Em 1973 foi criada, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA. Em 1981 foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e, em 1985 surgiu o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que pode ser considerado o primeiro embrião ministerial do que viria a ser o Ministério do Meio Ambiente, que foi criado em 1999.

De acordo com Viola (1992, p. 7) a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, em 1973, marca o início do ambientalismo bissetorial no Brasil, reunindo agências públicas de proteção ambiental e movimentos ambientalistas. O ambientalismo bissetorial caracteriza-se como um movimento de caráter, simultaneamente, cooperativo e conflitivo, entre entidades ambientalistas e agências ambientais estatais. A partir da segunda metade da década de 1980 o movimento ambiental no Brasil passou a ser caracterizado pela ação multissetorial, pelo processo de institucionalização dos grupos ambientalistas e pelos esforços por articular a problemática da proteção ambiental com a do desenvolvimento econômico (VIOLA, 1992, p. 11).

Para Viola (1992, p. 6), a proliferação de grupos ambientalistas no Brasil, a partir da década de 1980, deve-se à emergência de valores pós-materialistas num setor da classe média, composto por jovens principalmente, e também devido à expectativa criada pelas eleições do Congresso Constituinte em 1986. Em decorrência do engajamento do movimento ambientalista, o texto sobre o meio ambiente (Artigo 225) da Constituição Federal de 1988 foi considerado bastante avançado. Além disso, o texto da Constituição Federal de 1988 foi inovador, também, ao tratar da política urbana (Art. 182 e 183). Com a finalidade de fixar parâmetros para a aplicação do texto referente à política urbana da Constituição, foi aprovada em 10 de junho de 2001, a Lei Federal 10.257, denominada de Estatuto da Cidade.

Apesar da visão do ambientalismo como um movimento elitista, Martinez-Alier (1997 *apud* LAYRARGUES, 2000, p. 119) sustenta que nas regiões ou países pobres, as condições de formação do movimento ambientalista podem ser favorecidas pela necessidade de sobrevivência, configurando assim, um ambientalismo dos pobres. Layrargues (2000, p. 101) defende que a temática ambiental pode dar um novo fôlego ao desenvolvimento e exercício da cidadania. Carvalho (1998, p. 103) também ressalta a generalização da temática ambiental, enquanto valor, para um conjunto mais amplo da sociedade. Da mesma forma, Vivacqua (2005, p. 15) destaca que no ambientalismo latino-americano, e conseqüentemente no ambientalismo brasileiro, as reivindicações não se limitam a questões exclusivas de preservação da natureza, mas ampliam-se a temas como democracia e combate às desigualdades sociais.

As políticas ambientais urbanas estiveram presente entre os movimentos ambientalistas, através das discussões geradas pelos acidentes químicos, poluição da água e do ar, por exemplo. Institucionalmente, entretanto, a aproximação entre a questão ambiental e urbana foi favorecida pelo Estatuto da Cidade, na qual se observa a preocupação com o pleno desenvolvimento das funções das cidades e com a garantia do direito às cidades sustentáveis. A Constituição Federal, bem como o Estatuto da cidade, determinaram a obrigatoriedade dos municípios, com mais de 20 mil habitantes, elaborarem o Plano Diretor para a cidade. Segundo Braga (2001, p. 98), o Plano Diretor é um instrumento eminentemente político, cujo objetivo precípuo é dar transparência e democratizar a política urbana, tornando-se um dos

principais instrumentos de gestão territorial e ambiental urbana, estimulando a participação de variados segmentos da sociedade.

Steinberger (2001, p. 11), entretanto, considera que a aproximação entre as questões urbanas e ambientais ganhou força a partir do Fórum Global das ONGs, que se realizou paralelamente à conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e desenvolvimento (Eco 92), quando disseminou-se a perspectiva de que a questão ambiental era também uma questão urbana.

### **1.7 – O meio ambiente urbano e o papel da urbanização em sua transformação**

As diferentes concepções sobre a forma de agir do ser humano no meio ambiente decorrem, em grande parte, da compreensão do que seja o meio ambiente. Segundo Moreira (2002, p. 1), as abordagens propostas pelos ambientalistas do início dos anos 70, e pelas conferências promovidas pelas Nações Unidas, conceberam o ambiente apenas como as relações dos homens com a natureza para a preservação dos recursos naturais. Nessa perspectiva, é recorrente o debate entre conservacionistas e preservacionistas. Os conservacionistas, defendem a conservação de amostras representativas e funcionais de ecossistemas em unidades de conservação, podendo haver a presença humana no interior as áreas protegidas, desde que norteadas pela defesa dos recursos ambientais. Os preservacionistas, por sua vez, defendem a manutenção de uma natureza pura e intocada. Para os preservacionistas há total incompatibilidade entre a preservação ambiental e presença humana permanente no interior das áreas protegidas (SANTOS, 2007, p. 84).

Questionando a visão que associa meio ambiente apenas à recursos naturais, Reigota (1998) define o meio ambiente como “o lugar determinado ou percebido, onde os elementos naturais e sociais estão em relações dinâmicas e em interação” (REIGOTA, 1998, p.14). Para Reigota (1998, p. 15), no meio ambiente estão implícitos processos de criação cultural e tecnológica e processos históricos e sociais de transformação do meio natural e construído. A legislação brasileira também define meio ambiente de uma forma mais abrangente, ou seja, como “o

conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, Lei nº 6938 de 31/08/1981).

Steinberger (2001, p. 10), por sua vez, defende que o meio ambiente urbano é um objeto de uma complexidade tal que comporta uma nova área de investigação, uma vez que existe uma sensível diferença entre analisar um problema urbano por si só e inseri-lo em uma problemática ambiental urbana. Argumenta, então, que a expressão meio ambiente urbano traz a possibilidade de um novo olhar que não é nem ambiental nem urbano isoladamente. De forma similar, Costa (2000) esclarece que “a expressão meio ambiente urbano, busca sintetizar dimensões físicas (naturais e construídas) do espaço urbano com dimensões de ambiência, de possibilidades de convivência e de conflito, associadas às práticas da vida urbana e à busca de melhores condições de vida” (COSTA, 2000, p. 56).

A dificuldade da concepção de um meio ambiente urbano, é decorrente principalmente, da visão do processo de urbanização como eminentemente causador de impactos ambientais indesejáveis <sup>2</sup>. Os efeitos do modelo de crescimento urbano atual são vistos como geradores de problemas de degradação ambiental uma vez que, no processo de urbanização brasileira, intensificaram-se os

---

<sup>2</sup> Segundo o Conselho Nacional do Meio Ambiente, impacto ambiental é “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais” (BRASIL, Resolução CONAMA Nº 01/86). Proteção e degradação são termos utilizados nas avaliações de impacto ambiental. O termo proteção engloba as concepções que exprimem cuidados na atuação sob o meio ambiente. A proteção ambiental envolve a preservação, conservação, recuperação e reabilitação. A *preservação* indica a ação de proteger os elementos naturais do meio ambiente, contra a destruição e qualquer forma de dano. A *conservação* refere-se à utilização racional dos elementos naturais do meio ambiente, garantindo-se sua renovação ou sua auto-sustentação. A *recuperação*, por sua vez, é o ato de restabelecer as características ambientais de uma área que, por algum motivo tenha sido afetada de alguma forma. Quando a recuperação não for possível, pode-se propor a *reabilitação* da área, destinando-a a novos usos, semelhantes ou diferentes do anterior. (BRASIL, 1998, p. 237). Em oposição à atitude de proteção, emprega-se a expressão degradação da qualidade ambiental para designar “a alteração adversa das características do meio ambiente” (BRASIL, Lei nº 6938 de 31/08/1981). A degradação é o “processo resultante dos danos ao meio ambiente, pelos quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como, a qualidade ou capacidade produtiva dos recursos ambientais<sup>2</sup>” (BRASIL, Decreto nº 97.632 de 10/04/1989). Recursos ambientais compreende a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (BRASIL, Lei nº 6938 de 31/08/1981). Ou seja, a degradação ambiental engloba as formas de atuação reprováveis em relação ao meio ambiente como a destruição, poluição ou contaminação, causando impactos ambientais indesejáveis.

problemas decorrentes do desenvolvimento, como a concentração populacional, poluição industrial e a depleção de recursos naturais, e também os problemas da ausência de desenvolvimento como a pobreza, condições de saúde e educação precária, carência de saneamento.

Contudo, atribuir os problemas ambientais urbanos ao processo de urbanização, tão somente, é desconsiderar a falta de políticas públicas e a lógica excludente, própria das sociedades capitalistas. Conforme nos esclarece Acseirad (2004a, p. 23), há uma estreita relação entre degradação ambiental e a injustiça social, pois a lógica política e econômica capitalista, que atribui ao mercado e ao progresso técnico a capacidade de resolver as questões ambientais, têm gerado uma desigualdade social de exposição aos riscos ambientais. Nessa lógica capitalista, não há o compromisso com a promoção dos princípios do que se entende como Justiça Ambiental.

### **1.8 – O movimento pela Justiça Ambiental e sua repercussão no Brasil**

O movimento pela Justiça Ambiental constituiu-se, na década de 1980 nos Estados Unidos da América (EUA), em meio à mobilização em torno da justiça social. O debate em torno da concepção de justiça social é muito amplo e profundo, assim, no momento, ressaltamos a reflexão de Reigota (1998, p. 24), na qual alerta para o fato de que se os direitos individuais não devem ser negados ao indivíduo numa sociedade, o mesmo deve ocorrer com os direitos comunitários. Ou seja, em determinadas situações, os direitos coletivos prevalecem aos direitos individuais. O movimento por justiça ambiental surgiu dessa luta pelos direitos coletivos. Segundo ACSELRAD (2004a, p. 25) o movimento pela Justiça Ambiental surgiu da articulação criativa entre lutas de caráter social, racial, territorial, ambiental e de direitos civis.

Resultados de pesquisas multidisciplinares, promovidas sobre as condições de desigualdade ambiental nos EUA, possibilitaram a convergência entre os movimentos dos direitos civis e dos direitos ambientais. Esses estudos demonstraram que o critério racial estava fortemente presente na escolha de localizações para instalação de atividades poluentes. Algumas expressões como “racismo ambiental”, “desigualdade ambiental”, “discriminação ambiental”, “política



ambiental discriminatória”, “zonas de sacrifício” e “injustiça ambiental”, dentre outras foram formuladas em decorrência desses estudos. A partir de 1987, pesquisadores iniciaram estudos sobre as ligações existentes entre os problemas ambientais e a desigualdade social. Em 1991, seiscentos delegados presentes à I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientistas de Povos de Cor aprovaram os “17 Princípios da Justiça Ambiental. Como decorrência deste evento, o movimento pela Justiça Ambiental se consolidou como uma rede multicultural e multirracial, tanto nos Estados Unidos como em outros países (ACSELRAD, 2004a, p. 25.)

O movimento por justiça ambiental aglutinou e mobilizou as dimensões ambiental e social de questões relacionadas à apropriação do território. Justiça Ambiental refere-se, então, não só ao campo do direito, mas também ao campo de reflexão, mobilização e bandeira de luta em termos de distribuição e justiça.

Segundo Bullard (2004), define-se Justiça Ambiental como “tratamento justo e o significativo envolvimento de todas as pessoas, independente de raça, cor, nacionalidade ou rendimento, no desenvolvimento, implementação e cumprimento das leis, regulamentações e políticas públicas ambientais” (BULLARD, 2004, p. 46). Tratamento justo, para os defensores da Justiça Ambiental significa que nenhum grupo de pessoas, incluindo os grupos raciais, étnicos e socioeconômicos devam arcar com um peso desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações comerciais, industriais ou municipais ou da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais e tribais (ACSELRAD, *et al*, 2004, p. 9). Por outro lado, a injustiça ambiental é apresentada como “o mecanismo pelo qual 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”. (ACSELRAD, *et al*, 2004, p. 14)

A Justiça Ambiental no consumo do espaço urbano nasceu colada aos movimentos sociais, entendendo que os problemas ambientais atingem mais aos pobres que aos ricos. As reivindicações em prol da justiça ambiental objetivam retirar poder aos agentes capazes de transferir os custos ambientais aos grupos menos desprovidos de poder. Dessa forma, o movimento por Justiça Ambiental não focaliza apenas o ambiente natural. Seus ativistas percebem que as disparidades econômicas e sociais que cercam a vida dos indivíduos foram geradas pelas

desigualdades econômicas e políticas ao longo dos anos. Defendem assim, uma noção de ambiente mais abrangente, na qual as questões ambientais e sociais se interagem (ROBERTS & TOFFLON\_WEISS, 2004, p. 81).

No Brasil, a divulgação, no ano de 2000, da coleção intitulada “Sindicalismo e Justiça ambiental”, publicada pela Central Única dos Trabalhadores - CUT, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas e o Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional, foi o marco de sistematização da discussão sobre o tema da Justiça Ambiental. Em 2001 foi realizado, no *campus* da Universidade Federal Fluminense em Niterói, o “Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania”. Durante esse encontro foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, que elaborou documento em que apresentou os objetivos da referida Rede, bem como reflexões sobre o conceito de justiça ambiental, de acordo com a realidade brasileira. Assim, adotando-se a perspectiva da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, entende-se por justiça ambiental o conjunto de princípios e práticas que:

“a) Assegurem que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;

b) Asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;

c) Asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;

d) Favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.” (Declaração de criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Niterói, 2001, *apud* ACSELRAD *et al*, 2004, p. 15)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Disponível também em [http:// www. justicaambiental.org.br](http://www.justicaambiental.org.br).

Os propósitos da Justiça Ambiental não admitem que a prosperidade de alguns se dê através da expropriação dos mais pobres. Verifica-se, contudo, que a dinâmica econômica da sociedade capitalista gera um processo de exclusão territorial e social que, nas cidades, leva à periferização de grande massa de trabalhadores, caracterizando uma situação de Injustiça Ambiental. Assim, o conceito de Justiça Ambiental tornou-se relevante na análise dos conflitos socioambientais por ser aglutinador e mobilizador, integrando as dimensões ambiental, social e ética das questões ambientais.

## **Capítulo II**

### **O conflito social como estratégia de análise das relações entre sociedade e o meio ambiente**

Willems (1950) define o conflito social como uma “competição consciente entre indivíduos ou entre grupos que visa à sujeição ou a destruição do rival. O conflito pode revestir formas diversas como a rivalidade, a discussão, até o litígio, o duelo, a sabotagem, a revolução, a guerra, compreendidas nele, portanto todas as formas de lutas abertas ou não”. O conflito social, em essência, é luta. Entretanto, como nos alerta Medeiros (2007) não se luta à toa. A luta pressupõe a existência de interesses diferentes entre os indivíduos ou grupos de uma sociedade. Dessa forma, conduziremos nossas reflexões na perspectiva do conflito como luta decorrente da existência de divergência de interesses entre indivíduos ou grupos. Esses interesse são expressos pelos indivíduos no plano material e no plano simbólico das relações. Assim, apresentamos a concepção de conflito social, na perspectiva de Marx e Engels, de Simmel e de Bourdieu para, em seguida refletirmos sobre os conflitos socioambientais. Especialmente, discutiremos os conflitos socioambientais motivados por ocupação ilegal no espaço urbano.

#### **2.1 – Principais aspectos sociológicos dos conflitos sociais para Marx e Engels, Simmel e Bourdieu**

O conflito social tem sido freqüentemente abordado no âmbito das ciências sociais. De acordo com Ferreira (2004, p. 5), o debate sobre conflitos sociais pode ser dividido em duas grandes abordagens: a) os conflitos são inerentes a qualquer sistema social, funcionando como propulsores de mudança, sendo o consenso apenas uma contingência, não havendo possibilidade de resolução definitiva de qualquer conflito; b) os conflitos são distúrbios na ordem de sistemas sociais que solicitam esforços para desenvolvimento de estratégias para transformá-los e mitigá-los. Optamos por encaminhar nossas reflexões baseadas em autores que concebem o conflito como inerente à vida social. Dessa forma, escolhemos apresentar, de

forma sintética, a visão de Marx e Engels, Simmel e Bourdieu sobre os conflitos sociais.

Segundo Marx e Engels (1999, p. 9), a história de todas as sociedades que já existiram, após a dissolução das comunidades primitivas, é a história da luta de classes. Uma luta que, todas às vezes, terminou com uma transformação revolucionária ou com a ruína das classes em disputa. Para entendermos o processo da luta de classes em uma determinada sociedade, precisamos compreender que o conflito social, na visão do materialismo histórico, é decorrente das mudanças no mundo econômico, uma vez que “a produção é a base da ordem social” (MARX e ENGELS, *apud* HEILBRONER, 1996, p. 138). As mudanças das forças e das técnicas de produção ocasionam mudanças nas relações sociais de produção, fazendo com que a classe, associada às antigas relações de produção, lute com a classe que representa as novas relações de produção. Dessa forma, podemos concluir que o conflito social se processa pelo fato da classe, cuja posição está ameaçada, lutar com a classe cuja posição está em ascensão e esse conflito pode gerar mudança social na medida em que, as novas relações de produção, criam as condições favoráveis para uma nova fase no processo histórico.

De acordo com Marx e Engels (1999, p. 10), nas sociedades capitalistas o conflito se polariza entre o proletariado (trabalhadores) e a burguesia (empresários). As classes se diferenciam, então, em função do lugar que ocupam na esfera de produção, ou seja, aqueles que detêm os meios de produção e os que vendem sua força de trabalho. Marx e Engels (1933) não negam que grupos sociais diversos podem se formar e entrar em atrito entre si nas sociedades capitalistas, afirmam, entretanto, que todas as outras formas de luta existentes na sociedade capitalista nada mais são do que as formas ilusórias nas quais são conduzidas as lutas efetivas entre a classe capitalista e a classe proletária.

Heilbroner (1996, p. 139) nos alerta para o fato de que, apesar do materialismo histórico não excluir o campo das idéias, a análise marxista defende a perspectiva de que pensamentos e idéias são produtos do meio ambiente. Ao contrário do materialismo histórico de Marx e Engels, na obra de George Simmel (2006) o conflito é interpretado como produto das atividades mentais humanas (interesses, impulsos, objetivos, desejos, jogos, doutrinas etc.).

Para Simmel (2006) o conflito social é decorrente do processo de interação e sociação entre os indivíduos. “Interação” e “sociação” são dois conceitos usados por este autor para descrever as relações dos indivíduos em sociedade. A interação se processa quando os indivíduos, em um estado de correlação, exercem efeito sobre os demais e também sofrem os efeitos por parte deles. O processo de interação irá gerar a sociação, ou seja, a forma na qual os indivíduos, em razão de seus interesses, se desenvolvem conjuntamente em direção a uma unidade no seio da qual esses interesses se realizam (SIMMEL, 2006, p. 60). Dessa forma, para Simmel (2006, p. 66), o conflito faz parte do processo de interação e sociação tanto quanto a cooperação.

Na perspectiva simmeliana é praticamente impossível existirem grupos que sejam inteiramente harmoniosos, pois o conflito estaria presente em todas as relações sociais. Para Simmel (2006, p. 45), a história da cultura da humanidade deve ser apreendida como a história da luta e das tentativas de conciliação entre as semelhanças e diferenças entre os indivíduos. O conflito possui a capacidade de constituir-se num espaço social em que o próprio confronto é um ato de reconhecimento e produtor de mudanças entre as interações e as relações sociais daí resultantes.

Segundo Simmel (1983, *apud* ALCÂNTARA, 2006, p. 180) o conflito contém algo de positivo, uma vez que proporciona a superação dos hiatos, dos limites socialmente estabelecidos ou mesmo das desigualdades sociais produzidas e estruturadas pelos resultados dos entrelaçamentos ocorridos na sociedade. Além disso, para Simmel (1983, *apud* ALCÂNTARA, 2006, p. 181) o conflito é uma força dinâmica, propulsora e desbloqueadora de situações sociais. É uma ação desencadeadora de reviravoltas e de mudanças sociais, constituindo-se num componente regular do próprio cotidiano. Num conflito há um encontro social com a capacidade de produzir resultados, renovação e mudança.

Complementando nossa reflexão sobre os conflitos sociais, recorreremos a Bourdieu (1989) uma vez que este autor procura superar a dicotomia entre as “explicação externas” e as “interpretações internas” das relações sociais (BOURDIEU, 1989, p. 64). Assim, conforme esclarece Ferreira (2006 *apud* SANTOS, 2007, p. 65), Bourdieu propõe uma teoria na qual as ações sociais são

concretamente realizadas pelos indivíduos, mas as chances de efetivá-las se encontram objetivamente estruturadas no interior da sociedade global.

A Teoria dos Agentes, proposta por Bourdieu (1989), procura diluir a oposição indivíduo/sociedade e, para esse propósito, utiliza o conceito de campo e de *habitus*. Os campos são espaços sociais específicos que se apresentam a partir de construções objetivas mais ou menos autônomas diante da sociedade em seu conjunto (BOURDIEU, 1999, p. 161). Para Bourdieu (1999), os campos representam espaços sociais de dominação e conflito, caracterizando-se pela manifestação de relações de poder onde os agentes vão lutar em torno de interesses específicos. Nesses espaços sociais, os agentes ocupam posições previamente fixadas e determinadas pelo *habitus* por ele incorporado. O conceito de *habitus* expressa o conhecimento adquirido; indica a disposição incorporada de um agente em ação; é o resultado dos contatos entre agentes com as estruturas macro e micro sociais (BOURDIEU, 1989, p. 61). O conceito de *habitus* traduz os estilos de vida, julgamentos políticos, morais e estéticos, e é também um meio de ação que permite criar ou desenvolver estratégias individuais e coletivas (BOUDIEU, 1963 *apud* Vasconcellos, 2002, p. 79).

A partir dessas duas dimensões da realidade social, campos e *habitus*, Bourdieu (1989) chama a atenção para o poder invisível existente nos variados campos - o poder simbólico. O poder simbólico é uma forma transformada das outras formas de poder e permite obter o equivalente àquilo que é obtido pela força, pois é um poder de construção da realidade (BOURDIEU, 1989, p. 8). Assim, os discursos ganham proeminência na produção do poder simbólico, tanto os discursos proferidos diretamente pelos agentes dominantes dos campos, como os veiculados pelos especialistas em produção simbólica (artistas, religiosos, educadores, dentre outros), pois a posição dos agentes no interior dos campos é determinada pela capacidade de legitimação dos discursos. As palavras podem ter a força de manter a ordem ou de subverter a ordem (BOURDIEU, 1989, p. 14).

Analisando a obra bourdieusiana *La distinction* (1979), Vasconcellos (2002, p. 81) ressalta que, para Bourdieu, há uma correspondência entre práticas culturais e classes sociais. As práticas culturais são um meio de classificação e implicam uma batalha perpétua para o indivíduo tomar iniciativa, para se afirmar, para se colocar socialmente. Aqueles que são reconhecidos como ocupantes de posição hierárquica

superior, possuem maior prestígio e conseguem impor aos demais aquilo que lhes parece melhor e conveniente. Num determinado espaço social, as diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta simbólica para imporem a definição do mundo social conforme os seus interesses (BOURDIEU, 1989, p. 11). O sucesso nas disputas depende do capital acumulado pelo agente, sob suas diferentes espécies: capital econômico, cultural, social ou mesmo sobre bens e serviços (BOURDIEU, 1999, p. 164).

Assim, Bourdieu (1989, p. 7) aponta para a necessidade de se descobrir o poder simbólico onde ele se deixa menos ver, onde ele é mais completamente ignorado e ressalta a importância de se estabelecer um contra-poder crítico. Podemos aferir, então, sobre a possibilidade da oposição de forças nos espaços sociais gerarem não só a conservação do campo, mas também serem lutas que podem impulsionar a transformação social.

Os conflitos denominados como socioambientais constituem uma modalidade específica de conflito social. Baseados no princípio de que os conflitos são intrínsecos à vida social, podemos afirmar, então, que os conflitos socioambientais podem apresentar positivities e podem ser propulsores de mudança social.

## **2.2– Características e definições de conflitos ambientais e sua repercussão na agenda política e midiática**

A noção de conflito ambiental surgiu no final dos anos sessenta quando, nos EUA, redefiniu-se em termos ambientais um conjunto de embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico. A discussão se ampliou, entretanto, a partir da década de oitenta, quando começou-se a discutir as ligações existentes entre os problemas ambientais e desigualdade social.

Várias respostas têm sido apresentadas para a pergunta sobre em que consiste um conflito ambiental. Dentre os pesquisadores dos conflitos da América latina podemos citar a perspectiva de Sabatini (1996 *apud* BREDARIOL 2001, p. 57), que analisando os conflitos ambientais no Chile, define como ambiental os conflitos



entre atores em um dado lugar e basicamente causados por interesses contrários aos impactos de uma determinada atividade. Já Ormenõ e Saavedra (1995 *apud* BREDARIOL, 2001, p. 58), do Observatório Latino Americano de Conflitos Ambientais, definem conflito ambiental como a incompatibilidade de interesses que emerge como um resultado da prevenção ou reparação de danos.

No Brasil, Bredariol (2001, p. 108) define o conflito socioambiental como sendo um tipo de conflito social que expressa uma luta entre interesses opostos que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum, mas também, a apropriação de benefícios de investimentos públicos e a distribuição desigual dos impactos ambientais de empreendimentos públicos ou privados. Alonso e Costa (2002, p. 8) consideram os conflitos ambientais como disputas que ocorrem em torno do controle sobre bens e recursos naturais, e quanto ao poder de gerar e impor certas definições da realidade se estruturando, simultaneamente, em torno de interesses e valores. Para Carvalho (1998, p. 104), os conflitos socioambientais podem ser compreendidos como parte do conjunto heterogêneo de valores e ações constitutivos do que o autor chamou de “acontecimento ambiental”, representando possibilidades de agenciamento de uma sensibilidade para a valorização da natureza, enquanto bem estético e vital, com as lutas pelo direito aos bens ambientais e a qualidade de vida.

Acselrad (2004b) propõe uma abordagem dos conflitos sociais a partir da Teoria Social de Bourdieu, por considerar que os conflitos ambientais refletem as diferentes concepções sobre a apropriação material e simbólica do ambiente. Tomamos como referência, então, a definição dada por Acselrad (2004b), entendendo os conflitos ambientais como conflitos sociais decorrentes de divergências de interesses na apropriação material e simbólica dos recursos ambientais e são desencadeados quando certas atividades ou instalações afetam a estabilidade de outras formas de ocupação existentes nesse espaço. Segundo Acselrad (2004b):

Os conflitos ambientais são, portanto, aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade, das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem, ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou

sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas, etc. Este conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um conjunto de atividades cujo “acordo simbiótico” é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre as condições materiais do exercício das práticas de outros agentes.” (ACSELRAD, 2004b, p. 26)

Segundo Acseirad (2004b, p. 23), os conflitos ambientais devem ser considerados, simultaneamente, nos espaços de apropriação material e simbólica dos recursos do território, pois os conflitos podem configurar-se, tanto através de uma luta direta no espaço, como uma luta simbólica em torno da designação daquilo que é ou não ambientalmente. Torna-se importante, então, se descobrir como as referências ao meio ambiente ou à natureza mudam as condições de luta por apropriação do território. Os discursos adotados podem visar preservar a distribuição de poder sobre os recursos ambientais em disputa, ou ser uma forma de denunciar a prevalência da desigualdade ambiental. Pode também ser o discurso do Estado, que impõe a definição da natureza passível de ser apropriada, ou ainda o discurso científico. Dessa forma, o autor ressalta que “na relação entre o plano discursivo e o plano das práticas, a cada inflexão nas representações dominantes sobre o meio, mudará, conseqüentemente, o poder relativo dos atores no campo de forças onde se configuram os conflitos ambientais” (ACSELRAD, 2004b, p. 22).

Assim, nos conflitos ambientais manifestam-se, simultaneamente, dois planos de ação que foram nomeados, por Acseirad (2004a, p. 29) como momento objetivista e momento subjetivista do conflito. O momento objetivista corresponde ao espaço de distribuição de poder. É o momento em que se evidencia a distribuição de poder existente entre os agentes sociais. O momento subjetivista é o espaço de luta. Caracteriza-se pelas representações e pontos de vista apresentados sobre o mundo social. As denúncias, as manifestações públicas de protestos, a veiculação de notícias pela imprensa são exemplos de momentos objetivistas. Os discursos e argumentos, tanto de acusação como de justificação, integram o momento subjetivista.

Nem todos os conflitos têm força política para serem expostos à sociedade através da mídia. Assim, Santos (2007, p. 175) caracteriza os conflitos ambientais

como latentes, manifestos, explícitos, extremos ou naturalizados em relação a agenda midiática e política. A explicitação de um conflito, a ponto de incluí-lo na agenda da mídia e na agenda política, seria o estágio ótimo em uma curva de intensidades de conflito. Santos (2007, p. 176) ressalta, entretanto, a importância da explicitação de conflitos através da agenda da mídia, pois assim há perspectiva de ampliação da luta social, e há possibilidade de levar os conflitos para a arena de decisões. Antes desse ponto os conflitos seriam latentes, quando não se traduzem publicamente, ou manifestos quando se revelam, mas não atingem níveis de aceitação na agenda pública. Após o estágio ideal os conflitos se tornam indesejáveis, dada sua extremidade, quando atingem a integridade física dos agentes, ou sua naturalização, quando banalizados pela sociedade.

Em alguns casos, somente após conflitos extremos é que o conflito ganha visibilidade na sociedade. Entre os casos de conflitos extremos que ganharam visibilidade no Brasil podemos registrar o assassinato do seringueiro Francisco Alves Mendes Filho, o Chico Mendes, em 1988 no Acre. Chico Mendes lutava pela criação de áreas de seringais especialmente protegidas, devido ao acirramento das lutas por terras e intensificação de derrubada de árvores na Amazônia. Caso semelhante se repetiu, mais recentemente, com o assassinato da missionária Dorothy Stang, no Pará em fevereiro de 2005. A religiosa participava ativamente dos movimentos sociais no Pará, junto com trabalhadores rurais.

Podemos verificar, então, que o conflito ambiental pode ser resolvido de forma democrática e participativa, mas também de forma ditatorial ou baseado apenas nos pareceres de especialistas. Assim, Freitas (2004, p. 151) chama a atenção para o fato de que a forma de resolução do conflito é tão importante quanto a solução encontrada, já que processos e resultados possuem, ainda que separados, profundos efeitos sobre a qualidade das informações, o ambiente e a saúde humana.

Para Paniagua e Borel (1999, p. 5), os conflitos e suas formas de resolução são construções culturais, particulares de cada contexto. Sendo assim, na análise de um conflito ambiental deve-se identificar os atores envolvidos nos conflitos, o que cada um desses atores quer, as relações de poder, o contexto e antecedentes do conflito. O que determina os resultados do conflito é a quantidade de poder detida ou

acumulada pelas partes e enquanto não se estabelece um equilíbrio de poder, não há interesse das partes em negociar (PANIAGUA e BOREL, 1999, p. 7).

O Estado é considerado o agente de mediação de interesses de maior peso nos conflitos socioambientais. Segundo Sabatini (1996, *apud* COSTA e BRAGA, 2004, p. 9), o papel do poder público nos conflitos socioambientais irá se definir a partir da tensão que este vive entre desempenhar um papel de mediação do conflito ou definir-se como parte interessada nele.

### **2.3– Conflitos ambientais no Brasil**

Segundo Viola (1992, p. 4), até a década de 1970 a problemática ambiental não tinha muita repercussão na opinião pública brasileira e não havia amplos debates críticos em relação à ideologia desenvolvimentista do período. A legislação ambiental era fraca ou não existia. Mesmo assim, podemos constatar a existência de conflitos decorrentes dos projetos implantados pelo Estado desenvolvimentista.

Acseirad (2004b), por sua vez, chama a atenção para o fato de que os conflitos no período compreendido entre o pós-guerra e os anos oitenta, eclodiram a partir dos grupos que foram diretamente afetados pelos projetos implementados.

A concentração da posse sobre os elementos da base material da sociedade através de grandes projetos de apropriação do espaço e do meio ambiente material produziu grandes impactos e efeitos de desestruturação de ecossistemas, ao mesmo tempo em que os pequenos produtores, populações ribeirinhas e deslocados compulsórios foram concentrados em áreas exíguas (...) Conflitos ambientais eclodiram quando os despossuídos passaram a reclamar (...) denunciando o comprometimento de suas atividades pela queda da produtividade dos sistemas biofísicos de que dependiam e pelo aumento do risco de perda da durabilidade da base material necessária à sua reprodução sociocultural.” (ACSELRAD, 2004b, p. 27)

Viola (1992) e Alonso e Costa (2002) destacam que o processo político de redemocratização e a generalização do discurso em favor da preservação ambiental, ao nível internacional, foram fatores históricos que criaram, a partir da década de 1980, a estrutura de oportunidades políticas que permitiu uma maior explicitação dos conflitos ambientais, a criação de um espaço público favorável às demandas

ambientalistas, bem como a criação de arcabouço jurídico-institucional para a regulamentação da questão ambiental no Brasil.

A partir da década de 1990, já contando com a existência de legislações ambientais, os conflitos passaram a ser motivados, principalmente, pela disseminação de duas concepções de natureza: uma “natureza natural” que se pretende preservar, e uma “natureza ordinária” passível de ser explorada.

Segundo Acselrad (2004b):

Os anos noventa parecem ter apontado para a mudança nos modos dominantes de apropriação do meio físico, com a manutenção e mesmo acentuação dos padrões de desigualdade de poder sobre os recursos ambientais, juntamente com uma à especialização funcional de determinadas porções do território nacional, com sua inserção seletiva nos mecanismos do mercado mundializado (...) abriu-se, nesta conjuntura, espaço crescente para a emergência de contenciosos originados na desregulação do ambiente, por meio da flexibilização das normas ambientais ou da fragilização das agências públicas responsáveis por sua aplicação...” (ACSELRAD, 2004b, p. 28).

Apesar da existência de conflitos envolvendo populações atingidas, grupos informais de bairros e indivíduos que, mesmo não tendo consciência ambiental, sofrem as conseqüências dos impactos ambientais, na esfera institucional Alonso e Costa (2002, p. 11) identificam três grupos de agentes nos conflitos ambientais da década de 1990: o movimento social ambientalista, os peritos e cientistas naturais e sociais, e os membros do Ministério Público. Cada um dos agentes envolvidos nos conflitos recorria a diferentes estruturas de mobilização. Assim, segundo Costa e Alonso (2002, p. 11) o momento histórico, em que a discussão ambiental emergiu, favoreceu a mobilização em torno dos movimentos sociais, enquanto que, na atualidade, a estrutura de mobilização ideal seriam as “organizações não-governamentais” pela capacidade dessas organizações em participar de discussões em arenas locais e transnacionais, bem como em espaços públicos não-estatais.

Bredariol (2001, p. 64) também ressalta que o movimento ecológico tem sido, atualmente, em grande parte representado nos conflitos por organizações não governamentais, sejam as entidades que se profissionalizaram e assumiram papéis de prestação de serviços de interesse público ou aquelas que permaneceram no campo da contestação. Além disso, Bredariol (2001, p. 59) chama a atenção para o

fato de haver uma estreita relação entre negociação de conflitos e construção de política ambiental na experiência brasileira. Para comprovar essa relação entre conflito ambiental e política pública no Brasil, esse autor destaca, dentre outros exemplos, o conflito entre a fábrica de papel Borregard – Ricocell, na cidade de porto Alegre, no início da década de 1970, como fato que viabilizou a edição do decreto de criação da Secretaria Especial do meio Ambiente do Ministério do Interior, no ano de 1973, entidade gestora da política Nacional do Meio Ambiente no Brasil até a criação do IBAMA, em 1989.

No Brasil contemporâneo, segundo Lobão (2008), podem ser identificados três tipos de conflitos ambientais. O primeiro deles refere-se aos conflitos envolvendo direitos dos grupos étnicos de permanecerem em suas terras (índios e quilombolas). O segundo grupo de conflitos envolve as populações atingidas pelo “desenvolvimento econômico”. E há também os conflitos oriundos de comunidades e populações em unidades de preservação ambiental.

Especificamente em relação aos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro, podemos destacar o trabalho de Fuks (1997, p. 93) que identificou que os conflitos envolvendo a proteção do meio ambiente na capital tiveram como principal protagonista o Estado. Em sua pesquisa, Fuks (1997) identificou que as principais referências dos atores envolvidos nos conflitos podem ser agrupados em três pacotes interpretativos: no primeiro (a ideologia pura da ordem), o núcleo da problemática ambiental das grandes cidades estaria no estado de desordem urbana em que se encontram; no segundo pacote interpretativo inclui-se a visão daqueles segundo a qual a poluição da pobreza e a ameaça das habitações populares são consideradas as geradoras da desordem urbana; no terceiro pacote interpretativo registra-se o conflito entre conservação e expansionismo imobiliário.

Carneiro (2006, p. 9), por sua vez, analisou os conflitos identificados em 68 municípios do estado do Rio de Janeiro e os agrupou em três grandes categorias: conflitos relacionados à apropriação capitalista de espaços, conflitos oriundos diretamente da ausência de investimentos públicos no processo de condições ambientais saudáveis, e conflitos derivados da apropriação de territórios entre populações pobres e movimentos conservacionistas. Carneiro (2006) nos esclarece que na categoria de conflitos relacionados à apropriação capitalista do espaço estão incluídos os conflitos em torno de obras de acesso viário, construções de

hidrelétricas, de termelétricas ou gasoduto, conflitos devido à poluição sonora, atmosférica e de corpos hídricos, e também os conflitos devido a atividades minerárias, de pedreiras e de mercantilização do solo urbano; os conflitos relacionados a ausência de investimentos públicos são aqueles decorrentes da omissão do poder público no provimento de saneamento básico em regiões habitadas por uma população menos favorecida economicamente; e a terceira categoria refere-se aos conflitos que se instalam pela ocupação irregular de áreas de preservação permanente com fins habitacionais.

As referências aos conflitos ambientais no Brasil, na atualidade, nos levam a verificar que uma das principais fontes de conflito está no aumento do processo de ocupação de áreas de preservação permanente para fins de habitação. Esta categoria de conflito será mais discutida a seguir.

## **2.4 – Conflitos ambientais urbanos**

Sabatine (1999, *apud* ACSELRAD, 2004c, p. 33) assinala que os conflitos ambientais nas cidades representam reações de defesa da qualidade de vida ameaçada pela globalização econômica. Nesses termos, Acselrad (2004c) ressalta que os conflitos ambientais urbanos são provocados pelas contradições decorrentes dos novos modelos de regulação urbana, na qual identifica-se a tentativa de reconstrução simbólica da identidade das cidades através da proposta de “cidades sustentáveis” e um processo de desregulamentação e redesenho da esfera política. Os conflitos seriam deflagrados quando os atores que se sentem discriminados denunciam os mecanismos de desigualdade ambiental.

Da mesma forma Costa e Braga (2004, p. 5) ressaltam que as cidades brasileiras tendem a conviver com problemas típicos da pobreza, como falta de saneamento básico e construções em áreas não adequadas, e com problemas relacionados aos altos padrões de vida e consumo, como problemas ligados ao sistema viário. Assim, o principal foco dos conflitos ambientais urbanos seria a tensão entre o uso público e privado dos recursos econômicos, sociais, culturais, bióticos e abióticos da cidade e de seu entorno.

Os conflitos urbanos mais recorrentes têm sido motivados pelo processo de ocupação de áreas de preservação permanente. Maricato e Tanaka (2006) ressaltam que grande parte das ocupações ilegais nas cidades brasileiras ocorrem em áreas ambientalmente sensíveis, nas quais os ocupantes dessas áreas suportam os riscos advindos de condições físicas adversas ou da falta de saneamento básico:

A evolução dos indicadores urbanísticos que refletem as reais condições de vida da população (...) é bastante negativa. São comuns as ocupações inadequadas do solo (envolvendo áreas ambientalmente sensíveis, como margens de córregos, mangues, dunas, várzeas e matas), o crescimento acelerado das favelas (e de ocupações ilegais de modo geral), a ocorrência de enchentes (decorrentes da impermeabilidade exagerada do solo e do comprometimento das linhas de drenagem) e de desmoronamento com mortes (devido à ocupação inadequada de encostas), a degradação de recursos hídricos com esgotos e outros problemas. (MARICATO e TAMAKA, 2006, p. 19)

Dentre as áreas ambientalmente sensíveis comumente ocupadas ilegalmente estão as restingas e os manguezais. Tanto as áreas de restinga como de manguezais são protegidas legalmente, sendo consideradas Áreas de Preservação Permanente. Segundo Servilha *et al*, (2007, p. 1), os conflitos surgem devido às diferentes restrições de uso dessas áreas impostas pela legislação, e em decorrência das novas funções dadas, pela população, a estes espaços. Para esse autor, ao desconsiderar a existência do homem e sua influência na dinâmica da paisagem, na qual as Áreas de Preservação Permanentes estão inseridas, os objetivos preservacionistas em tais instrumentos não atingiram a eficácia desejada (SERVILHA *et al*, 2007, p. 4). Compactuando dessa mesma perspectiva, Compans (2007, p. 3) constatou que ao definir as encostas do Rio de Janeiro como áreas a serem protegidas, a legislação ambiental acabou por facilitar sua ocupação pelos pobres, face ao desinteresse do mercado imobiliário.

Os conflitos envolvendo as comunidades de áreas ocupadas ilegalmente, para fins de moradia, também podem ser caracterizados como conflitos ambientais. Os conflitos surgem quando há divergências de interpretação sobre a apropriação dos espaços ocupados. Segundo Compans e Viña (2006), entretanto, esta modalidade de conflito apresenta característica específica em relação às demais formas de conflitos ambientais. A análise feita por Compans e Viña (2006, p. 9), de



denúncias referentes à ocupação ilegal nos municípios do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São João da Barra, São Gonçalo e Barra do Piraí<sup>4</sup>, permitiu a constatação de que, nas disputas pelo espaço urbano um só ator social passa a ser ao mesmo tempo réu e vítima.

Os moradores das ocupações ilegais são considerados réus por serem, na maioria dos casos, os alvos das denúncias. Assim, nos conflitos envolvendo ocupações irregulares do solo, há uma inversão do papel dos pobres, que na maioria das vezes encontram-se na situação de vítimas, nesses casos são os disseminadores dos conflitos. Mas os moradores das ocupações ilegais também podem ser considerados as vítimas nos conflitos, na medida em que a questão ambiental se entrelaça completamente com o problema social da carência de moradia popular nas cidades e da ausência de Políticas de Habitação Popular. Para Compans e Viña (2006, p. 11), entretanto, a tese do pobre como vítima passiva pode ser colocada em xeque nos casos de conflito ambiental envolvendo ocupações ilegais pois, mesmo estando em desvantagem econômica, os pobres desenvolvem estratégias de ocupação e de resistência, fazem alianças e jogam politicamente.

A ocupação de Áreas de Preservação Permanente traz à tona a discussão sobre a pertinência ou não da política de remoção de “favelas”. Compans (2007, p. 20) critica a política de remoção e o discurso de que os pobres são os únicos responsáveis pelos problemas ambientais urbanos. Assim, a autora alerta para a importância de, em cada caso, se fazer a análise do histórico das ocupações.

O processo de remoção de favelas, por estarem em áreas ambientalmente sensíveis, revela o conflito que se estabelece entre o direito à moradia de uma parcela da população, e a legitimidade de regras jurídicas no campo da política ambiental, colocando na pauta de discussão a questão dos direitos humanos. Nos casos de remoção, evidencia-se o conflito entre interesses individuais e interesses coletivos. De um lado estão as necessidades habitacionais da população residentes das áreas ocupadas ilegalmente; de outro estão os interesses em torno da preservação e recuperação de recursos naturais da cidade. Constatamos, assim, que a busca de alternativas para a resolução dos conflitos envolvendo ocupações ilegais envolve aspectos técnicos - arquitetura, urbanismo e infra-estrutura, aspectos

---

<sup>4</sup> 23 casos localizados no município do Rio de Janeiro, 4 casos em Nova Iguaçu, 1 caso em São João de Meriti, 1 caso em São Gonçalo e 1 caso em Barra do Pira (COMPANS e VIÑA, 2006, p. 1)

jurídicos - legislação existente e jurisprudência, e aspectos de gestão - ações e práticas desenvolvidas pelos diversos agentes públicos responsáveis pela qualidade ambiental urbana.

Concordamos com Brandão e Lima (2002) quando reconhecem a importância das Áreas de Preservação Permanente - seja pela sua função ambiental, seja pelos benefícios promotores do bem estar das populações humanas – mas chama a atenção para o fato de que na elaboração de propostas e políticas, para as áreas de Preservação Permanente, torna-se fundamental levar em consideração as relações sociais que influenciam o uso dessas áreas. Da mesma forma, Garcia (2008, p. 28) ressalta que dentro da chamada desordem urbana pode surgir a ordem, seja por processos de auto-organização, seja por projeto e intervenção.

Assim, Martins (2007, p. 6) destaca que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) surgem como possibilidades mais democráticas no processo de negociação nos casos de conflitos motivados por ocupações ilegais<sup>5</sup>. Contudo, Martins (2007, p. 7) nos alerta que as propostas serão infrutíferas, por melhor que sejam, caso não haja o estabelecimento de responsabilidades e rotinas administrativas eficazes, pois o problema das ocupações ilegais numa cidade não é nem ambiental, nem urbano, nem social isoladamente, mas se articula em torno de conflitos e jogos de poder.

---

<sup>5</sup> A formulação de um Termo de Ajustamento de Conduta implica num acordo que inclui reconhecimento de culpa e obrigação de cumprir o ajustamento de conduta acordado. A criação de Zonas de Especial Interesse Social corresponde a um zoneamento espacial delimitado, nos quais vigoram critérios mais específicos de intervenção, e também de regularização fundiária e urbanística (MARTINS, 2007, p. 6).

### **Capítulo III**

#### **Procedimentos metodológicos de pesquisa**

A presente pesquisa teve por finalidade analisar as especificidades dos conflitos, motivados por ocupação irregular em áreas de mangues e restingas na cidade de Macaé, e suas conseqüências na configuração do espaço urbano dessa cidade. Partiu-se da hipótese de que a expansão urbana sem planejamento em Macaé provocou o surgimento de ocupações ilegais em áreas de interesse ambiental, contribuindo para a degradação do meio ambiente, ao mesmo tempo em que colocou a população, destas ocupações, exposta a riscos ambientais. Dessa forma, os conflitos em Macaé, motivados por ocupações irregulares, poderiam ser caracterizados como conflitos socioambientais. O trabalho desenvolveu-se com os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as áreas que têm sido alvo de conflitos e por qual (is) motivo(s).
- Identificar os atores envolvidos nos conflitos, as relações que estabelecem entre si e a atuação desses atores no processo de resolução dos conflitos.
- Verificar interesses, percepções, expectativas e objetivos por parte dos atores envolvidos nos conflitos.
- Detectar a existência de formas de organização, da população ocupante, motivada pela existência do conflito. Fazer um balanço das ações adotadas na busca de solução dos conflitos e das influências dessas estratégias na modelação do espaço urbano.

A pesquisa foi baseada na técnica da triangulação para coleta de dados proposta por Trivinos (1995, p. 138), que tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Trivinus (1995) propôs a técnica para a pesquisa em educação, entretanto, percebemos que tratava-se de uma ferramenta que corroborava os caminhos que se pretendia dar ao desenvolvimento desta pesquisa. A técnica está representada na figura 1:

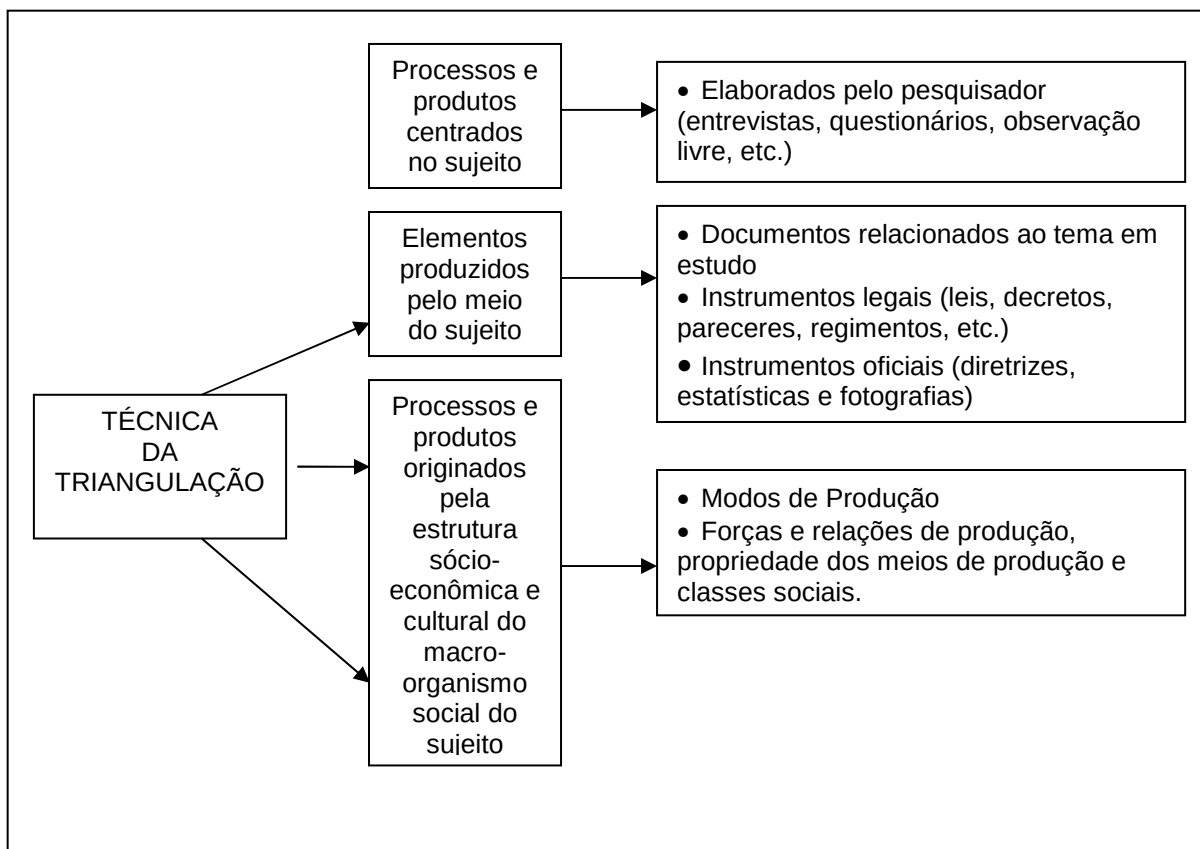


Figura 1 - Técnica da Triangulação na coleta de dados  
Fonte: Trivinus (1995, p. 140)

Para atender ao primeiro aspecto da técnica escolhida – processos e produtos centrados no sujeito - inicialmente realizamos pesquisa documental nos Ministério Público Estadual e Federal em Macaé. Segundo Soares (2006, p. 1), o Ministério Público tem se apresentado como um ator político central para a regulação dos conflitos ambientais. Segundo o artigo 127 da Constituição Brasileira de 1988, o Ministério Público “é instituição permanente, essencial a função jurisdicional do estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, Constituição, 1988, art. 127). Dentre as funções institucionais do Ministério Público está a de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, Constituição, 1988, art. 127, inciso III). Ou seja, o Ministério Público é a Instituição responsável pela defesa dos cidadãos, na perspectiva dos direitos coletivos, e da fiscalização do cumprimento da lei, em causas em que haja

interesse público. Segundo Soares (2006, p. 1) é a instituição de defesa da sociedade.

O Ministério Público pode entrar em ação por iniciativa própria ou a partir de uma denúncia encaminhada por um indivíduo ou grupos sociais. Segundo o dicionário (HOUAISS, 2001), uma denúncia consiste na “imputação de crime ou de ação demeritória revelada à autoridade competente; ato verbal ou escrito pelo qual alguém leva ao conhecimento da autoridade competente um fato contrário à lei, à ordem pública ou a algum regulamento e suscetível de punição declaração ou comunicação a respeito de algo que se mantinha secreto; indício que manifesta fato ou aspecto que permanecia escondido”. Há, então, um sentido político contido numa denúncia. Assim, Soares (2006, p. 2) ressalta que em relação à questão ambiental, a denúncia caracteriza, por si só a presença de algum grau de conflito pelo usufruto do meio ambiente.

As denúncias ao Ministério Público são denominadas representações e podem ser encaminhadas ao Ministério Público Federal ou ao Ministério Público Estadual. A competência de cada um destes órgãos para o recebimento da denúncia é estabelecida por normas e leis. Leroy (2006, p. 1) afirma, entretanto, que a decisão sobre se o conflito pertence à esfera estadual ou federal parece fluida dentro do Ministério Público.

O Ministério Público Federal - MPF e o Ministério Público Estadual - MPE têm por chefe um procurador e um promotor, respectivamente. Estes ao receberem a denúncia, instauram Procedimentos Administrativos ou Inquéritos Cíveis com o intuito de obter e sistematizar informações acerca de um determinado dano ou probabilidade de dano ao meio ambiente. Inicialmente buscam identificar o objeto da denúncia, os possíveis danos causados e os responsáveis por esses danos. De acordo com as informações coletadas, há três medidas possíveis de serem adotadas pelos procuradores ou promotores:

1 – Solicitar o arquivamento dos procedimentos ou inquéritos devido à falta de provas ou pela irrelevância da matéria.

2 – Convocar as partes envolvidas visando firmar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no qual os réus assumem compromissos de cumprirem as medidas estabelecidas.

3 – Instaurar Ação Civil Pública (ACP) ou Ação Penal Pública (APP) junto ao Poder Judiciário, caso não tenha conseguido chegar a um acordo entre as partes envolvidas.

Lemos (2006, p. 12) elaborou dois modelos de percurso lógico no encaminhamento das denúncias, aos quais denominou “modelo técnico-burocrático concentrado” e “modelo pluralista”. No modelo técnico-burocrático a circulação das denúncias é concentrada na própria instituição receptora da denúncia, recorrendo a instituições externas eventualmente. No modelo pluralista, por sua vez, as denúncias são encaminhadas a uma multiplicidade de instituições públicas e há o estabelecimento de um diálogo entre elas. Segundo Lemos (2006, p. 14), o encaminhamento das denúncias no Ministério Público segue o modelo pluralista. O Ministério Público age como mediador entre as partes conflitantes e entre as diversas instituições envolvidas. Visto que não tem função executiva, necessita constantemente recorrer a outros órgãos para obter informações que possam melhor instruir os procedimentos.

Através da pesquisa no Ministério Público identificamos as áreas de conflito e os atores envolvidos nos conflitos. De acordo com Bredariol (2001, p. 11) atores são grupos sociais ou grupos de interesses que representam algo, encarnam uma idéia, uma reivindicação, um projeto uma promessa ou uma denúncia numa trama de relações. Segundo Boltanski (1984 *apud* LEMOS, 2006, p. 2), em uma denúncia pública intervêm quatro tipos de atores: o juiz (ou receptor, a quem é dirigida a denúncia), o denunciante (que efetivamente noticia o fato danoso), o perseguidor (ou denunciado, suposto autor da injustiça ou dano e contra quem a denúncia é feita) e a vítima (a favor de quem a denúncia é feita).

Martins (1999) ressalta que as vítimas são as pessoas ameaçadas, ou de alguma forma feridas ou destruídas, por ação ou omissão que pode vir de outra pessoa física ou institucional. Mas a vítima não será vista sempre como inofensiva, passiva ou inocente. Segundo Martins (1999) a vítima pode exercer uma cooperação relevante acidental, negligente ou dolosa na conduta do agente. Nesse caso, a vítima é acusada de ser co-autora de seu próprio sofrimento. Na análise dos conflitos ambientais, segundo Lemos (2006), pode-se verificar que as vítimas são freqüentemente populações de baixa renda e moradores da periferia urbana.

Segundo Lemos (2006, p. 2) uma denúncia só é julgada como válida quando os quatro grupos de atores envolvidos são de grandezas equivalentes. O autor chama a atenção também para o fato de que, a referência a um interesse geral seria um aspecto importante para a legitimização da denúncia no espaço público. O êxito ou o fracasso de uma crítica, ou uma denúncia, pode ser medido pela capacidade de suscitar uma mobilização ou simplesmente de ser aceita como legítima. As denúncias decorrentes da desobediência às normas ambientais podem ser agrupadas, segundo Bezerra (2006, p. 3), em duas tipologias: a “crítica ambiental-estatizante”, cuja fonte de indignação é a desnaturalização do território por causa da destruição da flora, da fauna e dos recursos hídricos, e a “crítica ambiental cívica”, cuja fonte de indignação é a desigualdade. Ela busca cobrar do processo de acumulação capitalista um compromisso com a qualidade de vida e em evitar riscos ambientais.

A análise dos Procedimentos Administrativos, Inquéritos Cíveis e/ou Ações Cíveis Públicas nos permitiu o acesso, a correspondências, pareceres técnicos, atas de reunião, decisão judicial e abaixo-assinado produzidos pelos atores envolvidos nos conflitos. A pesquisa no Ministério Público Estadual e no Ministério Público Federal de Macaé foi realizada nos meses de julho e setembro de 2007. O primeiro contato no Ministério Público Estadual e no Ministério Público Federal foi com a promotora e o procurador, respectivamente, em exercício no período em que realizamos o trabalho de campo. Na oportunidade, obtivemos informações sobre o processo de ocupação ilegal na cidade e o encaminhamento dado, pelo Ministério Público, às denúncias recebidas.

A pesquisa documental no Ministério Público forneceu a principal base de dados dessa dissertação. Esses dados foram coletados conforme o roteiro abaixo relacionado, e compõem o Anexo II dessa dissertação:

- Local que foi objeto da denúncia
- Característica da área (manguezal ou restinga)
- Órgão que recebeu a denúncia,
- Denunciantes
- Data da denúncia
- Denunciados

- Atores envolvidos
- Descrição sintética do caso
- Fonte documental que serviu como fonte de informação,

Identificamos registros de conflitos no Ministério Público entre os anos de 1997, data das primeiras denúncias, e 2007, ano em que foi feita a pesquisa. Os dados coletados foram consolidados numa “Grade Analítica”, conforme registrado no Anexo I, de maneira a favorecer a consulta e a análise das informações. A visualização das informações na Grade Analítica permitiu a comparação dos dados, a identificação das informações que se repetiam e a verificação das variações, convergências e divergências nos diferentes conflitos.

Após essa etapa passou-se a coleta de depoimentos dos principais atores envolvidos nos conflitos, com o objetivo de obter dados atualizados sobre o andamento dos conflitos. Este trabalho foi realizado entre os meses de setembro de 2007 a março de 2008. Assim, coletamos o depoimento de representantes de órgãos de fiscalização ambiental (Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente – FEEMA e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA), representante do Poder Público Municipal (Assessora da Empresa Municipal de Habitação e Saneamento Básico – EMHUSA e o Assessor da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Macaé - SEMA, e representante dos moradores de áreas de conflito (da Nova Holanda, Colônia Leocádia, Barra de Macaé). Aos órgãos de fiscalização ambiental e ao Poder Público Municipal solicitamos, inicialmente, que fosse relatada a atuação desses órgãos nos casos de ocupação ilegal em Macaé, especialmente nos casos denunciados ao Ministério Público. Aos representantes das comunidades, solicitamos que fosse relatado o processo de ocupação da comunidade em que residiam. Realizamos também uma observação das áreas de conflito para melhor visualização da intensidade da ocupação.

O segundo ângulo de enfoque da técnica de pesquisa adotada – análise de elementos produzidos pelo meio do sujeito - contribuiu para ampliar conhecimento sobre o tema e melhor entender os argumentos dos atores envolvidos nos conflitos. Fizemos um levantamento da legislação ambiental, que fizesse alguma referência ao uso das áreas de mangue e restinga no Brasil, e da legislação sobre o espaço urbano. A legislação municipal também foi consultada, identificando-se aquelas que



fossem importantes para o tema em estudo. Para esta etapa da pesquisa, contamos também com dados estatísticos, sobre a população macaense e sobre ocupações ilegais na cidade, obtidos através do Programa Macaé Cidadão. Publicações técnico-científicas sobre ocupações ilegais em áreas de mangues e restingas e sobre a cidade de Macaé também foram importantes fontes de pesquisa nessa etapa. Por fim, registramos que também utilizamos informações, sobre as ocupações ilegais de Macaé, sobre o cotidiano dos moradores e as propostas do poder público municipal para as áreas em conflito, veiculadas pelo Jornal *O Debate On* e *O Diário* e pelo sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Macaé. As legislações, bem como os textos e artigos coletados, nessa etapa de pesquisa, estão informados na sessão referente à bibliografia utilizada na elaboração dessa dissertação.

O último vértice da técnica de análise proposta visa analisar os processos e produtos originados pelo modo de produção da sociedade na qual estamos inseridos. Consciente, previamente, de que vivemos numa sociedade capitalista, num contexto de globalização econômica, buscamos referenciais teóricos que favorecessem a compreensão da dinâmica dessa sociedade. No primeiro e no segundo capítulo apresentamos os pressupostos teóricos que embasaram nossas reflexões.

## Capítulo IV

### Expansão urbana, segregação socioespacial e impactos ambientais em Macaé

#### 4.1 – Localização e aspectos físicos

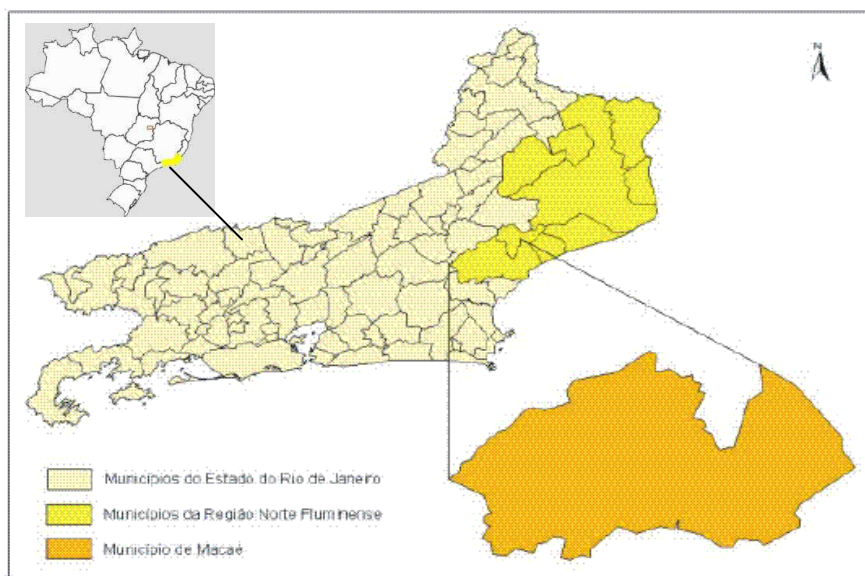


Figura 2 - Mapa do Brasil (menor) e do Estado do Rio de Janeiro (maior) com destaque para o município de Macaé  
Esquema elaborado por Araújo (2005)

O município de Macaé localiza-se no interior do estado do Rio de Janeiro, a 180 quilômetros da capital, e é o segundo maior município da Região Norte-Fluminense em dimensão territorial, apresentando uma área total de 1.216 km<sup>2</sup>, que corresponde a 12,5% da área da Região Norte-Fluminense. Macaé faz divisa com os municípios de Rio das Ostras e Casimiro de Abreu ao sul; Trajano e Moraes e Nova Friburgo a oeste; Conceição de Macabu e Carapebus ao norte; com o Oceano Atlântico a leste. Segundo dados do Centro de Informações e dados do Rio de Janeiro - CIDE-RJ, em 2006, Macaé foi responsável por 2% das riquezas produzidas no Rio de Janeiro. Na figura 2 demonstra-se o mapa do Brasil (menor), destacando-se o Estado do Rio de Janeiro e o município de Macaé.

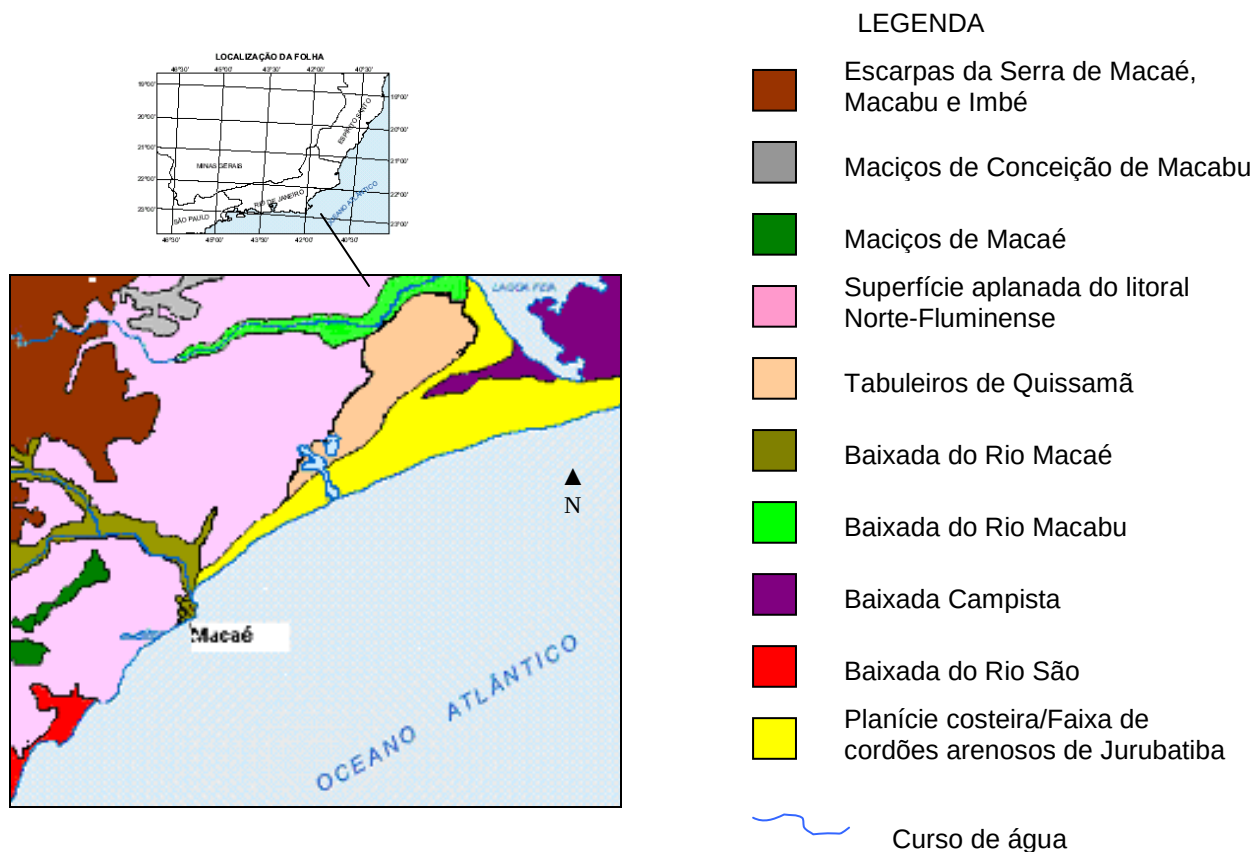


Figura 3 – Macaé e adjacências - Unidades Morfoesculturais e Geomorfológicas  
 Fonte: Brasil/MME-CPRM-Serviço Geológico do Brasil  
 Esquema elaborado pela autora (2008)

O município de Macaé se estende desde o litoral, para oeste, até a Serra do Mar. O clima é quente e úmido e a temperatura varia de 18° a 24°. Possui uma paisagem variada formada por baixadas, tabuleiros e cordões arenosos no litoral, e por relevo mais acidentado e montanhoso no interior. O Rio Macaé nasce no município de Nova Friburgo, percorre o território macaense por uma planície e desemboca no Oceano Atlântico. A sede do município se desenvolveu às margens da foz do Rio Macaé e, atualmente, a área urbana compreende cerca de 7,1 % do total da área do município. Ao norte da foz do Rio Macaé, há uma imensa planície costeira, formada por terrenos arenosos de terraços marinhos, cordões arenosos e campos de dunas. A vegetação do município varia de acordo com as características do relevo, do solo e do microclima. Na faixa costeira predomina a vegetação de restinga, e na foz do Rio Macaé podemos encontrar o manguezal entre os braços que se formam nas áreas atingidas pelas marés<sup>6</sup>. Na figura 3 destacamos as

<sup>6</sup> Dados obtidos em [www.macaé.rj.gov.br](http://www.macaé.rj.gov.br)

unidades morfoesculturais e geomorfológicas encontradas na área urbana de Macaé.

#### **4.2 – Povoamento e urbanização de Macaé**

Macaé surgiu no contexto de exploração colonial característica da gênese da formação brasileira. A posição geográfica e os aspectos naturais foram fatores que influenciaram o processo de ocupação e povoamento da localidade. Segundo registros de Lobo Junior, *et al* (1990, p. 26), a primeira iniciativa dos portugueses de povoar o território, originalmente ocupado pelos Goitacazes<sup>7</sup>, se deu em 1580 quando Portugal, e também o Brasil, estavam sob o domínio Espanhol. A região estava ameaçada por estrangeiros que, em guerra com a Espanha, pretendiam aqui se estabelecer ou explorar as riquezas do território. Por isso, em 1615, o Governador Geral Gaspar de Souza, recomendado pelo Rei da Espanha, mandou que se estabelecesse uma aldeia de índios aculturados, próximos à foz do rio Macaé, de forma a proteger as “terras portuguesas”. Cerca de duzentos índios foram trazidos para o local, juntamente com alguns portugueses. Nessa mesma época, em data imprecisa, foi erguida uma fortificação em frente à Ilha de Santana, em local onde hoje se localiza o Forte Marechal Hermes.

Os Jesuítas chegaram em Macaé, por volta do ano de 1634. Em suas sesmarias foram construídos dois núcleos de povoamento. O primeiro foi erguido na base do morro de Santana e o outro povoamento no Engenho de Imboassica. Os jesuítas foram os responsáveis por trazerem os primeiros negros africanos para trabalharem como escravos na região, que passaram a ser utilizados em todo tipo de tarefa, desde a lavoura aos serviços domésticos.

No século XIX importantes fatos políticos e sociais marcaram a vida da localidade. Em 29 de julho de 1813 Macaé ganhou sua autonomia administrativa e foi elevada à categoria de Vila, passando a ter funções administrativas como fixação de salários, preço de produtos, valor dos impostos, legislação sobre o comércio, administração pública, etc. Em 15 de abril de 1846, a Vila de Macaé passou à

---

<sup>7</sup> Nativos pertencentes à nação Tapuia (LOBO JR, *et al*, 1990, p. 26).

condição de cidade. A partir desse fato, a situação social de Macaé foi modificando-se no sentido de um processo de urbanização, uma vez que passou a haver a demanda de uma série de modificações, melhoramentos e serviços para atender à comunidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 131), as metrópoles litorâneas brasileiras expandiram-se em função do ponto escolhido para o porto, a partir do qual começa a se desenvolver a aglomeração e seu centro. O mesmo fato pode ser observado em Macaé. Segundo Lobo Junior *et al*, (1990), “não há dúvida de que o núcleo urbano teve como referência o porto de Imbetiba, ao redor do qual outras atividades econômicas e um certo aglomerado humano foram se estabelecendo” (LOBO JUNIOR *et al*, 1990, p. 32). Devido a sua condição de cidade portuária e ponto de passagem, Macaé teve sua história marcada por intensa atividade urbana, apesar da estreita relação com o mundo rural, uma vez que o porto vivia em função da economia agrária da região (o café e, principalmente, a cana-de-açúcar).

Até meados do século XX, a cidade de Macaé tinha como atividades econômicas principais o comércio da produção agrícola produzida na região e a pesca. Entre as décadas de 1930 e 1950, entrou em um período de estagnação econômica, principalmente, passando por um processo de crescimento muito lento. Porém, como escreveu Parada (2007), “Macaé não morreria. Estava apenas adormecida, paciência posta à prova na espera de melhores dias...” (PARADA, 2007, p. 27) E as expectativas desses melhores dias vieram com a descoberta de petróleo na plataforma Marítima da Bacia de Campos. A vinda da PETROBRAS para Macaé, em 1977, fez com que a cidade passasse a se destacar no interior fluminense<sup>8</sup>.

Com a instalação da PETROBRAS, outras empresas fornecedoras de bens e serviços também se instalaram na cidade, e Macaé passou a experimentar uma

---

<sup>8</sup> Apesar de ter recebido algumas críticas por parte da imprensa e políticos da região, a escolha de Macaé como apoio terrestre para as operações *offshore* obedeceu a um critério coerente dentro da teoria da localização. Para Crespo (2003, p. 247) critérios como a menor distância em relação à sede da PETROBRAS, no Rio de Janeiro, e a existência de uma infra-estrutura urbana e portuária preexistente, embora em estado precário, foram determinantes, entre outros critérios, para a instalação da base de operações em Macaé. Para Fauré (2003) a menor distância em relação aos poços petrolíferos, a possibilidade de gerenciar um porto e a disponibilidade de uma infra-estrutura urbana capaz de receber a cadeia produtiva do petróleo e gás, como as principais razões da PETROBRAS ter construído a base de apoio da produção *offshore* em Macaé.

nova realidade e uma profunda alteração na infra-estrutura urbana. As transformações se intensificaram, houve um acelerado aumento populacional e uma rápida ampliação da área urbana. Assim, as características sociais e espaciais da cidade se alteraram e os problemas socioambientais também.

#### 4.3 – Expansão urbana de Macaé após a instalação da PETROBRAS

A base de operações da PETROBRAS foi instalada na área onde foram desativadas as oficinas da Estrada de Ferro Leopoldina e do antigo porto na enseada de Imbetiba<sup>9</sup>. Além desse ponto, foi instalado também o Parque de Tubos, no km 163 da Rodovia Amaral Peixoto (RJ 106), em Imboassica e o Terminal de Cabiúnas, também na Rodovia Amaral Peixoto, próximo ao trevo da RJ 178. A localização das Unidades da PETROBRAS instaladas em Macaé estão informadas na Figura 4.

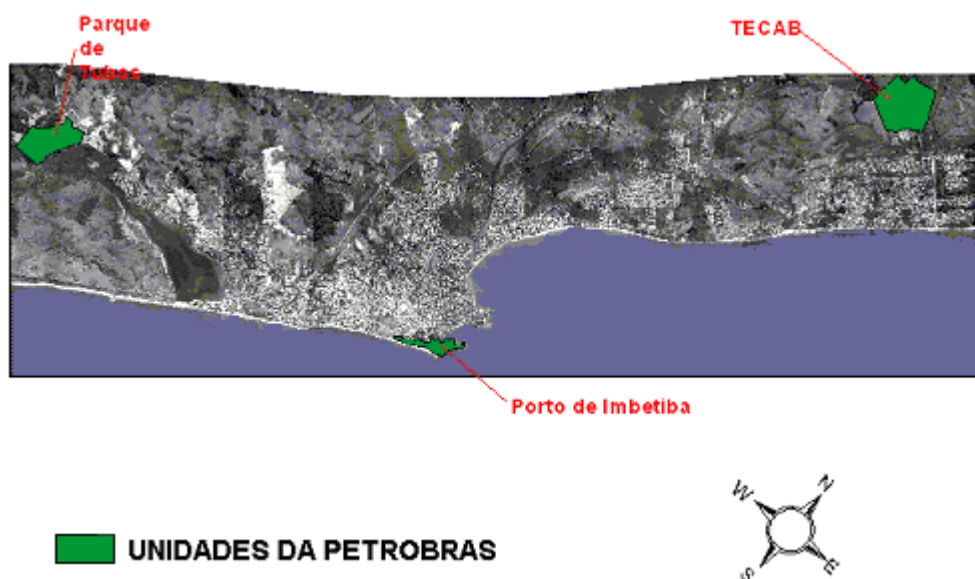


Figura 4 - Localização das unidades da PETROBRAS em Macaé  
Fonte: Dias (2005, p. 81)

Na década de 1950, a cidade se limitava ao Centro, Imbetiba, Cajueiros, com um início de ocupação nos bairros Miramar, Visconde de Araújo e Aroeira, um

<sup>9</sup> A enseada de Imbetiba, formada por uma pequena reentrância da costa entre a ponta de Imbetiba e a ponta do Forte, forma um porto natural que, desde os primórdios da história da cidade foi bastante utilizado com fins comerciais, chegando a ser o 6º do Império em volume de exportação no século XIX (LOBO JR, *et al*, 1990, p. 32 ).

começo de implementação de loteamentos na Glória e na Praia dos Cavaleiros<sup>10</sup>. A Barra de Macaé era constituída, inicialmente, de algumas palhoças de pescadores, depois começou a se delinear como área residencial e conquistou o status de Distrito (BARUQUI, 2004). Em poucos anos, porém, constata-se uma rápida expansão territorial na cidade. Utilizando aerofotogrametrias de cinco décadas diferentes, elaborado por Dias (2005), pode-se avaliar a evolução da área construída no período anterior à chegada da PETROBRAS, nos anos de 1956, 1966 e 1976, e sua morfologia em períodos posteriores, 1989 e 2001, quando o município teve sua projeção na hierarquia urbana elevada (Figura 5).

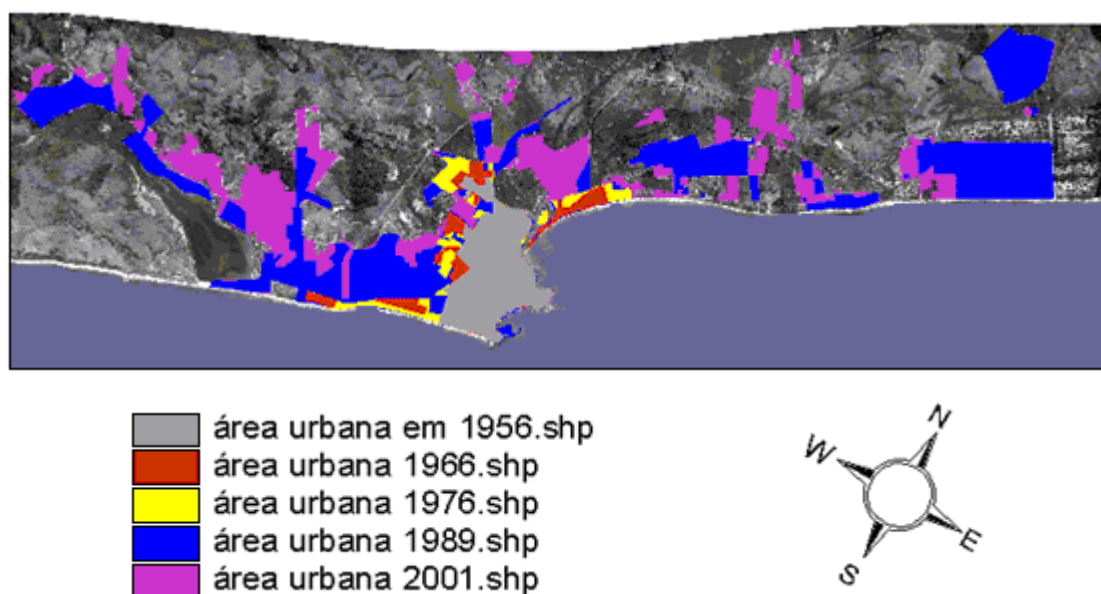


Figura 5 – Evolução da área urbana de Macaé – 1956/2001  
 Fonte: Dias (2005, p. 97)

Segundo Villaça (2001, p. 134), a estrutura básica urbana é determinada por duas forças fundamentais: a localização das vias regionais de transporte e das indústrias junto a elas - que se caracterizam como sendo fatores extra-urbanos, e a localização determinada pelas camadas de alta renda, de seus bairros residenciais. Em Macaé, observa-se a influência dessas duas forças. Quanto às vias de transporte, verifica-se que a partir da instalação da indústria do petróleo, a cidade passou a vivenciar rápida expansão urbana acompanhando a Rodovia Amaral Peixoto ao longo da orla, entre as Unidades Parque de Tubos, ao sul, e Cabiúnas,

<sup>10</sup> Sobre os bairros de Macaé, ver p. 56.

ao norte, tendo o centro principal como referência máxima. Segundo Dias (2005, p. 90), há uma forte concentração de empresas prestadoras de serviços e empresas revendedoras de produtos para indústria, principalmente na zona centro-sul de Macaé, com especial destaque para o Centro e para o bairro Granja dos Cavaleiros. As empresas que demandam mais espaço e trabalham com equipamentos pesados, como tubulações e contêineres, se estabeleceram na periferia da cidade (DIAS, 2005, p. 92).

A força da camada de alta renda, na estruturação do espaço urbano de Macaé, pode ser constatada pela tendência do comércio da Avenida Rui Barbosa se estender para o eixo sul da cidade, em direção aos bairros mais valorizados para fins residenciais pela camada de alta renda da cidade. Além das empresas ligadas à indústria petrolífera, nessas áreas estão localizadas as praias mais procuradas da cidade, que funcionam para o setor imobiliário como um diferencial para atrair as pessoas, bem como a infra-estrutura que oferecem. Assim, bairros como Cavaleiros, Lagoa e Glória, localizados no eixo sul da cidade, passaram a ser os mais procurados pela camada de alta renda para fins de moradia (SILVA, 2004, p. 44).

No final da década de 70 e na década de 80, houve um grande número de loteamentos aprovados, com fins residenciais, em função da expectativa de necessidades habitacionais. Não temos a intenção, no presente trabalho, de analisar os loteamentos aprovados pelo poder público em Macaé. Entretanto, Nunes (2004), ressalta que os loteamentos eram executados, muitas vezes somente, com a abertura das vias, permanecendo por muito tempo sem infra-estrutura, até que fossem ocupados e a própria população pressionasse a Prefeitura a executar as obras. Entre os anos de 1990 e 1995, interrompeu-se a aprovação de projetos para parcelamento do solo, na forma de loteamentos, aguardando a elaboração do Plano Diretor da cidade. Entretanto, como alternativa para suprir a crescente demanda do setor imobiliário, os proprietários, corretores e compradores passaram a negociar parte dos lotes ou glebas na forma de fração-ideal. Este procedimento permaneceu mesmo na vigência da Lei do Parcelamento e Uso do Solo (NUNES, 2004). Mais recentemente, o poder público tem estimulado a expansão nas áreas próximas ao bairro Aroeira, no eixo oeste, com a construção de novos eixos viários, do Hospital Público Municipal e do novo prédio do Fórum da cidade.



Atualmente, o núcleo urbano compreende oficialmente vinte e dois bairros: Centro, Cajueiros, Aroeira, Botafogo, Imbetiba, Miramar, Visconde de Araújo, Praia Campista, Riviera Fluminense, Glória, Cavaleiros, Granja dos Cavaleiros, Vale Encantado, Lagoa, Imboassica, Virgem Santa, Parque Aeroporto, Ajuda, São José do Barreto, Barra de Macaé, Lagomar, Cabiúnas. A localização dos bairros de Macaé pode ser vista na Figura 6:



Figura 6 - Bairros da área urbana de Macaé - 2000

Fonte: IBGE

Elaborado por Silva (2006, p. 82)

Os bairros Glória, Cavaleiros, Lagoa e Vale Encantado são os mais procurados pelas pessoas de maior poder aquisitivo para fim residencial e localizam-se ao sul da área urbana. A Imboassica também localiza-se no eixo sul na periferia da cidade, próximo à divisa com o município de Rio das Ostras, mas é um bairro composto por uma população mais carente economicamente.

Os bairros Miramar, Praia Campista, Riviera Fluminense e Visconde de Araújo, por estarem próximos à área central, porém livre de seus problemas (trânsito intenso, barulho, esvaziamento nos fins de semana, etc), apresentam inovações a

serem exploradas pelos agentes imobiliários. Devido ao processo de descentralização industrial observado na cidade, apresentam proximidade também dos núcleos industriais. Por isso, esses bairros são tanto comerciais como residenciais.

Os bairros Aroeira e Botafogo, por possuírem vias de acesso em bom estado e estarem localizados próximos à área central da cidade, são alvos de atuação dos pequenos imobiliários, apesar de serem bairros pouco valorizados. O bairro Virgem Santa, até pouco tempo, possuía um cenário quase interiorano.

O centro da cidade de Macaé, juntamente com os bairros Imbetiba e Cajueiros, compreendem uma área com forte tradição histórica, como vimos no tópico anterior, sendo que, atualmente, o núcleo da área central é usado prioritariamente para fins comerciais. No bairro Imbetiba está localizada a base de operações da PETROBRAS e o escritório de algumas empresas prestadoras de serviço. Assim, esse bairro apresenta um uso tanto comercial quanto residencial. Os Cajueiros é um bairro com uso predominantemente residencial, mas que apresenta também uso comercial.

A Barra de Macaé é o bairro mais populoso do município e está separado da área central pelo Rio Macaé e ligado por duas pontes. O bairro da Ajuda possui um uso predominantemente residencial. A Barra de Macaé e o bairro da Ajuda apresentam características semelhantes e compreendem a área de destino das pessoas que sofrem com a segregação espacial.

No bairro de Cabiúnas está localizado o Terminal da PETROBRAS que tem a função de armazenar todo o petróleo e gás extraído pelas plataformas. É considerada uma área industrial, inclusive pelo ramo imobiliário. São José do Barreto é uma localidade com tradição histórica na cidade, na qual se localizavam algumas fazendas. O bairro tem crescido muito nos últimos anos. O Parque Aeroporto é uma importante área residencial e o Lagomar apresenta um acelerado ritmo de crescimento.

Mesmo constatando o crescimento dos loteamentos formais na cidade, as ocupações ilegais também têm se intensificado nos últimos anos, e de forma muito mais intensa. A primeira ocupação irregular de Macaé se deu no Morro do Lazaredo, hoje urbanizado e incorporado ao bairro Botafogo. No final dos anos de 1970 surgiram as invasões do Morro de Sant'Anna e do Morro de São Jorge no bairro

Aroeira. Na década de 1980, surgiram as ocupações denominadas de Malvinas (no bairro Botafogo), Nova Holanda e Fronteira (na Barra de Macaé) e na área entre as linhas férreas (no bairro Cajueiros). Assim, o crescimento desordenado tem sido uma das fortes características da cidade nos tempos atuais, mesmo com a existência de legislação municipal visando o gerenciamento do solo urbano.

#### **4.4 – Instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo urbano**

Além da legislação Federal e Estadual, o município de Macaé possui uma legislação própria objetivando a ordenação do espaço urbano. Sem o compromisso com uma análise detalhada, apresenta-se, a seguir, as legislações sobre o uso e ocupação do solo, existentes no município, a partir da promulgação da Lei Orgânica, em 1990.

A Lei Orgânica do Município de Macaé, de 5 de abril de 1990, no artigo 7º das Disposições transitórias, determinou a não aprovação de loteamentos até a implementação do Plano Diretor. Essa implementação se deu através da Lei do Parcelamento do Solo - Lei Complementar nº 1657, de 29 de dezembro de 1995, atualizada pela Lei Complementar nº 1958/99. O parcelamento do solo em áreas urbanas rege-se, na cidade, pela Lei do Parcelamento do solo e pela Lei de Zoneamento. A Lei de Zoneamento Municipal de 1979 foi atualizada, numa evolução, pela Lei Complementar 1683/96 e pela Lei nº 1959 de 16 de novembro de 1999. Para efeitos dessa Lei, o território do Município de Macaé ficou subdividido em zonas que, conforme o uso a que se destinam, classificam-se em: Zonas Residenciais, Zonas de Expansão Urbana, Zonas Comerciais, Zonas Industriais, Zonas Especiais e Zona Rural. Pela Lei 1959/99 a cidade foi dividida em oito tipos de zonas residenciais, sendo que, na ZR-1, na ZR-2 e na ZR-8, visava-se o uso residencial de baixa densidade, nas ZR-3 e ZR-4 o uso residencial de média densidade, e nas ZR-5, ZR-6 e ZR-7 o uso residencial de alta densidade. A Lei de Zoneamento da cidade teve como objetivo:

1 – Adequar o uso do solo às suas características naturais, buscando a preservação e integração ao meio ambiente;

2 – Estimular o uso mais adequado dos terrenos, tendo em vista a saúde, segurança e bem-estar da população;

3 – Regular o uso dos terrenos e das construções, para os diversos fins;

4 – Disciplinar a área das construções, sua localização e ocupação nos lotes.

5 – Evitar a concentração e dispersão excessiva da população, buscando o necessário equilíbrio e melhor uso da infra-estrutura urbana.

As Leis 2185/2001 e 2.318/2002 alteraram artigos da Lei de Zoneamento Urbano. A alteração mais relevante diz respeito ao número de pavimentos dos prédios no bairro Cavaleiros, Mirante da Lagoa e Ilha da Caieira. Nos Cavaleiros, foi autorizada a construção de prédios de até 20mm de altura ao longo da orla, o que corresponde aproximadamente a um prédio de até seis pavimentos. Pela legislação anterior os prédios só poderiam ter até dois pavimentos (MENESES, 2005, p. 5) . Na Ilha da Caieira e no Loteamento Mirante da Lagoa, que pela legislação anterior também só podiam ter construções de até dois pavimentos, foi autorizada a construção de edificações de no máximo três pavimentos.

O município possui também a Lei de Perímetro Urbano, a Lei Complementar nº 045/2004, que consolida as Leis Municipais nº 006/1998, 012/1999 e 017/1999. Esta lei dispõe sobre a Divisão Administrativa do Município e promoveu novo ordenamento territorial expandindo a zona urbana. Com a Lei do Perímetro Urbano, o poder público municipal visava fomentar melhor e de forma mais adequada a política de controle do uso do solo, respeitadas as vocações naturais e as peculiaridades locais no processo de urbanização. Assim, no lugar da antiga divisão distrital, para efeitos administrativos e de gerenciamento, foi feito um novo reordenamento do território municipal, implementando-se os Setores Administrativos.

O município de Macaé foi dividido em nove Setores Administrativos nomeados com um número e uma cor, dos quais seis estão localizados na área urbana. Os Setores Administrativos 01 - Azul, 02 - Amarelo, 03 - Verde, 04 - Vermelho, 05 - Rosa e 06 – Marrom correspondem à área urbana e os Setores Administrativos 07 – Bege, 08 – Laranja e 09 – Cinza estão localizados na área rural. Os Setores Administrativos criados pela prefeitura agruparam os setores

censitários que possuíam semelhança nas codificações trabalhadas pelo IBGE (SILVA, 2004).

Os bairros que integram cada Setor Administrativo estão registrados no Tabela 1 e a localização de cada Setor Administrativo, na Figura 7.

Tabela 1- Delimitação dos Setores Administrativos da área urbana de Macaé – 1999

| Setor | Cor      | Bairros pertencentes                                                          |
|-------|----------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | Azul     | Imboassica, Lagoa, Vale Encantado, Granja dos Cavaleiros, Glória e Cavaleiros |
| 2     | Amarelo  | Praia Campista, Riviera Fluminense, Visconde de Araújo e Miramar              |
| 3     | Verde    | Aroeira, Virgem Santa e Botafogo                                              |
| 4     | Vermelho | Centro, Cajueiros e Imbetiba                                                  |
| 5     | Rosa     | Barra de Macaé e Ajuda                                                        |
| 6     | Marrom   | Parque Aeroporto, São José do Barreto, Lagomar e Cabiúnas                     |

Fonte: Silva (2004, p. 26)

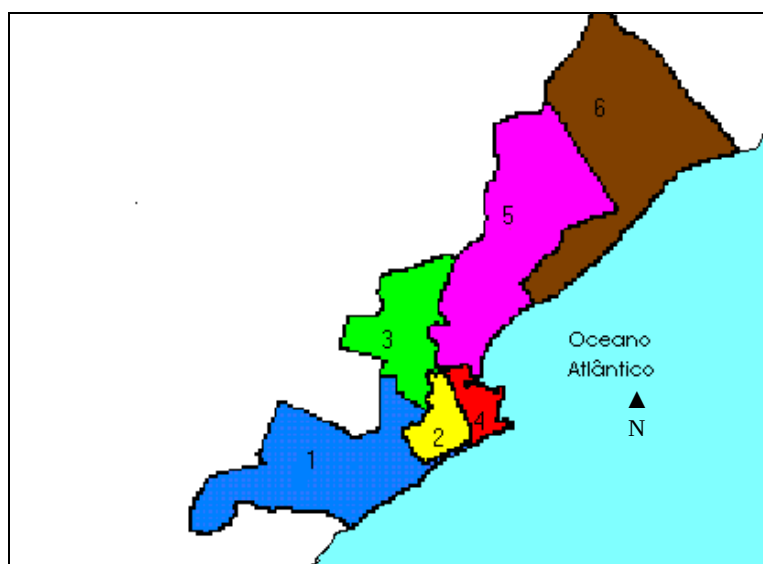


Figura 7 – Área urbana de Macaé segundo os setores administrativos - 1999

Fonte: Estatcard - IBGE

Elaborado por Silva (2004, p. 26)

O município possui também um Código de Obras Municipal, a Lei Complementar nº 16 de novembro de 1999, segundo o qual qualquer parcelamento, construção, reconstrução, demolição, acréscimo, reforma ou modificação, feita por particular ou entidade pública, somente poderá ser executada, em áreas urbanas, após aprovação do projeto, concessão de licença para construção dada pela Prefeitura Municipal e sob a responsabilidade do profissional legalmente habilitado. Além disso, os projetos devem estar em acordo com o referido Código e a Legislação vigente sobre o Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo.

A criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba – PARNA Jurubatiba, em 29/04/1998, também orientou o processo de ocupação do eixo norte da cidade. De uma área total de 715km<sup>2</sup>, apenas 1% do PARNA Jurubatiba está no município. Entretanto, o PARNA Jurubatiba convive hoje com a forte pressão habitacional do bairro Lagomar, mas a área do Parque, e em 300 m do seu entorno não pode ser utilizado para fins habitacionais.

Em 2001, foi sancionada a Lei Complementar nº 27/2001, que dispõe sobre o Código Municipal de Meio Ambiente. Fundamentado no interesse local, este Código regula a ação do Poder Público Municipal e sua relação com os cidadãos e instituições públicas e privadas, na preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida humana e da biodiversidade.

Uma nova perspectiva se abre também com a publicação do novo Plano Diretor. Segundo o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10257 de 2001, toda cidade com mais de 20 mil habitantes é obrigada a elaborar um Plano Diretor para a cidade. Em atendimento a essa determinação, em 28/12/2006 foi aprovada a Lei complementar nº 076/2006, que institui o Plano Diretor de Macaé, objetivando regulamentar a política de desenvolvimento e expansão do Município. No Plano Diretor, um novo macrozoneamento da área urbana foi proposto, apontando para as áreas de ocupação já consolidadas e as tendências de crescimento urbano. Tanto a área urbana consolidada quanto a de expansão urbana foram divididas em seis macrozonas: macroárea de preservação ambiental, macroárea de uso sustentável, macroárea da orla, macroárea de ocupação prioritária, macroárea de ocupação controlada e macroárea de regularização urbanística e Ambiental.

Para se adequar ao novo Plano Diretor, as leis de Parcelamento do Solo e de Zoneamento deverão ser revisadas para considerar a seguinte classificação de zona urbana e setores especiais: Zonas Residenciais, Zonas de Uso Diversificado, Zonas Industriais, Zonas de Uso Especial, Zonas de Expansão Urbana, Zonas de Especial Interesse Ambiental, Zonas de Especial Interesse Social, Setores Especiais Urbanos e Setores Especiais Viários. No Plano Diretor o Poder Público comprometeu-se com o desenvolvimento sócio-espacial urbano, mas também com a proteção, preservação e recuperação de áreas ambientais frágeis.

A existência das legislações acima mencionadas não tem sido suficiente para impedir o crescimento desordenado de determinadas áreas da cidade. Também não tem conseguido evitar que alguns loteamentos e construções sejam feitos sem obedecerem, totalmente, a legislação existente. Os dois exemplos a seguir demonstram essa realidade: às margens da Lagoa de Imboassica foi construído um Hotel de cinco pavimentos e, para a construção do Loteamento Mirante da Lagoa, parte do espelho d'água da Lagoa de Imboassica foi aterrado, apesar da legislação estipular uma faixa de proteção 25 m. No Jornal O Debate de 08/10/2006 lê-se que aproximadamente 500 famílias estavam morando dentro da área de amortecimento do PARNA Jurubatiba no Balneário Lagomar.

Vê-se que, tanto os proprietários e corretores, como o poder público, acabam criando meios para flexibilização da legislação. Uma estratégia adotada pelos corretores e proprietários é o parcelamento na forma de fração-ideal de lote, que, em sua maioria, apresentam dimensões inferiores aos padrões exigidos pela legislação (NUNES, 2004). Por outro lado, verifica-se a atuação do próprio poder público: a Lei Complementar nº 42/2004, por exemplo, aponta para a possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social, ou Áreas Especiais de Interesse Social na cidade, objetivando a regularização de áreas ocupadas ilegalmente. Neste caso, o favorecido é a população de menor renda.

O caso mais recente de flexibilização da legislação se deu em agosto de 2007, quando a Prefeitura Municipal de Macaé iniciou uma “campanha” para legalização de imóveis. Através da Lei nº 2956/2007, o poder público municipal autorizou, por um período de cento e vinte dias, a legalização de construções, modificações e/ou acréscimos em imóveis, cujas características estejam em desacordo com os padrões estabelecidos em lei municipal, desde que as construções não ocupem área pública, faixas de domínio de rodovias, dutos e ferrovias, bem como faixas de proteção de rios e lagos e áreas de riscos ou de preservação ambiental ou área *non edificandi*. Tal medida visou incrementar a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) no município.

#### 4.5 – Impactos da instalação da PETROBRAS na cidade

A descoberta e a produção do petróleo transformaram consideravelmente, em poucos anos, a cidade de Macaé, que se estabeleceu como capital continental das atividades da cadeia petrolífera *offshore* (FAURÉ, 2003). Ribeiro (2004, p. 46) ressalta que foram vários os impactos da instalação das indústrias de petróleo na estrutura e dinâmica espacial, econômica e social da cidade, pois Macaé deixou de ser somente uma área de atividade de veraneio para tornar-se um aglutinador de novas atividades produtivas, bem como de capital e força de trabalho.

O grande atrativo da cidade foi a possibilidade de oferta de trabalho nas indústrias petrolíferas. Em pesquisa realizada por Ribeiro (2004, p. 47), através de um questionário aplicado a 400 pessoas, verifica-se que a geração de emprego foi apontada, pela população entrevistada como uma das principais vantagens da instalação da indústria petrolífera na cidade (92% dos entrevistados). Costa (2007, p. 109) registra que além dos empregos ligados diretamente à indústria petrolífera, houve um incremento de empregos formais na administração pública, na construção civil, no comércio e nos serviços em Macaé. Segundo Pontes (2004, p. 42), no ano de 2000 Macaé apresentou 15,31% de crescimento de empregos formais, correspondendo a um índice cinco vezes superior à média nacional (que é de 3,20%) e quase seis vezes superior à média do estado do Rio de Janeiro (que é de 2,65%).

Outra vantagem da instalação das indústrias petrolíferas na cidade, apontada na pesquisa de Ribeiro (2004, p. 47), foi a arrecadação de verba para a prefeitura (74,30% dos entrevistados). Os dados apresentados por Costa (2007) confirmam a percepção da população: segundo os dados da Agência Nacional de Petróleo, Macaé é o segundo maior município beneficiado pelos *royalties* do petróleo do Brasil, recebendo cerca de R\$ 25 milhões de royalties por mês; Macaé também recebe um valor aproximadamente idêntico a este, de Imposto sobre Serviço; a pesquisa publicada em 2004 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apontou Macaé como o sétimo município de maior crescimento do Produto Interno Bruto *per capita* do país, entre 1970 e 1996, considerando o total de 5000 brasileiros (COSTA, 2007, p. 79).



Apesar de dados tão suntuosos, Macaé tem apresentado uma série de dificuldades que também foram apontadas na pesquisa realizada por Ribeiro (2004, p. 48). O aumento da população foi apontado, por 86,30% dos entrevistados, como a principal desvantagem da instalação da indústria de petróleo em Macaé. O crescimento demográfico da cidade é de fato um dos principais efeitos da instalação da PETROBRAS na cidade. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, no início da década de 1970, Macaé possuía cerca de 65.318 habitantes. Pelo censo do ano 2000 já contava com 132.461 habitantes. Em 2006, o IBGE já estimava que Macaé possuía cerca de 160.725 moradores. Até virar a rica “capital do petróleo” Macaé tinha 39% de sua população vivendo na área rural. Estes dados sofrem uma alteração radical, pois no ano de 2000, apenas 4,87% da população do município reside na zona rural.

Para Costa (2007, p. 81), uma das maiores características da cidade, portanto, diz respeito à explosão demográfica na área urbana, que corresponde apenas a 7,1% do território total do município, com aumento da densidade da ordem de 46, 7% entre 1991 e 2000. O aumento populacional urbano em Macaé, comparado com o crescimento urbano no estado do Rio de Janeiro e no Norte Fluminense, pode ser observado na Figura 8.

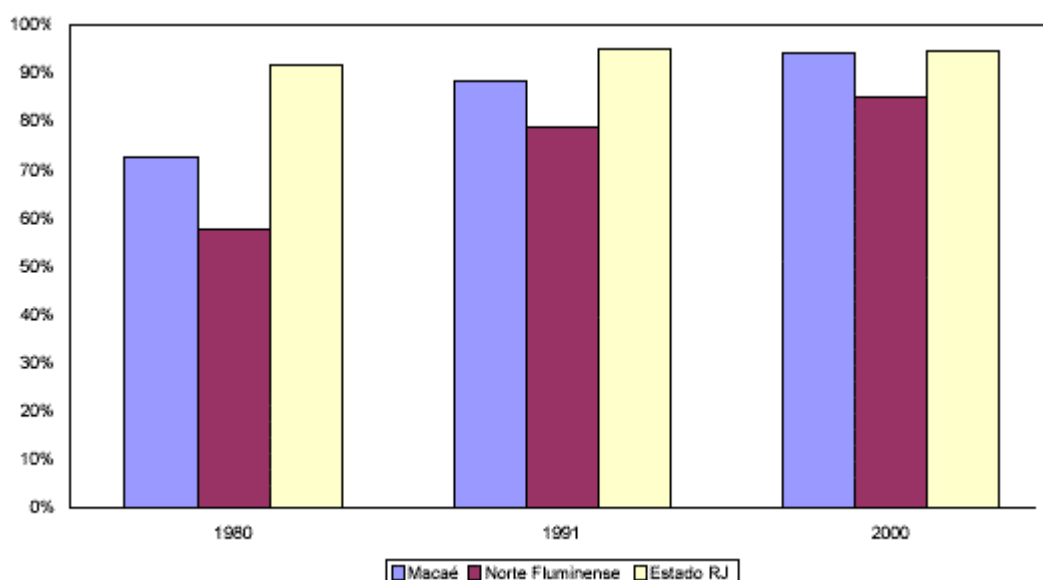


Figura 8 - Macaé - Percentual da população urbana / 1980-2000  
Fonte: IBGE *apud* Silva (2006, p. 47)

O aumento demográfico de Macaé é fruto, principalmente, do acelerado processo migratório. De acordo com o Censo 2000, 43,7% da população residente

em Macaé era composta de pessoas que não nasceram na cidade. Silva (2006, p. 66) verificou que, do total de pessoas que não nasceram em Macaé, 7,9% estão na cidade há mais de 31 anos, 15% estão na cidade de 15 a 20 anos e 35% estão na cidade a menos de quatro anos, verificando-se a grande diferença da faixa mais recente. Veja a Figura 9:

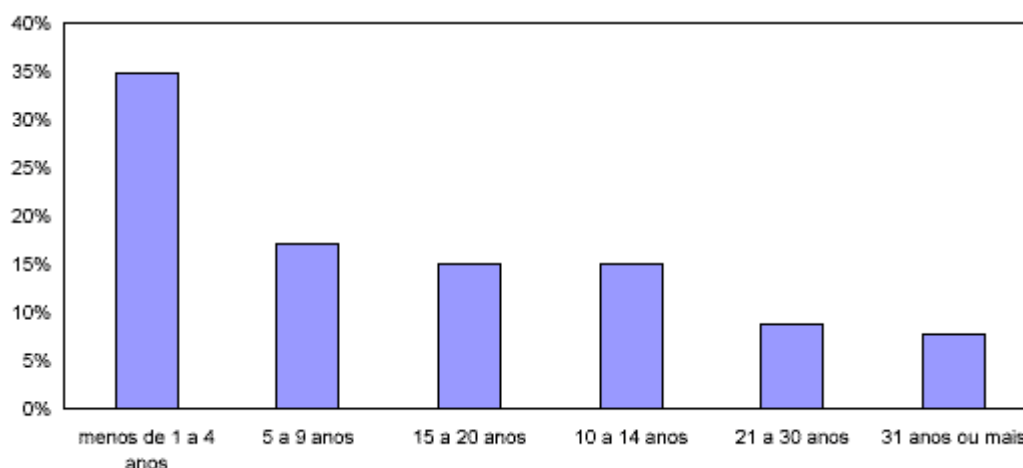


Figura 9 - Macaé -Tempo de residência dos imigrantes – 2000  
Fonte: Censo 2000 *apud* Silva (2006, p. 66)

De acordo com Araújo (2005, p. 25), o fluxo muito grande de pessoas para Macaé foi uma grande oportunidade para a especulação imobiliária, principalmente no vetor de expansão sul do município. Corroborando com essa informação, Silva (2004, p. 41) afirma que o valor imobiliário do metro quadrado do terreno de cada setor é o resultado do interesse de pessoas e também de empresas, já que a procura por terrenos é feita também por empresas que buscam locais onde obterão a minimização dos custos.

Santos (1994, p. 95) nos esclarece que a especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um *sítio social* ao sítio natural e a disputa entre as atividades ou pessoas por dada localização. Conforme ressaltado no Capítulo I, o espaço urbano é disputado para inúmeros usos e por variados interesses, simultaneamente. No caso de Macaé, houve uma concentração de interesse das empresas e de residências de se instalarem no eixo centro-sul da cidade, impulsionando a especulação imobiliária nessas áreas. O gráfico abaixo (figura 10), resultado de pesquisa realizada por Silva (2004), mostra a diferenciação do valor do metro quadrado nos Setores

Administrativos da área urbana. Destaca-se o grande valor que tem um terreno no Setor Administrativo Vermelho<sup>11</sup>, que compreende o centro da cidade e os bairros Imbetiba e Cajueiros, em relação aos demais setores.

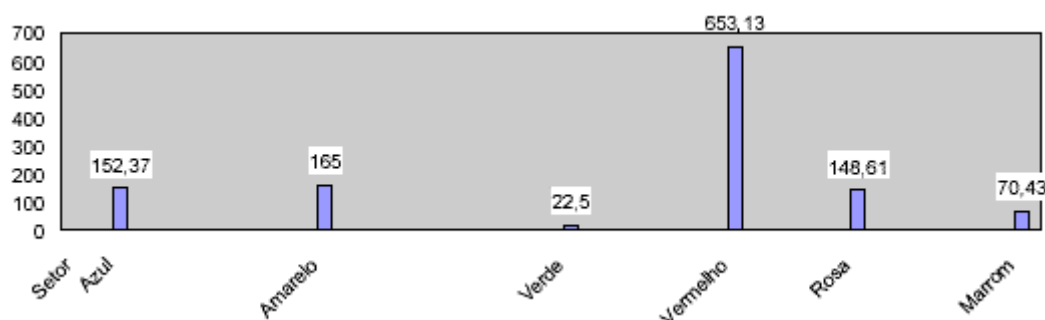


Figura 10 - Macaé - Valor do m<sup>2</sup> de terrenos à venda nos Setores Administrativos da área urbana - 2004

Fonte: Contato Consultoria Imobiliária – Janeiro/2004 *apud* Silva (2004, p. 42)

O alto valor dos imóveis em Macaé repercute nas condições de moradia da população e, segundo pesquisa realizada por Costa (2007, p. 83), o município já apresenta 16,34% de pessoas residindo em favelas. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, a cidade de Macaé é a quinta mais favelizada dentro do estado do Rio de Janeiro, atrás apenas de São Gonçalo, Duque de Caxias, Niterói e Rio de Janeiro, todas estas na Região Metropolitana.

A busca pela melhoria de vida é a grande força intensificadora do processo de migração da cidade, entretanto, nem sempre as expectativas são concretizadas e muitas pessoas que se dirigem para Macaé não encontram as condições sociais adequadas para concretizar os seus planos. Os frutos do crescimento econômico da cidade não têm repercutido da mesma forma para toda a população, pois a parcela mais pobre da população não tem tido acesso às mesmas condições de trabalho e moradia que são oferecidos aos estratos mais ricos, caracterizando assim, uma situação de Injustiça Social.

<sup>11</sup> Sobre os Setores Administrativos, ver p. 59.

#### 4.6 – Perfil sócio-econômico dos moradores

Através dos dados do Censo Demográfico de 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, juntamente com os dados da pesquisa domiciliar realizada pelo Programa Macaé Cidadão<sup>12</sup>, no período de 2001-2003, pode-se identificar a população residente e se obter dados sobre o perfil socioeconômico dos moradores de cada Setor Administrativo<sup>13</sup> da área urbana de Macaé. Na Tabela 2, informa-se o número de moradores em cada Setor Administrativo da área urbana e, em seguida, destacam-se algumas informações referentes à renda da população residente nos Setores Administrativos da área urbana.

Tabela 2 - Macaé – População dos Setores Administrativos da área urbana (2001-2003)

| Setor Administrativo | População residente |
|----------------------|---------------------|
| 01 - Azul            | 10.592              |
| 02- Amarelo          | 25.161              |
| 03 - Verde           | 22.182              |
| 04 - Vermelho        | 17.074              |
| 05 - Rosa            | 22.539              |
| 06 - Marrom          | 22.373              |
| Total                | 119.921             |

Fonte: Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão (2001-2003) *apud* COSTA (2007, p. 94)

Segundo dados do IBGE, Macaé possui um rendimento médio mensal de R\$ 1360,85. O Setor Azul possui o maior rendimento médio mensal domiciliar e o Setor Administrativo Rosa o menor. Desagregando os valores e analisando o rendimento de cada bairro, a pesquisa concluiu que as onze maiores rendas médias mensais pertenciam a domicílios localizados em bairros de apenas três Setores: Azul, Amarelo e Vermelho. O censo revelou os resultados registrados na Tabela 3:

<sup>12</sup> O Programa Macaé Cidadão foi criado pela Prefeitura de Macaé em 2001, com o objetivo inicial de realizar a Pesquisa Domiciliar “Perfil e Levantamento dos Anseios da família Macaense”. Tratava-se de um questionário com perguntas a respeito das características dos domicílios e dos moradores, além de buscar a coleta de dados quantitativos e qualitativos sobre temas como educação, saúde, trabalho, renda, esporte e lazer. Esse trabalho atingiu 94,2% de todos os 42.711 domicílios existentes em Macaé, compreendendo o período de 2001-2003. (COSTA, 2007)

<sup>13</sup> Sobre os Setores Administrativos, ver p. 60.

Tabela 3 - Macaé - Rendimento médio mensal domiciliar nos Setores administrativos da área urbana (em reais, 2000)

| Setores Administrativos | Rendimento médio mensal dos domicílios |
|-------------------------|----------------------------------------|
| 01 – Azul               | 2236,40                                |
| 02 – Amarelo            | 1070,20                                |
| 03 – Verde              | 573,78                                 |
| 04 – Vermelho           | 1275,71                                |
| 05 – Rosa               | 429,91                                 |
| 06 - Marrom             | 623,03                                 |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* Costa (2007, p. 96)

Se a análise levar em consideração o número de habitantes de cada bairro, verifica-se que o bairro Cavaleiros, localizado no Setor Administrativo Azul, possui a maior renda *per capita*, R\$ 1041,41 reais. Esse valor corresponde a 2,65 vezes o rendimento *per capita* do município, que é R\$ 392, 94. Por outro lado, o Botafogo, no Setor Administrativo Verde, é o bairro mais pobre da área urbana, com um rendimento *per capita* de R\$ 86,68. Na Tabela 4, apresentam-se os quatro bairros com maior rendimento *per capita* e na Tabela 5 os três bairros com menor rendimento *per capita* da área urbana de Macaé:

Tabela 4 - Macaé - Rendimento médio mensal, população residente e rendimento *per capita* dos bairros com maior renda *per capita* dos Setores Administrativos da área urbana (2000)

| Bairros    | Setores Administrativos | Rendimento médio Mensal dos domicílios | População residente | Rendimento médio mensal <i>per capita</i> (em reais) |
|------------|-------------------------|----------------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------|
| Cavaleiros | 01 – Azul               | 3603,04                                | 2408                | 1041,41                                              |
| Glória     | 01 – Azul               | 2362,87                                | 2962                | 656,53                                               |
| Lagoa      | 01 – Azul               | 2183,82                                | 2128                | 602,4                                                |
| Imbetiba   | 04 – Vermelho           | 1482,54                                | 5054                | 442,36                                               |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* Costa (2007, p. 99)

Tabela 5 - Macaé - rendimento médio mensal, população residente e rendimento *per capita* dos bairros com menor renda *per capita* dos Setores Administrativos da área urbana (2000)

| Bairros  | Setores Administrativos | Rendimento médio Mensal dos domicílios | População residente | Rendimento médio mensal <i>per capita</i> (em reais) |
|----------|-------------------------|----------------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------|
| Ajuda    | 05 – Rosa               | 382,11                                 | 3825                | 104,69                                               |
| Lagomar  | 06 – Marrom             | 346,45                                 | 3874                | 97,48                                                |
| Botafogo | 03 – Verde              | 318,58                                 | 9758                | 86,68                                                |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 *apud* Costa (2007, p. 99)

Juntamente com as informações referentes à renda da população, Costa (2007) apresenta dados da Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão referente às condições de trabalho, educação e saúde da população de Macaé. A análise das informações nos leva a constatar a intensa concentração geográfica da renda na cidade de Macaé. Nos Setores Administrativos Vermelho e Amarelo e, principalmente, no Setor Administrativo Azul, reside a população de mais alta renda da cidade, de maior percentual de trabalhadores com carteira assinada, com mais escolaridade, com maior acesso ao serviço privado de saúde e, inclusive, com mais expressivo acesso aos serviços de infra-estrutura oferecidos por parte do poder público. Os Setores Administrativos Verde, Rosa e Marrom, por sua vez, são os locais de destino da população menos favorecida economicamente. Nessas áreas, há um percentual maior de desempregados e de trabalhadores no mercado informal, a população tem menor escolaridade e utiliza mais o serviço público de saúde, além dos serviços de infra-estrutura urbana apresentar índices mais modestos.

Esses dados também apontam para uma divisão socioeconômica do espaço que, de acordo com as definições de Corrêa (2000)<sup>14</sup>, podem ser consideradas como segregação sócio-espacial. Por outro lado, comparando-se os dados apresentados na Tabela 11 com o valor do metro quadrado de cada Setor Administrativo, demonstrado no Figura 10<sup>15</sup>, verifica-se que as áreas menos valorizadas são as que também possuem menor infra-estrutura. O relato de Costa (2007), ao concluir o seu trabalho de análise dos dados obtidos pelo Programa Macaé Cidadão, corrobora a análise aqui apresentada da segregação socioespacial da cidade relatada acima:

<sup>14</sup> Ver Capítulo I, p.13

<sup>15</sup> Sobre o valor do m<sup>2</sup> em Macaé, ver p. 66.

... listamos nestas páginas (...) uma série de dados bastantes relevantes sobre a realidade do município; dados esses que definem que Macaé, assim como o Rio de Janeiro, é uma 'cidade partida': de um lado, uma área nobre e valorizada, na qual seus moradores são brancos, apresentam renda elevada, têm carteira de trabalho assinada, possuem plano de saúde e matriculam seus filhos em escolas particulares; de outro lado, uma periferia pobre, favelizada e negra, caracterizada pelo trabalho informal ou pelo desemprego, pela baixa escolaridade e pelo recurso à rede pública de saúde. Escrevendo de uma outra forma, podemos dizer que, de um lado, configuram-se elevados índices de desenvolvimento humano, em termos de renda, de educação e de saúde; do outro lado, estatísticas que conformam um quadro de exclusão social. (COSTA, 2007, p. 169)

Dias e Silva Neto (2005) também ressaltam o processo de segregação socioespacial da cidade e apontam mais três questões que fazem parte do cotidiano da cidade de Macaé, atualmente: a contradição tradição-modernidade causada pela coexistência de formas e relações que remetem à organização socioespacial de períodos anteriores e as novas formas advindas da revigorada centralidade de Macaé e da pressão dos novos fluxos viários macaenses, que vêm passando por uma enorme reestruturação para desafogar o congestionado trânsito urbano e a forte pressão provocada pelas operações da cadeia produtiva do petróleo e gás e pelo processo de ocupação urbana sobre o meio físico local. Com relação à problemática ambiental, Dias e Silva Neto (2005) verificam que há uma estreita relação entre degradação do meio físico e a classe social que habita nas suas respectivas áreas. Essa questão será discutida no próximo item.

#### **4.7 – Segregação socioespacial, ocupação ilegal e degradação ambiental em Macaé**

No tópico anterior, demonstrou-se a segregação socioespacial existente na cidade de Macaé, verificando-se uma distribuição da população no espaço de acordo com a respectiva renda: a população com maior rendimento mensal<sup>16</sup> se concentrou no eixo centro-sul da cidade, nos Setores Administrativos Vermelho, Amarelo e Azul, e a parcela da população com menor renda se concentrou nos Setores Administrativos Verde, Rosa e Marrom. Pelo Mapa das áreas de ocupação

---

<sup>16</sup> Ver Tabela 3, p. 67.

ilegal em Macaé (Figura 11), verifica-se que, com exceção de uma pequena área no Setor Administrativo Amarelo, os maiores índices de domicílios em situação de ocupação ilegal encontram-se nos Setores Administrativos na qual reside a população de menor renda. Ou seja, nos Setores Administrativos Verde, Rosa e Marrom registra-se o maior percentual de ocupações ilegais de Macaé.

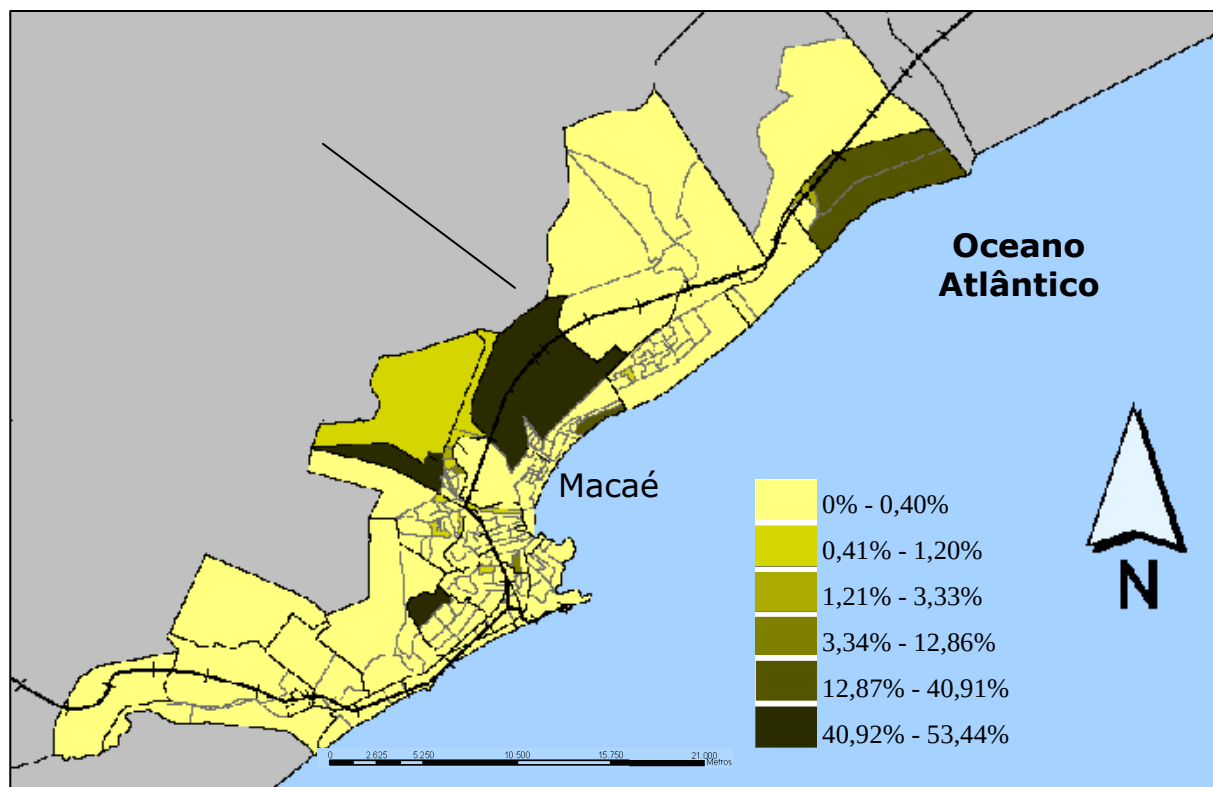


Figura 11- Macaé - Porcentagem de domicílios em situação de invasão segundo os bairros e setores censitários da área urbana (2001-2003)  
 Fonte: Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão, 2001-2003 *apud* Costa (2007, p.231 )

Ressalta-se que, nos Setores Administrativos Vermelho, Amarelo e Azul, localizam-se as áreas mais valorizadas de Macaé<sup>17</sup>. Assim, verifica-se que, na ausência de condições financeiras para residir nas áreas mais valorizadas da cidade, a população de menor poder aquisitivo se dirige para as áreas menos valorizadas e com menor infra-estrutura, criando suas alternativas de moradia.

<sup>17</sup> Ver Figura 10, p. 66



Apesar de se constatar o crescimento dos loteamentos formais em Macaé, os loteamentos informais<sup>18</sup> têm se intensificado muito mais na cidade nos últimos anos. Em pesquisa realizada sobre Macaé, Barui (2004, p. 106) constatou que enquanto a cidade formal cresceu 48, 83%, a cidade informal cresceu 141, 92% de 1991 a 2000. Macaé encontra-se no Estado em 1º lugar no quesito favelização, e está em 4º lugar no que se refere à extensão de favela (dados do IBGE *apud* Folha da Manhã *on line* 26/08/2007).

O surgimento de ocupações ilegais é mencionado pelo Poder Público como um dos principais problemas da cidade, atualmente. O Coordenador do Plano Diretor de Macaé, em audiência pública, ressaltou a grande necessidade de uma política pública para solucionar o problema das ocupações irregulares no município. Segundo o referido Coordenador, “há diversos conflitos a serem resolvidos e o da moradia é um dos maiores, tanto em Macaé quanto em todo o Brasil. Com o aumento crescente das taxas migratórias em nosso município, resultando em ocupações irregulares e elevando consideravelmente o preço da moradia em Macaé, existe a necessidade de consolidar propostas visando uma política municipal de habitação.” (O DEBATE, edição de 27/04/2006).

Conforme apontado pela literatura sobre o tema (SINGER, 1979; MARICATO, 2006, ACSELRAD *et al*, 2005), as ocupações ilegais se dão prioritariamente em áreas de pouco valor imobiliário. Dentre elas, as áreas ambientalmente sensíveis. Sabe-se que não são apenas os menos favorecidos economicamente os responsáveis pela degradação ambiental. Entretanto, é essa população que mais sofre com o processo de degradação. Trata-se de uma realidade complexa e dinâmica que coloca em evidência a necessidade de um tratamento integrado das questões sociais e ambientais, e uma análise do ambiente não apenas em termos de proteção, mas também de distribuição e justiça social. Neste sentido, merece destaque o trabalho de Dias e Silva Neto (2005), que demonstram a relação existente entre a degradação do meio físico e a classe social que habita as suas respectivas áreas em Macaé. Os autores concluem que:

---

<sup>18</sup> O termo loteamento informal foi utilizado por Barui (2005) para designar os loteamentos que não tiveram aprovação do poder público municipal. Englobam, então, as ocupações ilegais e os loteamentos irregulares e clandestinos da cidade.

A partir de três recortes caracterizados por tipos diferentes de ocupação do solo, uma favela, uma localidade industrial e um condomínio de alta renda, avaliamos os diferentes efeitos da degradação ambiental nas diferentes classes sociais. Observamos que, enquanto que na localidade industrial e no condomínio de alta renda possuem infra-estrutura que lhes proporcionam amenidades, apesar dos impactos ambientais que provocam, a favela sofre todos os efeitos de sua degradação, mesmo que esta não seja mais grave do que os outros dois casos, pois o poder público não é tão eficiente na resolução dos problemas de sua população. (DIAS e SILVA NETO, 2005 *apud* DIAS, 2005, p. 99)

Ao longo de sua história, o patrimônio natural de Macaé tem sofrido o impacto do processo de urbanização, uma vez que, como visto anteriormente, a cidade cresceu a partir da foz do Rio Macaé, numa zona costeira, em área de manguezal e restinga<sup>19</sup>. A partir da década de 1970, contudo, estas áreas têm sido mais intensamente afetadas pelos loteamentos formais e informais. Conforme relatado pela representante do IBAMA entrevistada, sempre houve registro de ocupação dos manguezais e restingas em Macaé. Entretanto, a ocupação se intensificou nas últimas décadas, comprometendo a proposta de proteção dessas áreas, pois com o processo de crescimento da área urbana, a atuação antrópica acabou por se intensificar na área de manguezal e restinga. Segundo a promotora da curadoria do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual de Macaé, toda a área da Barra de Macaé, e adjacências, são consideradas de ocupação ilegal por afetar áreas de manguezais e restingas.

Manguezais e restingas são áreas protegidas por legislação desde o Código Florestal de 1965. São consideradas áreas de preservação permanente, segundo o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Resolução 303 de 20/03/2002), bem como segundo a Lei Orgânica do Município de Macaé (1999, Art. 157, inciso I e II). Os manguezais são típicos ecossistemas de transição entre os ambientes terrestres e marinhos, expostos à variação do nível do mar, sendo recobertos pela água salgada durante a maré alta. As restingas, por sua vez, são cordões arenosos, situados ao longo do litoral, cobertos por um tipo de vegetação de aspecto peculiar que ocorre em áreas com influência marinha. Devido à diversidade dos ecossistemas existentes nos manguezais e nas restingas, essas áreas são consideradas importantes para o equilíbrio ecológico dos rios e mares.

---

<sup>19</sup> Figura 3, p. 50

Em decorrência das características ambientais, bem como da existência da legislação de proteção das referidas áreas, desde a década de 1980 surgiram grupos ambientalistas, em Macaé, lutando pela preservação dos manguezais e restingas. A proposta de preservação de áreas de manguezal e restinga da cidade foi confrontada, entretanto, pela ocupação dessas áreas para fins habitacionais.

Os manguezais e as restingas têm pouco valor para o mercado imobiliário, devido às restrições legais para sua ocupação. Assim, torna-se uma alternativa de área para construção de moradia por uma parcela da população, tornando-se local de ocupação irregular. Em entrevista ao Jornal “O Debate – Diário de Macaé”, o presidente da Empresa Municipal de Habitação, Urbanização, Saneamento e Águas – EMHUSA, disse que, “pelo menos, 10 mil famílias, cerca de 30 mil pessoas, vivem na periferia em áreas de invasão degradando o meio ambiente com a construção de moradias nos manguezais e áreas de restinga da cidade” (O DEBATE, 10/08/2006).

Para a comunidade, entretanto, a construção em manguezais e restingas oferece a possibilidade de ter um local de habitação sem ter que pagar pela área ou por um aluguel. A população ocupante dessas áreas, entretanto, acaba por conviver com constantes riscos ambientais. Além da fragilidade financeira, a população ocupante enfrenta uma série de dificuldade em seus locais de moradia, devido às características naturais dos manguezais e restingas. Assim, além da falta de infraestrutura urbana característica das áreas de ocupação ilegal, os moradores são constantemente afetados por enchentes e ressaca do mar. Essas informações demonstram a co-relação existente entre a degradação ambiental e a injustiça social, conforme reflexões apresentadas no Capítulo I<sup>20</sup>.

As questões referentes aos loteamentos informais em Macaé têm envolvido a atuação da Prefeitura Municipal, através de suas Secretarias Municipais, juntamente com outros órgãos da esfera Estadual e Federal: o trabalho de fiscalização é realizado em parceria com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA, a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA e o Batalhão de Polícia Florestal e Meio Ambiente da Polícia Federal. O licenciamento ambiental é realizado pela Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEEMA. Para tratar da

---

<sup>20</sup> Sobre Justiça Ambiental, ver p. 23

questão habitacional, a cidade conta também com a Empresa Municipal de Habitação e Saneamento Básico – EMHUSA.

No próximo capítulo, analisaremos as especificidades dos conflitos, motivados por ocupação ilegal em áreas de manguezal e restinga no município de Macaé, que ganharam visibilidade através de denúncias feitas ao Ministério Público Estadual e/ou ao Ministério Público Federal da cidade.

## **Capítulo V**

### **Especificidades dos conflitos motivados por ocupação ilegal de áreas de manguezal e restinga em Macaé**

Neste capítulo, faremos a análise dos conflitos motivados por ocupação irregular em área de manguezal e restinga em Macaé, a partir de denúncias identificadas no Ministério Público Estadual e no Ministério Público Federal de Macaé. Serão apresentadas as áreas de conflito e abordadas as atuações de cada um dos atores envolvidas nos conflitos, iniciando-se pelo órgão escolhido para o recebimento das denúncias, o Ministério Público. Em seguida, serão destacados momentos objetivistas e subjetivistas dos conflitos analisados e, por fim, será feito um relato da situação atual dos conflitos.

#### **5.1 – Ocupação ilegal de manguezais e restingas denunciadas ao Ministério Público de Macaé**

Em consulta aos registros do Ministério Público Estadual e ao Ministério público Federal identificamos a ocorrência de dez denúncias<sup>21</sup> referentes a sete áreas de ocupação ilegal de manguezais ou restingas para fins de habitação na cidade de Macaé.

Foram apresentadas denúncias referentes ao processo de ocupação de manguezal nas localidades denominadas Malvinas, Ilha Fluvial Colônia Leocádia, Nova Holanda e Nova Brasília. Em relação à ocupação de restingas, foram apresentadas denúncias referentes à ocupação nas localidades de Lagomar, São José do Barreto e Fronteira. Na Figura 12 demonstramos as áreas de ocupação ilegal denunciadas ao Ministério Público em Macaé:

---

<sup>21</sup> Além dessas dez, duas denúncias encontram-se registradas no livro de protocolo do MPE – Núcleo de Macaé, mas os documentos não foram disponibilizados para pesquisa, pois o funcionário não conseguiu localizá-los nos dias das visitas. Trata-se da denúncia feita por um deputado referente a loteamento ilegal em área do Parque Nacional na Restinga de Jurubatiba e da denúncia feita pelo BPFMA referente à invasão em área da Prefeitura de Macaé no bairro Lagomar. Considerando não ser possível, então, ter dados precisos sobre essas denúncias a fim de verificar se atendem aos quesitos da presente pesquisa, optamos por não computá-las.

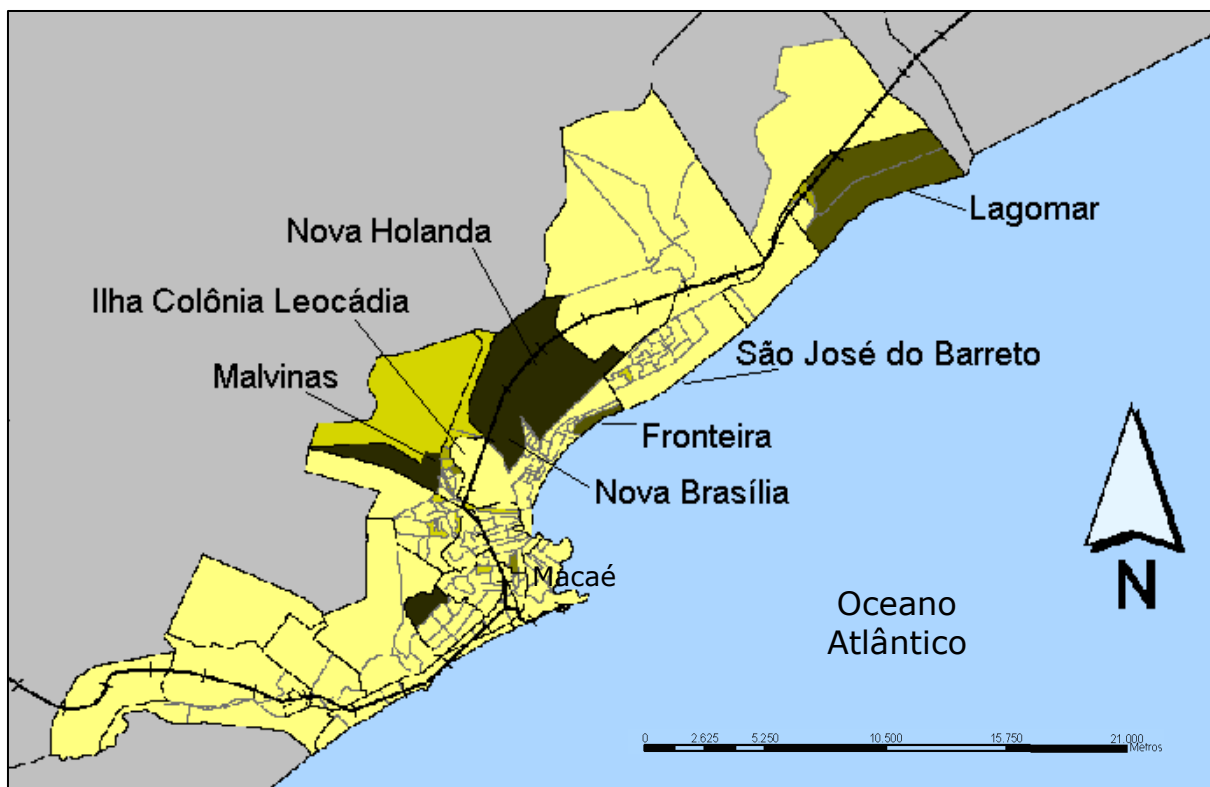


Figura 12 - Macaé – Ocupação ilegal de mangues e restingas denunciadas ao Ministério Público (1997-2007)

Fonte: Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal – Macaé

Mapa temático *apud* Costa (2007, p. 231)

Elaboração da autora (2008)

No Balneário Lagomar, área de restinga, existiam loteamentos aprovados pelo Poder Público Municipal, cujas unidades individuais passaram a ser comercializadas fora do padrão aprovado pela Prefeitura. Nos demais casos, as denúncias se referiram ao processo denominado “invasão”. As informações coletadas, entretanto, permitem verificar a existência de áreas de “invasão” no Lagomar, bem como terrenos que, ao longo do tempo, passaram a ser comercializados em áreas anteriormente “invadidas”. O Loteamento ilegal no Balneário Lagomar e a ocupação da Ilha Colônia Leocádia receberam o maior número de denúncias, como pode ser conferido na Tabela 6.

Tabela 6 - Macaé – Denúncias motivadas por ocupação ilegal em manguezais e restingas (1997-2007)

| Área de ocupação irregular | Número de denúncias |
|----------------------------|---------------------|
| Lagomar                    | 3                   |
| São José do Barreto        | 1                   |
| Fronteira                  | 1                   |
| Nova Brasília              | 1                   |
| Nova Holanda               | 1                   |
| Malvina                    | 1                   |
| Ilha Colônia Leocádia      | 2                   |
| TOTAL                      | 10                  |

Fonte: MPE e MPF – Núcleo Macaé  
Elaboração da autora (2007)

A seguir, apresentamos a caracterização de cada área objeto das denúncias de ocupação ilegal, de maneira a favorecer o entendimento do contexto em que os conflitos foram gerados<sup>22</sup>. Os conflitos, entretanto, serão analisados nos itens subsequentes.

#### 5.1.1 – Balneário Lagomar

O Loteamento Balneário Lagomar está localizado numa área de restinga, no litoral norte da cidade, e integra o Setor Administrativo 06 – marrom. Este loteamento compreende uma área de cerca de 342,8 hectares, cujo projeto de implantação foi aprovado pelo INCRA, em 30/11/1970, e pela prefeitura de Macaé, em 03/04/1976. A proposta do loteamento consistia na formação de 527 sítios de recreio, com áreas de 5.000m<sup>2</sup> ou 10.000m<sup>2</sup>. Posteriormente, a divisão da gleba<sup>23</sup> em lotes nessas proporções, também fora autorizada pelo IBAMA desde que o proprietário preservasse a vegetação existente, por configurar-se área de restinga e de preservação ambiental. Os primeiros proprietários dos lotes do Lagomar agiram de acordo com a autorização estabelecida e em consonância com a legislação

<sup>22</sup> Para a caracterização das áreas, além dos dados coletados nos documentos pesquisados no Ministério Público, utilizamos informações veiculadas pela imprensa local, obtidas nos depoimentos coletados e veiculadas por antigos moradores da cidade, bem como o registro da observação *in loco*.

<sup>23</sup> Em áreas urbanas as propriedades imóveis são denominadas glebas quando se tratam de terra que não foram objeto de loteamento ou desmembramento (NUNES, 2004)

ambiental. Com o passar do tempo, as quadras foram sendo alienadas, formando cadeias de transações até chegarem aos proprietários atuais ( MPE – Macaé, ACP 2002.5103001627-2).

Alguns lotes passaram a ser comercializados na forma fracionada do terreno, em lotes de 200 m<sup>2</sup> cada um, sem o necessário licenciamento da FEEMA (aprovação do loteamento) e do IBAMA (para a supressão da vegetação). O negócio era feito pelo proprietário do lote diretamente ou por intermédio de corretores de imóveis. O relato do promotor na ACP 2002.5103001627-2 nos informa que, em 1997, havia 20 residências construídas de forma ilegal. Em 2001 já poderiam ser identificadas cerca de 1.666 construções e, atualmente, aproximadamente, 30 mil pessoas residem no Lagomar. Há informações do promotor sobre a venda ilegal de lotes no Lagomar e também situações de ocupação na forma popularmente chamada de “invasão”. Além disso, cerca de 20 grandes empresas e outras menores, estão instaladas no Lagomar.

Outro dado importante é que o bairro conta com duas Lagoas, a Lagoa dos Patos e o Baixio das Rãs, além de outros corpos d’água secundários, que também estão sendo ocupados. Além disso, 1% do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba localiza-se nessa região. Segundo a Lei nº 9985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), toda Unidade de conservação deve possuir uma zona de amortecimento. Deste modo, 300 m do entorno do Parque são considerados área de amortecimento, e não deveriam ser utilizado para fins habitacionais, nem mesmo para outros usos, como agricultura ou pecuária. Entretanto, o Jornal O Debate informou que, em 2006, cerca de 500 famílias construíram suas casas dentro da área de amortecimento do Parque (O Debate, 08/10/2006).

Diante desses fatos, o Ministério Público Estadual instaurou um Inquérito Civil Público, em 1997, denunciando a venda ilegal de lotes por corretores imobiliários. Esse Inquérito culminou em duas Ações Cíveis Públicas, nas quais os réus foram dois corretores de imóveis que intermediavam a venda dos lotes no Lagomar. Um dos corretores teve seus bens colocados em indisponibilidade no mesmo ano. O Ministério Público Federal, por sua vez, também instaurou Inquérito Civil para apurar os fatos sobre o loteamento clandestino do Lagomar, que também



culminou numa Ação Civil Pública. Nas Figuras 13 e 14, podemos observar imagens do Lagomar atualmente.



Figura 13 - Imagem do início da Avenida principal do Bairro Lagomar  
Foto da autora (2008)



Figura 14 - Final da Avenida principal do bairro Lagomar  
Foto da autora (2008)

### **5.1.2 – São José do Barreto**

O bairro São José Barreto ocupa 6.6% (177,6ha) da área total do Setor Administrativo 06 – marrom. Esta localidade faz parte da história remota da cidade. Em 1817, ao passar pela região, Saint Hilaré descreveu o arraial do Barreto como “uma capela e algumas choupanas construídas ao redor de um belo gramado”. Assim, o bairro foi um Curato até 1857, tendo sido elevado à condição de Freguesia por Lei provincial de 15 de outubro de 1857. Em 1938, a localidade figurava como sendo pertencente ao distrito macaense de Cabiúnas e era uma área de fazendas e apresentava uma face caracterizada por restingas, matas e pastos (O Debate *On*, Edição de 25/11/2005).

Contudo, com o passar dos anos, muitas fazendas ali existentes foram vendidas, surgindo loteamentos e residências. Pelos dados do Programa Macaé Cidadão, o bairro contava com 366 residências e 1257 moradores em 2001. A estimativa do IBGE em 2007 é que o bairro possui mais de 2000 moradores. Neste bairro, localiza-se também o Parque de Exposição da cidade, o Centro de Convenções, um cemitério, uma instituição que presta serviço assistencial aos portadores do vírus HIV e várias empresas.

A denúncia feita ao Ministério Público Estadual em 2007 se referiu à constatação do IEF de irregularidades na ocupação da área, no ano de 1999. Pelo que consta na denúncia, estaria havendo degradação ambiental, decorrente de supressão de vegetação nativa de restinga e ocupação irregular por edificações familiares, pela Associação de Servidores do INCRA, por uma loja comercial de material de construção, para depósito de lixo doméstico e carcaças de carro e para extração de areia. Na figura 15 temos imagens de imóveis construídos em áreas de restinga no Bairro São José do Barreto.



Figura 15 - Imóveis construídos em áreas de restinga no bairro São José do Barreto  
Foto da autora (2008)

### 5.1.3 – Fronteira

Fronteira foi a designação dada à ocupação ilegal de área de restinga no bairro Barra de Macaé, integrante do Setor Administrativo 05 – rosa, na década de 1980, em áreas pertencentes à Marinha do Brasil. Em um levantamento, realizado pela Secretaria de Meio Ambiente do município, em novembro de 2006, foram cadastradas cerca de 150 famílias residentes nas áreas mais críticas da Fronteira (O debate, edição de 07/09/2008). Pudemos observar que algumas casas estão localizadas dentro da faixa de areia da praia, e os moradores relataram que uma das dificuldades enfrentadas são as constantes ressacas do mar. Trata-se da área que mais vem sendo atingida, na cidade, pela ‘elevação do mar” detectada na Região Norte Fluminense nos últimos tempos.<sup>24</sup> As construções ilegais são constantemente atingidas pelo mar em período de ressaca na Fronteira/Macaé. O Poder Público Municipal fez um muro de contenção de pedra para minimizar o impacto da ressaca do mar, como pode ser visto na Figura 16.

---

<sup>24</sup> De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1994 e 2006, o nível do mar aumentou em média, 37mm na região Norte Fluminense e somente em Macaé, entre 2001 e 2006, o nível do mar aumentou 15mm. (O Diário, 170 7/2007)



Figura 16 - Aspecto da ocupação ilegal na Fronteira/Macaé  
Foto da autora (2008)

O processo de ocupação continua e já existe uma área denominada pelos moradores como Nova Fronteira (Figura 17).



Figura 17 - Construções feitas na faixa de areia na Nova Fronteira/Macaé  
Foto da autora (2008)

Os denunciantes ao Ministério Público se identificaram como moradores incomodados com a degradação da restinga na Fronteira e com a situação precária em que a população vive.

#### 5.1.4 – Nova Brasília

A denúncia feita refere-se ao processo de desmatamento e construção em área de manguezal na localidade de Nova Brasília. Essa localidade também se situa na Barra de Macaé, que, como visto anteriormente, integra o Setor Administrativo 05 – rosa. A ocupação da Nova Brasília deu-se inicialmente por famílias de pescadores, mas o processo se intensificou ao longo da década de 1980 e do manguezal existente na área, atualmente, observamos que resta apenas uma pequena parcela.

Nova Brasília localiza-se às margens do Canal Campos-Macaé<sup>25</sup>, e a Secretaria de Meio Ambiente constatou, em 2005, um intenso processo de aterramento das margens do canal em vários pontos do bairro, causando danos negativamente a vegetação do manguezal e a fauna ali existente. Segundo relatório de vistoria feita pelo IBAMA em 15/01/2006, Nova Brasília é densamente ocupada por uma população de baixa renda, possui ruas estreitas com pavimentação precária, sem haver sistema de coleta de águas pluviais e de esgoto, que é lançado *in natura* no Canal Campos-Macaé (MPE – Macaé, IC 116/2005/MA/MCE). Na figura 18, vemos imagens de ocupações ilegais construídas às margens do canal Campos-Macaé.

A denúncia foi encaminhada por um morador residente na Ilha da Caieira, área localizada na outra margem do Canal Campos-Macaé<sup>26</sup>. O denunciante demonstrou-se preocupado com o desmatamento e com a construção em área de preservação permanente.

---

<sup>25</sup> O Canal Campos-Macaé foi inaugurado em 1872 com o objetivo de escoar a produção agrícola de Campos e regiões próximas. Com a inauguração da estrada de ferro, em 1875, o Canal perdeu seu significado para a economia local. Em dezembro de 2002, o Canal Campos-Macaé foi tombado pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural como patrimônio cultural do estado do Rio de Janeiro. O canal Campos-Macaé é considerado o segundo maior canal artificial do planeta e a maior obra de engenharia do período imperial. (TEIXEIRA e VIEIRA, 2005, p. 172)

<sup>26</sup> A Ilha da Caieira era uma pequena ilha fluvial situada entre o Rio Macaé e o Canal Macaé-Campos. Numa obra de desassoramento do Rio Macaé na década de 1970, a areia retirada do rio foi sendo acumulada no local, dando origem aos chamados “acrescidos de marinha”. Na ilha, juntamente com seus acrescidos, foi feito um loteamento que, posteriormente, originou o Condomínio da Caieira (MPE – Macaé, IC 116/2005/MA/MCE)





Figura 18 - Construções ilegais à margem do canal Campos-Macaé na Nova Brasília/Macaé  
Foto da autora (2008)

#### **5.1.5 – Nova Holanda**

A ocupação da área de manguezal na Barra de Macaé (Setor Administrativo 05 - rosa), conhecida como Nova Holanda, se iniciou na década de 1980, e foi inicialmente denominada Ilha da Fumaça. A área ocupada também fica às margens do canal Campos-Macaé, e se estende por entre os canais existentes na localidade (Figuras 19 e 20).

Segundo relato da representante da comunidade por nós entrevistada, os primeiros moradores da área procuraram organizar a ocupação delimitando lotes e ruas. Entretanto, a ocupação, muitas vezes, não respeitava a divisão proposta pela liderança da ocupação. Com a intensificação do processo de ocupação, no final da década de 1980, a Prefeitura Municipal começou a intervir no local, e realizou obras de calçamento, construção de escolas, posto de saúde e praça e a área passou, então, a ser denominado Nova Holanda.

A denúncia feita ao Ministério Público referiu-se a um novo processo de ocupação ilegal ocorrido na Nova Holanda no ano de 1998, quando cerca de 100 pessoas se instalaram em área mais próxima às margens do Rio Macaé, nos arredores de um Centro Integrado de Educação Pública existente na localidade. A área ocupada era uma propriedade particular de um ex-prefeito da cidade e de seus familiares. Segundo o relato dos proprietários, registrado no Inquérito Civil, uma

parte da propriedade havia sido recebida por herança e outra parte como doação do INCRA na década de 1970 e vinha sendo operada de maneira produtiva, na pecuária e agricultura, com garantia permanente de preservação do manguezal (MPE-Macaé, IC 002/2001/MA/MCE).

Os primeiros ocupantes foram retirados pela Polícia Militar. Entretanto, houve novo processo de ocupação alguns dias depois. Em relatório encaminhado no ano de 1999, a FEEMA informou que identificou cerca de 300 casas no local (MPE-Macaé, IC 002/2001/MA/MCE). A ocupação encontra-se consolidada atualmente, e a localidade passou a ser conhecida como Nova Esperança. Segundo informação da representante da comunidade entrevistada, a Nova Esperança possui cerca de cinco mil residências.



Figura 19 - Ocupação ilegal em área de manguezal na Nova Holanda  
Foto da autora (2008)



Figura 20 - Área de ocupação ilegal na Nova Holanda  
Foto: Jorge Vicente (2005)

#### 5.1.6 – Malvinas

Na localidade atualmente denominada Malvinas, ficava o antigo “lixão” da cidade de Macaé. A localidade Malvinas é uma ilha fluvial, cercada pelo Canal da Virgem Santa e pelo Rio Macaé que integra o bairro Botafogo, no Setor Administrativo 03 – verde. O processo de ocupação ilegal surgiu na década de 1980. O nome da localidade foi dado por analogia à Guerra entre a Argentina e o Reino Unido na região das Ilha Malvinas, pois além de ser uma ilha, segundo a tradição oral, a luta pela permanência na área, sendo ameaçados várias vezes de retirada do local, lembrava aos moradores a Guerra das Malvinas.

Observamos que, atualmente, a comunidade das Malvinas apresenta algumas obras de urbanização feitas pelo Poder Público Municipal: quase todas as ruas estão calçadas, a localidade possui abastecimento de água, iluminação pública, uma escola e uma área de lazer. Na figura 21, vemos imagem da rua principal da Comunidade Malvinas, na qual podem ser observadas algumas dessas benfeitorias.

O processo de ocupação da comunidade Malvinas foi se ampliando ao longo dos anos, mas, apesar disso, o local ainda possui uma pequena parte florestada por vegetação de manguezal. A denúncia apresentada, no ano de 2000, referia-se ao processo de desmatamento ilegal dessa área de manguezal ainda existente às



margens do Rio Macaé (MPE – Macaé, IC 055/2001/MA/MCE). Na figura 22 podemos observar a imagem do processo de ocupação à margem do Rio Macaé.



Figura 21 - Início da rua principal da Comunidade Malvinas  
Foto: Robsom Maia (2006)



Figura 22 - Ocupação ilegal às margens do Rio Macaé na Comunidade Malvinas  
Foto: Robsom Maia (2006)

### 5.1.7 – Ilha Colônia Leocádia

A Ilha Colônia Leocádia surgiu no processo de retificação do curso do Rio Macaé, realizada pelo extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento, em fins dos anos 1960. A área formou-se entre o leito novo e o leito antigo do Rio Macaé e integra uma propriedade particular, denominada Fazenda Leocádia, no Setor Administrativo 03 – verde. A Ilha Colônia Leocádia é considerada de preservação permanente por ser área de manguezal.

O processo de ocupação da Ilha Colônia Leocádia se iniciou no ano 2000, como continuidade do processo de ocupação das Malvinas. Formou-se uma comunidade na parte noroeste da Ilha, denominada Nova Malvina e outra comunidade na parte nordeste da Ilha, denominada Rio Novo, cujo acesso mais próximo é a localidade da Nova Holanda (MPF – Macaé, PA 81202/000086/98-00). Entretanto, ainda é possível ver na área um remanescente do manguezal do Rio Macaé (MPE - Macaé, PA 122/02/MA/MCE).

As denúncias apresentadas ao Ministério Público foram referentes à degradação do manguezal, decorrente do processo de ocupação da Ilha para fins de moradia, e também referente à construção de uma ponte ligando a Ilha ao bairro Malvinas. Nas figuras 23 e 24, temos imagens do processo de ocupação da Ilha Colônia Leocádia.



Figura 23 – Área de manguezal desmata e ocupação ilegal na Ilha Fluvial Colônia Leocádia  
Foto: EMHUSA (2007)



Figura 23 - Imagem da degradação do manguezal na Ilha Colônia Leocádia, feita para fins de ocupação ilegal  
Foto: Robson Maia ( 2006)

## 5.2 – Principais atores envolvidos nos conflitos

Em nossa pesquisa, nos propomos a identificar os quatro atores que intervêm na denúncia pública, apontados por Boltanski (1984 *apud* LEMOS, 2006, p. 2): o denunciante, o receptor da denúncia, o denunciado e a vítima.

O Ministério Público (Federal e Estadual) foi o órgão receptor das denúncias analisadas e por isso figurou como mediador dos conflitos. Oito denúncias foram localizadas no Ministério Público Estadual (MPE), e duas denúncias foram localizadas no Ministério Público Federal (MPF), conforme registrado na Tabela 7. Ambas as instituições apresentam competência legal para o recebimento das denúncias. As primeiras denúncias identificadas se deram no ano de 1997, referentes à ocupação ilegal no Lagomar, e a última denúncia, em 2007, referente à ocupação ilegal no bairro São José do Barreto. Ressaltamos, contudo, que esta denúncia refere-se a processo que tramitava no IEF desde 1999. ,

Tabela 7 - Macaé - Órgão que recebeu a denúncia de ocupação ilegal em mangues e restingas (1997-2007)

| Área de ocupação irregular | Órgão que recebeu a denúncia | Data da denúncia |
|----------------------------|------------------------------|------------------|
| Lagomar                    | MPF                          | 12/08/1998       |
|                            | MPE                          | 05/07/2005       |
|                            | MPE                          | 1997             |
| São José do Barreto        | MPE                          | 31/03/2007       |
| Fronteira                  | MPE                          | 01/05/2004       |
| Nova Brasília              | MPE                          | 05/10/2005       |
| Nova Holanda               | MPE                          | 27/08/1998       |
| Ilha Colônia Leocádia      | MPF                          | 1998             |
|                            | MPE                          | 27/07/2000       |
| Malvinas                   | MPE                          | 09/07/2002       |

Fonte: MPE e MPF – Macaé  
Elaboração da autora (2007)

O Poder Público figurou como principal denunciante. A maior parte das denúncias procedeu do poder público, através dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental, com destaque para o Batalhão de Polícia Florestal da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que apresentou o maior número de denúncias. Verificamos, entretanto, uma demora dos órgãos ambientais em efetivar a denúncia no Ministério Público a partir da constatação da irregularidade. No caso da Nova Holanda, por exemplo, o Batalhão de Polícia Florestal recebeu a denúncia em janeiro de 1998, realizou missões em julho de 1998 objetivando fiscalizar e coibir invasões, desmatamentos e danos ao manguezal e só fez a denúncia ao Ministério Público Estadual em fevereiro de 1999. No caso da ocupação do Loteamento São José do Barreto, a denúncia encaminhada ao Ministério Público Estadual em março de 2007, referia-se a um processo que tramitava internamente no IEF desde 1999.

Em três conflitos, os denunciadores foram moradores e, também, dois Inquéritos foram instaurados por iniciativa do Ministério Público Federal. Em um dos casos do Ministério Público Estadual, não foi possível identificar o autor da denúncia, visto que a Ação Civil Pública instaurada não deixa clara se a atitude de instaurar o Inquérito Civil Público foi motivada por denúncia ou por iniciativa do próprio MPE. Ressaltamos, entretanto, que neste caso, um funcionário da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e um funcionário do IBAMA foram apresentados como testemunhas,

pelo MPE, na Ação Civil Pública instaurada. Os dados podem ser conferidos na Tabela 8.

Tabela 8 - Macaé - Principais denunciantes de ocupação ilegal em manguezais e restingas (1997-2007)

| Denunciante      | Frequência Absoluta |
|------------------|---------------------|
| Morador          |                     |
| Individualmente  | 2                   |
| Coletivamente    | 1                   |
| Poder Público    |                     |
| BPFMA – PM       | 3                   |
| IEF              | 1                   |
| MPF              | 2                   |
| Não Identificado | 1                   |
| Total            | 10                  |

Fonte: MPE e MPF – Macaé  
Elaboração da autora (2007)

Conforme pode ser observado na Tabela 9, o veículo mais utilizado para a apresentação das denúncias foi ofício de órgão público. Esses ofícios foram encaminhados com relatórios de fiscalização e outros documentos.

Tabela 9 - Macaé - Veículo privilegiado para o oferecimento da denúncia de ocupação ilegal em manguezais e restingas (1997-2007)

| Veículo                                 | Frequência Absoluta |
|-----------------------------------------|---------------------|
| Carta Anônima                           | 1                   |
| Formulário do MPE                       |                     |
| <i>Com identificação do denunciante</i> | 1                   |
| <i>Sem identificação do denunciante</i> | 1                   |
| Ofício de órgão público                 |                     |
| BPFPM                                   | 3                   |
| IEF                                     | 1                   |
| Não identificado                        | 1                   |
| Iniciativa do Ministério Público        | 2                   |
| Total                                   | 10                  |

Fonte: MPE e MPF – Macaé  
Elaboração da autora (2007)

Em dois casos os denunciados foram os loteadores ou proprietário dos lotes, mas conforme pode ser verificado na Tabela 10, os ocupantes das áreas e o Poder Público Municipal foram os principais denunciados.

Tabela 10 - Macaé - Principais denunciados pelo processo de ocupação ilegal em manguezais e restingas (1997-2007):

| Denunciados                          | Frequência Absoluta |
|--------------------------------------|---------------------|
| prefeitura                           | 3                   |
| proprietário do lote                 | 1                   |
| ocupantes da área                    | 2                   |
| <i>citados genericamente</i>         | 1                   |
| <i>nomeados individualmente</i>      | 1                   |
| corretores de imóveis                | 1                   |
| não informado pelo autor da denúncia | 2                   |
| Total                                | 10                  |

Fonte: MPE e MPF – Macaé  
Elaboração da autora (2007)

Os ocupantes das áreas são acusados de serem responsáveis pela “supressão de vegetação de restinga”, por comprar “lotes fora do padrão aprovado pela prefeitura”, pelo “assoreamento do Canal Campos-Macaé”, por “aterrar o manguezal do Rio Macaé”, pela “destruição do manguezal”. Entretanto, com exceção das denúncias referentes à atuação dos corretores de imóveis, a cobrança de reparação do dano acabou sendo feita ao Poder Público Municipal. Esta foi cobrada pela sua omissão no exercício de fiscalização e na sua tarefa de coibir as ocupações. Assim, é ao Poder Público Municipal que o Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual têm se reportado no sentido de solicitar medidas efetivas para conter o avanço das ocupações ilegais na cidade. Verificamos também que, em duas denúncias, os autores preferiram informar a ocorrência da invasão sem, contudo apontar um responsável. Também, nesses casos, é ao Poder Público Municipal que, tanto o Ministério Público Federal quanto o Ministério Público Estadual têm cobrado informações e medidas efetivas.

Na Tabela 11, registramos os principais atores em conflito e a frequência que esse conflito foi citado nos documentos analisados.



Tabela 11 - Macaé - Atores em conflito devido à ocupação ilegal em manguezais e restingas (1997-2007)

| Atores em conflito               |   |                       | Frequência Absoluta |
|----------------------------------|---|-----------------------|---------------------|
| Órgãos de fiscalização ambiental | X | Ocupantes             | 10                  |
| Órgãos de fiscalização ambiental | X | Prefeitura            | 10                  |
| Órgãos de fiscalização ambiental | X | Proprietário da área  | 1                   |
| Ocupantes                        | X | Proprietário          | 1                   |
| Ministério Público Federal       | X | Prefeitura            | 2                   |
| Ministério Público Estadual      | X | Prefeitura            | 5                   |
| Ministério Público Estadual      | X | Corretores de imóveis | 1                   |
| ONG's                            | X | Prefeitura            | 1                   |
| ONG's                            | X | Ocupantes             | 1                   |

Fonte: MPE e MPF – Macaé  
Elaboração da autora (2007)

Pudemos constatar que os principais conflitos envolveram os órgãos de Fiscalização Ambiental, os ocupantes, o Poder Público Municipal e o Ministério Público. Em todos os casos, se estabeleceu uma oposição entre os órgãos de fiscalização ambiental e os ocupantes, e entre os órgãos de fiscalização ambiental e o Poder Público Municipal. A atuação do Poder Público Municipal oscilou entre o papel de fiscalização do processo de ocupação ilegal, e o papel de oferecer pequenas obras de infra-estrutura nas áreas ocupadas. Assim, a relação do Poder Público Municipal além de ser conflituosa com os Órgãos de Fiscalização Ambiental, também foi conflituosa com os ocupantes em alguns momentos. Conflitos também se estabeleceram entre o Poder Público Municipal e o Ministério Público, pois coube ao Ministério Público a tarefa de estimular o processo de tomada de decisão por parte do Poder Público Municipal.

Pudemos verificar, entretanto, que a relação entre os atores mencionados nos Inquéritos Cíveis não se estabeleceu somente de forma conflituosa, mas há a existência também de colaboração entre os atores que possuem objetivos e interesses comuns. Porém, as relações são dinâmicas e podem tender, ora para o conflito, e ora para a cooperação, dependendo das decisões e do próprio processo

decisório. Sintetizamos na Figura 25 a forma de interação desenvolvida pelos atores mencionados nos Inquéritos Cíveis<sup>27</sup>:

Figura 25 - Macaé – Interação entre os atores envolvidos nas denúncias de ocupação ilegal em manguezais e restingas ( 1997-2007)

| Atores Sociais                 | Ocupantes                                                                           | Ministério Público                                                                  | Poder Público Municipal                                                             | Órgãos de Fiscaliz. Ambiental                                                       | Corretores de imóveis                                                                 | ONG's | Proprietário de áreas ocupadas |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------------------------|
| Ocupantes                      |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                       |       |                                |
| Ministério Público             |    |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                       |       |                                |
| Poder Público Municipal        |    |    |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                       |       |                                |
| Órgãos de Fiscaliz. Ambiental  |   |   |   |                                                                                     |                                                                                       |       |                                |
| Corretores de imóveis          |  |  | NA                                                                                  |  |                                                                                       |       |                                |
| ONG's                          |  |  |  |  | NA                                                                                    |       |                                |
| Proprietário de áreas ocupadas |  |  |  |  |  | NA    |                                |

LEGENDA:  Conflito  Conflito-Cooperação  Cooperação NA - não se aplica

Fonte: MPE e MPF – Macaé  
Elaboração da autora

Resta-nos identificar, ainda, a favor de quem a denúncia foi feita, ou seja, as vítimas do conflito. Constatamos que as denúncias feitas referiram-se à ocupação das áreas de restinga e manguezal por uma população de menor poder aquisitivo, que suporta os riscos decorrentes das condições físicas ou da falta de infra-estrutura urbana dessas áreas. Desse modo, baseando-nos na definição de Lemos (2006, p. 2)<sup>28</sup> esta população pode ser considerada a vítima do conflito. Mesmo no caso de

<sup>27</sup> O modelo de formatação do quadro foi baseado no trabalho de VIVACQUA (2005).

<sup>28</sup> Ver p. 45



compra de lote no Lagomar, por exemplo, há referências a uma população de menor renda que, com grandes esforços, consegue pagar parceladamente o seu lote. No capítulo IV, apresentamos dados que demonstram o quadro de segregação espacial existente na cidade de Macaé. As ocupações ilegais fazem parte das alternativas de acesso à moradia criada pela população de menor poder aquisitivo da cidade de Macaé, que não consegue se inserir no mercado imobiliário formal. A camada da população de renda mais baixa foi ocupando parcelas do espaço urbano desprezadas pela camada de mais alta renda, e pelo mercado imobiliário, por serem impróprias à urbanização devido às restrições ambientais.

Os ocupantes dessas áreas, entretanto, passaram a sofrer as consequências desse processo de ocupação ilegal no seu dia-a-dia. Construção de habitações precárias, doenças, falta de infra-estrutura no local, ausência de saneamento básico, abastecimento de água potável e calçamento são algumas das dificuldades enfrentadas pelos moradores. Esses moradores são também atingidos pelos fenômenos da natureza, como enchentes (Nova Holanda e Nova Brasília) e a ressacas do mar (Fronteira). Além desses problemas, os moradores vivem numa situação de insegurança devido à carência de regularização fundiária de suas moradias e constantes ameaças de remoção ou de invalidade de documentos que lhe garantam a posse da área em que residem. Dessa forma, assim como Compans e Viña (2006, p. 3), observamos que no caso de conflitos ambientais, motivados por ocupações ilegais do espaço urbano, a participação da população de baixa renda como réus, ou seja, como os disseminadores do conflito, confunde-se com a participação destes mesmos protagonistas como vítima.

Entretanto, os dados apresentados a seguir, nos levam a concordar com a conclusão de Compans e Viña (2006, p.11) de que a visão desta comunidade como “vítima passiva” pode ser relativizada:

- Em três casos os ocupantes figuram como denunciados;
- As denúncias de degradação das restingas e manguezais foram confirmadas por estudos acadêmicos e relatórios de fiscalização;
- Os indivíduos ocupam estas áreas já na expectativa de receber benefícios do poder público posteriormente;

- Há referências a existência de um mercado “imobiliário” da comunidade, ou seja, após a ocupação inicial, os lotes, ou as moradias construídas, passam a ser vendidas a outros moradores.

Verificamos, então, que a condução dos conflitos ambientais motivados por ocupação ilegal do espaço urbano necessita de um olhar bem abrangente e um encaminhamento multidisciplinar por parte dos órgãos que recebem a denúncia.

### **5.3 – A atuação do Ministério Público**

O Núcleo do Ministério Público Estadual em Macaé foi inaugurado no ano de 2002 e o Núcleo do Ministério Público Federal foi inaugurado em 2005. Desta forma, algumas denúncias foram feitas inicialmente nos Núcleos do Ministério Público em Campos dos Goytacazes ou Cabo Frio, sendo encaminhados para o Núcleo de Macaé após a inauguração deste. Segundo o procurador e o promotor entrevistados, o Núcleo de Macaé do Ministério Público Federal e Estadual ainda possui um reduzido número de funcionários.

Em todos os casos, mais de um Promotor ou Procurador tratou da questão. Tal situação se deve ao fato dos Inquéritos terem sido transferidos de outros Núcleos para Macaé e, também, devido à rotatividade dos Promotores e Procuradores na titularidade do Núcleo de Macaé. Assim, verificamos momentos de maior ou menor agilização no encaminhamento dos Inquéritos. Na pesquisa, constatamos que os processos investigatórios se alongam por anos no Ministério Público. Tal informação pode ser comprovada, uma vez que as primeiras denúncias são datadas de 1997 e ainda estarem tramitando nas instâncias do Ministério Público.

A análise dos documentos, referentes às denúncias de ocupação irregular em áreas de manguezal e restinga na cidade de Macaé, permitiu que se detectasse a existência de um procedimento padrão por parte do Ministério Público: encaminhamento de ofício à Prefeitura de Macaé e/ou Secretaria de Meio Ambiente de Macaé para que estas se manifestassem sobre as medidas adotadas para conter as ocupações irregulares; solicitação à Prefeitura e/ou Secretaria de Meio Ambiente para que fiscalizassem a área objeto de denúncia; solicitação ao Instituto Estadual

de Floresta - IEF e/ou ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA, e/ou à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA para que realizem vistoria no local e para emissão de laudo sobre os danos ambientais detectados.

Além desses procedimentos, foram identificadas as seguintes estratégias de atuação por parte do Ministério Público:

- Convocação da Prefeitura para audiência – 1 caso
- Realização de vistoria no local pelos próprios Promotores e Procuradores - 2 casos
- Realização de vistoria no local por parte de funcionários do Ministério Público – 3 casos
- Ajuizamento de Ação Civil Pública – 3 casos
- Proposição de Termo de Ajustamento de Conduta que não chegou a se efetivar – 3 casos
- Celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – 3 casos
- Revisão de Termo de Ajustamento de Conduta – 2 casos
- Realização de Inspeção Judicial – 1 caso
- Realização de reuniões com representante dos moradores da área ocupada ilegalmente – 1 caso
- Solicitação de pronunciamento por parte da Secretaria de Meio Ambiente e da FEEMA sobre a construção de uma ponte que estaria facilitando o acesso a área de manguezal – 1 caso
- Solicitação ao Cartório de imóveis de informações sobre os proprietários da área objeto de denúncia – 2 casos
- Solicitação de notificação ao proprietário a fim de que este prestasse esclarecimentos sobre a ocupação de sua propriedade e para viabilizar um possível Termo de Ajustamento de Conduta – 1 caso
- Encaminhamento de recomendação à Prefeitura de Macaé para que adotasse medidas efetivas de proteção do manguezal do Rio Macaé, efetuando o cercamento e impedindo a ocupação desordenada do seu entorno e ainda o lançamento de afluentes, além de outras medidas protetivas – 1 caso
- Realização de reunião coletiva entre Ministério Público, Secretaria de Meio Ambiente, ONGs e representante da área ocupada – 1 caso

- Solicitação de Instauração de Inquérito policial – 1 caso

O Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal da cidade procuram manter diálogo entre si objetivando a troca de informações sobre o andamento dos Inquéritos Cíveis entre essas instituições. Como exemplo, podemos citar a Ata de uma reunião realizada no Ministério Público Federal com a presença da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, representantes de ONG's e o Juiz Federal que foi encaminhada ao Ministério Público Estadual. Algum tempo depois, o Ministério Público Estadual encaminhou ofício ao Ministério Público Federal solicitando informações sobre a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta. Numa outra situação, o Ministério Público Estadual encaminhou notificação ao Ministério Público Federal de denúncia recebida. Há também um caso em que o Ministério Público Federal de Campos encaminha um laudo técnico elaborado por solicitação do Procurador da República em Campos dos Goytacazes, a partir de denúncia veiculada por um Jornal local.

O Ministério Público é uma importante instituição na mediação dos conflitos ambientais de Macaé, especificamente os conflitos devidos às ocupações ilegais de manguezais e restingas, por ser um veículo capaz de dar visibilidade às diferentes concepções de apropriação do espaço da cidade, concedendo, a cada um dos atores envolvidos, a oportunidade de defender seu ponto de vista.

#### **5.4 – Opiniões e expectativas sobre o processo de ocupação de manguezais e restingas em Macaé**

Tratar da questão da ocupação de mangues e restingas, considerados por lei áreas de preservação permanente, envolve questões sociais, jurídicas e ambientais simultaneamente, fato que pode gerar opiniões e propostas diferenciadas. A partir da pesquisa de campo feita, selecionamos algumas citações dos documentos analisados que nos permitem identificar diferentes concepções sobre a ocupação de manguezais e restingas em Macaé.

Primeiramente destacamos a opinião dos ocupantes, que vêem no processo de ocupação a possibilidade de adquirir uma moradia:

Sabemos que a área é irregular, mas preferimos acreditar que como muita gente conseguiu a terra de graça na outra parte da Nova Holanda, nós também vamos obter aqui. (Relato de um pescador sobre o novo processo de ocupação na Nova Holanda, MPE – Macaé, IC002/2001/MA/MC)

Moro de favor na casa de uma amiga e tenho quatro filhos, quando me avisaram o que estava acontecendo corri logo para pegar o meu lote. Estou desempregada e não tenho casa própria. (Relato de uma dona de casa sobre o novo processo de ocupação na Nova Holanda, MPE – Macaé, IC002/2001/MA/MC)

Para mim quem não tem casa deveria morar nessa área, pois ela é muito abandonada... (Relato de uma dona de casa sobre o novo processo de ocupação na localidade da Nova Holanda, MPE – Macaé, IC002/2001/MA/MC)

Identificamos também a concepção dos que vêm na ocupação um processo que causa profundos danos ao ambiente natural:

Dos doze manguezais localizados na região norte do Estado do Rio de Janeiro (...), este é o mais pressionado pelo crescimento urbano e também o mais perturbado (...) A urbanização além de suprimir importantes áreas, no passado cobertas por manguezais, acarreta outro grande problema: a poluição do rio... (Parecer Técnico do IBAMA sobre o manguezal do Rio Macaé, MPE – Macaé, IC002/2001/MA/MC)

Denúncia para apurar desmatamento realizado por invasores de terra (...) causando danos ao manguezal do Rio Macaé. (Denúncia encaminhada pelo BPFPM sobre o processo de ocupação da Ilha Malvinas, MPE-Macaé, IC 055/2001/MA/MCE)

Ficou constatado (...) várias construções clandestinas com fins residenciais, com supressão de vegetação de restinga sem a devida licença (...) causando grande devastação ambiental... (Relato do procurador sobre o processo de ocupação do Lagomar, MPF – Macaé, ACP 2002.5103001627-2)

A responsabilidade do Poder Público Municipal no processo também é enfatizada:

... a vistoria realizada por nós (...) mostrou que o Poder Executivo Municipal é o principal responsável pela destruição do ecossistema em pauta, quer por ação direta, quer por omissão... (Parecer Técnico do IBAMA, MPE – Macaé, IC002/2001/MA/MC)

... evidencia-se a inequívoca constatação de ausência do uso efetivo e eficaz do exercício de poder de polícia por parte do Poder Público Municipal de Macaé... (Relato do Procurador sobre o processo de ocupação no Lagomar, MPF – Macaé, ACP 2002.5103001627-2)

Por outro lado, temos a visão do Poder Público Municipal que procura se eximir dessa responsabilidade:

A fiscalização do manguezal é de responsabilidade do IBAMA (...) sendo uma área de preservação permanente e tratando-se de manguezal a atribuição é do proprietário ou do IBAMA... (Resposta do procurador Geral do Município de Macaé sobre a ocupação da Nova Holanda. MPE – Macaé, IC002/2001/MA/MC)

...as ocupações não são recentes e embora as diversas tentativas de coibi-las o enfrentamento acabou se tornado inviável, até porque as ocupações ocorrem á noite (...) há um conflito de competência, pois as áreas são da União e o município não tem como ajuizar medidas judiciais... (Resposta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente sobre o processo de ocupação na Fronteira, MPE – Macaé, IC 035/2004/Ma/MCA)

Destacamos também a visão dos que alertam para o comprometimento da atividade pesqueira, segunda atividade econômica mais importante do município:

...O estado de perturbação em que se encontra esse ecossistema resultou na geração de impactos negativos que incidem diretamente na atividade pesqueira (...) os pescadores são unânimes em sustentar a queda da produtividade... (Parecer Técnico do IBAMA sobre o processo de ocupação da Nova Holanda, MPE – Macaé, IC002/2001/MA/MC)

Os proprietários das terras ocupadas vêm no processo de ocupação um ato ilegal que lhes feriram no direito de propriedade:

A partir da noite do dia 10/07/1998 um grupo de aproximadamente 100 pessoas começou a invadir as terras de sua propriedade, esbulhando-o em sua legítima posse (...) nos primeiros dias de agosto de 1998, possivelmente o mesmo grupo, e desta vez ganhando novas adesões invadiu novamente a mesma área desapossando os proprietários da área invadida... (Correspondência enviada pelo proprietário da área invadida na Nova Holanda, MPE – Macaé, IC002/2001/MA/MC)

Mas há também os que concebem a ocupação como um processo que causa sérios danos aos próprios moradores:

Em que pese a prioridade dos objetivos preservacionistas para a área em questão, há que se ressaltar a fragilidade sócio-econômica da comunidade que ali se assentou (...) foi analisada a viabilidade de manter a comunidade naquela área, desde que em condições adequadas de infra-estrutura e organização. (Parecer Técnico da

Secretaria Municipal de Meio Ambiente sobre o processo de ocupação na Ilha Colônia Leocádia, MPE – Macaé, PA 122/02/MA/MCE)

... os bairros Nova Holanda e Brasília se constituíram em grande parte através de construções irregulares e clandestinas, promovidas pelas camadas mais carentes (...) esta mesma população, devido a sua condição econômica, torna-se muitas vezes 'impermeável' a aplicação da lei, configurando assim, um problema também de natureza social (...). A continuidade deste processo (aterro do manguezal) pode levar ao fechamento do canal (...) O estrangulamento do canal coloca em risco também a saúde dos moradores, com a presença de água estagnada e inundações... (Relatório da Secretaria de Meio Ambiente de Macaé sobre o processo de ocupação da Nova Brasília, MPE- Macaé, IC 116/2005/MA/MCE)

Por fim, ressaltamos a visão dos que, além de prejuízos ao patrimônio natural, vêem na ocupação de manguezais e restingas uma ameaça à preservação de patrimônio histórico que é o canal Campos-Macaé:

O bairro (...) possui ruas estreitas com pavimentação precária sem sistema de coleta de águas pluviais e de esgoto, que é lançado *in natura* no canal Macaé-Campos... (Relatório do vistoria do IBAMA sobre o processo de ocupação na Nova Brasília, MPE – Macaé, IC 116/2005/MA/MCE)

Os fragmentos destacados, apesar de se referirem a uma mesma situação e contexto, nos revelam visões diferenciadas e, em alguns casos conflituosas, sobre o mesmo processo: a ocupação ilegal de áreas de manguezais ou restingas em Macaé. Comprovam, conforme apontado por Acselrad (2004b), que podem surgir diferentes concepções sobre as formas de apropriação do meio ambiente, gerando, assim, conflitos entre os atores que não comungam das mesmas perspectivas sobre uma determinada questão ambiental.

Algumas dessas divergências ganharam visibilidade por serem veiculadas pela imprensa ou através de comunicações feitas aos órgãos públicos competentes, tornando, dessa forma, explícitos os conflitos existentes. As diferentes concepções sobre o processo de apropriação dos manguezais e restingas se revelam nos diferentes interesses dos atores em relação às referidas áreas.

## 5.5 – Principais interesses em disputa

Identificar os interesses de cada ator no conflito se torna necessário para se ter uma visão contextualizada da situação. Em Macaé, as ocupações ilegais em áreas de manguezais e restingas tornaram-se a principal fonte de conflitos entre os atores com interesses em preservar essas áreas, representados principalmente pelo movimento ambientalista e órgãos de fiscalização ambiental, e a população ocupante que, indiferente às características desses ecossistemas, tem interesse em transformá-los em áreas para habitação. Na Tabela 12, a seguir, apresentamos, segundo as informações coletadas nos Inquéritos, os interesses e as justificativas apresentadas pelos diferentes atores, ao longo do processo de negociação que engendraram-se nos conflitos em tela.

Tabela 12 - Macaé - Conflitos motivados por ocupação ilegal em mangues e restingas (1997-2007): interesses e justificativas dos atores

| Atores                                                     | Interesse                                                                                                                      | Justificativa (s)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ocupantes                                                  | Permanecer na área ocupada;<br>Melhoria da infra-estrutura do local.                                                           | Ter um imóvel sem ter que pagar por ele ou pagar menos que o valor de um imóvel no mercado mobiliário formal;<br>Melhoria na qualidade de vida;<br>Viver em local próximo a área central da cidade;                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Movimento ambientalista e órgãos de fiscalização ambiental | Remoção das Famílias;<br>Recuperação das áreas degradadas.                                                                     | Defendem a preservação do ambiente natural;<br>Consideram a área de extremo valor ambiental e que a ocupação causa profundos impactos negativos aos ecossistemas existentes no local;<br>As famílias vivem em situação precária nessas áreas;<br>Comprometimento da atividade pesqueira;<br>Defendem a necessidade de um maior comprometimento do poder público municipal com a questão.<br>Criação de APA na Ilha Colônia Leocádia;<br>Proteção do PARNA Jurubatiba |
| Prefeitura                                                 | Deixar os ocupantes nas áreas em que estão;<br>Realizar obras de infra-estrutura;<br>Remoção dos ocupantes das áreas críticas. | Melhorar a imagem da cidade;<br>Melhor repercussão na opinião pública, causando menos impacto à figura do prefeito;<br>Possibilidade de aquisição de verbas de outras instâncias do Estado como governo do Estado e governo Federal;<br>Possibilidade de conquistar eleitores;                                                                                                                                                                                       |



|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proprietário da área        | Remoção das famílias                                                                                                                                                                                                                                                            | Garantir o seu direito de propriedade e de manter a função que vinha dando ao ambiente: área de lazer, pecuária.                                                                                                             |
| Ministério Público Estadual | Coibir as ocupações ilegais na cidade; Posicionamento do Poder Público Municipal quanto as atividades realizadas nesse sentido; Que sejam cessadas as vendas dos lotes ilegalmente; Assinatura de um TAC.                                                                       | Defender o cumprimento da lei no sentido de evitar a continuidade da ocupação de áreas de preservação permanente. Interromper Loteamento clandestino no Lagomar.                                                             |
| Ministério Público Federal  | Que a Prefeitura: use efetivo e eficaz exercício do poder de polícia por parte da prefeitura de Macaé; que adote medidas para paralisação das atividades de parcelamento do solo no Lagomar; Que as áreas ocupadas sejam restauradas; Pagamento de multa; Assinatura de um TAC. | Defender o cumprimento da lei no sentido de evitar a continuidade da ocupação de áreas de preservação permanente. Proteger o PARNA de Jurubatiba Comprometimento do Poder Público Municipal com o “grave problema ambiental” |

Fonte: MPE e MPF - Macaé  
Elaboração da autora (2007)

Identificamos, a partir dos diferentes interesses em jogo, três grupos de atores envolvidos nos conflitos: os que defendem a retirada dos ocupantes e a restauração das áreas degradadas, os que defendem a permanência dos ocupantes e urbanização das áreas ocupadas, e os que defendem a necessidade de um estudo de cada situação visando à urbanização das áreas de ocupação já consolidadas e remoção de famílias que estiverem em área de risco ou comprometendo os ecossistemas ainda existentes. A identificação dos interesses de cada ator ou de cada grupo de atores é importante ferramenta no auxílio do processo de negociação.

## 5.6 – A trajetória institucional das denúncias

Conforme modelo elaborado por Lemos (2006, p. 14), o Ministério Público utiliza o modelo pluralista no encaminhamento das denúncias, recorrendo a variados órgãos na busca de informações para a devida instrução dos procedimentos.

A análise dos dados coletados na pesquisa de campo nos permite afirmar que, a partir do recebimento da denúncia, o Ministério Público de Macaé tomou inicialmente medidas administrativas objetivando constatar a veracidade das denúncias, confirmando a constatação de Lemos (2006) de que “a questão técnica é um aspecto muito relevante do tratamento institucional dos conflitos e da legitimidade das denúncias” (LEMOS, 2006, p. 15). Assim, o Ministério Público

acionou o IBAMA em sete denúncias, a FEEMA em seis e o IEF em duas denúncias. A esses órgãos, o Ministério Público solicitou vistoria no local, pareceres técnicos e/ou informações sobre a extensão dos danos causados nas áreas ocupadas. Vimos que a SERLA também foi consultada no caso da Ilha Colônia Leocádia.

Verificamos, entretanto, que é ao Poder Público Municipal que o Ministério Público tem solicitado respostas e/ou que assuma responsabilidades em relação às ocupações irregulares da cidade. Em nove procedimentos, o Poder Público Municipal foi chamado a responder ao Ministério Público sobre as medidas que estão sendo tomadas para coibir as ocupações irregulares. Apesar de algumas denúncias terem sido endereçadas aos moradores, em última instância, é o Poder Público Municipal que tem sido acusado de “omissão, admitindo invasões e ocupações irregulares do solo urbano” (MPE - IC 035/2004/MA/MCE). Segundo o Ministério Público Federal, “os fatos evidenciam a ausência do uso efetivo eficaz do poder de polícia por parte da Prefeitura de Macaé, que mesmo ciente, não tomou as providências necessárias” (MPF - ACP 2002 5103001627).

Constatamos casos de morosidade na tramitação dos procedimentos internamente no Ministério Público. Essa demora provocou a ampliação do problema das ocupações. No caso da Nova Holanda, por exemplo, a denúncia foi feita em agosto de 1998, e a primeira solicitação, de que se oficiasse o Prefeito de Macaé, a FEEMA e o IBAMA, só foi encaminhada em fevereiro de 1999. Também observamos demora, por parte dos órgãos ambientais acionados e da Prefeitura, no atendimento às solicitações feitas pelo Ministério Público. Em várias ocasiões, principalmente nos últimos anos, a resposta enviada foi no sentido de pedir dilatação do prazo para o encaminhamento das respostas, as quais não haviam sido enviadas até o dia da presente pesquisa (Nova Holanda, Fronteira, Ilha Leocádia, São José do Barreto).

A lentidão no tratamento da questão das ocupações ilegais pode ser constatada principalmente a observação do tempo de tramitação no Ministério Público: as primeiras denúncias datam de 1997 e ainda estão em discussão até o presente ano, ou seja, 2008. A falta de funcionários e o acúmulo de atividades são citados como justificativas para a demora no cumprimento das solicitações. A principal consequência da demora em se tomar providências foi a intensificação das ocupações irregulares, fato mencionado, por exemplo, no caso da Nova Holanda: o

proprietário da área ocupada informa, em 07/01/1999, que havia cerca de 60 edificações de alvenaria em sua propriedade. No relatório de vistoria encaminhado pela FEEMA, em 12/08/1999, registrou-se a instalação de cerca de 300 casas no local.

Há pareceres do IEF, do IBAMA e da FEEMA encaminhados no caso da Nova Brasília e da Nova Holanda. No caso da Nova Brasília, entretanto, verificou-se a existência de pareceres contraditórios: enquanto o IEF disse que não localizou o local denunciado, o IBAMA encaminhou um extenso relatório no qual faz uma longa retrospectiva do processo de ocupação da área.

A Prefeitura Municipal de Macaé manteve o processo de comunicação aberto com o Ministério Público. Contudo, os documentos do Poder Público Municipal são, na maioria dos casos, para justificar o fato de não ter realizado nenhum procedimento, ou para repassar a responsabilidade de realizar a tarefa, para a União (Fronteira), para o Governo do Estado, para o IBAMA, para o proprietário da área (Nova Holanda), ou para a SERLA (Ilha Colônia Leocádia). Em relação à Nova Brasília, alega a necessidade de obter informações sobre recursos orçamentários e a necessidade de se consultar a planejamento de ações para o exercício de 2007 antes da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta. Sobre a solicitação de medidas de proteção ao manguezal do Rio Macaé, a prefeitura informou que “é praticamente inviável ao município cumprir o que consta no Termo de Ajustamento de Conduta na forma proposta, vez que o objeto é muito amplo, pois a área de manguezal do Rio Macaé é de enorme extensão” (MPE – Núcleo Macaé – IC 002/2001/MA/MCE). Em relatório referente à vistoria no Lagomar, a SEMA referiu-se à “dificuldade de se avaliar a real extensão do dano devido ao fato de não saber qual a vegetação existente na área de supressão” (MPE – Núcleo Macaé – PP 013/2006/MA/MCE). No caso da Colônia Leocádia, a SEMA assumiu a dificuldade que tem tido de remover as famílias que ali estão residindo. Vale ressaltar, entretanto, que o questionamento principal do Ministério Público Estadual, feito à Prefeitura de Macaé, ainda não teve uma resposta: diz respeito às medidas efetivas que têm sido tomadas para coibir as ocupações irregulares na cidade. Ressalta-se, ainda, que a não celebração do Termo de Ajustamento de Conduta por parte da Prefeitura de Macaé, no caso do loteamento ilegal do Balneário Lagomar, motivou a instauração de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal.

Conflitos institucionais foram verificados entre a Prefeitura de Macaé e os órgãos de fiscalização ambiental, devido à divergência de interesses entre os órgãos ambientais e a Prefeitura de Macaé. Em vários documentos, os órgãos de fiscalização ambiental acusam o poder público municipal de omissão e ainda de incentivador das ocupações ilegais, seja por omissão no processo de fiscalização, ou por promover pequenos serviços de infra-estrutura, como abertura de ruas ou aterramento. A remoção das famílias é o encaminhamento solicitado pelo IBAMA, pela SERLA, pelo IEF e pela FEEMA, enquanto que a Prefeitura tem sido mais cautelosa em tomar tal atitude.

Importa destacar, na ocupação da Ilha Colônia Leocádia, uma série de conflitos institucionais verificados entre os órgãos ambientais e a Prefeitura, bem como entre órgãos da própria Prefeitura. Uma das denúncias feita foi motivada por solicitação de um biólogo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente no ano de 1999 (MPE – Macaé, PA 122/02/M/MCE). A denúncia referia-se à construção de uma ponte por parte da população. A construção dessa ponte havia sido iniciada pela própria Prefeitura, para facilitar o acesso à Ilha Colônia Leocádia. A FEEMA interditou a obra porque a SERLA não concordou com a construção da ponte e com a proposta de urbanização da Ilha apresentada pela Prefeitura. Para a FEEMA e para a SERLA, todos os moradores da Ilha deveriam ser removidos. Os moradores construíram a ponte por conta própria, e apesar de seus construtores terem sido autuados, a obra ainda está lá. Posteriormente, pela proposta do Termo de Ajustamento de Conduta, a Prefeitura se responsabilizou pela remoção de algumas famílias da Ilha e pela urbanização da área, cuja ocupação já estava consolidada, devendo também impedir novas ocupações da área. Algumas famílias, então, foram transferidas para um Condomínio Popular com o auxílio da Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento - EMHUSA. Entretanto, há registro da própria EMHUSA solicitando, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, medidas que impeçam novas ocupações da Ilha, um sinal de que estas continuavam ocorrendo.

A despeito das divergências, foi mencionada a realização de ações em conjunto, com a participação dos órgãos ambientais, acima mencionados, com o objetivo de realizar vistorias na Ilha Colônia Leocádia, na Fronteira e no Lagomar. Segundo os relatórios encaminhados pela operação conjunta realizada em 1996, constatou-se construções clandestinas com fins residências, com supressão de

vegetação de restinga sem a devida licença no Lagomar. Em dezembro de 2006, moradores foram notificados, cerca de 20 construções em andamento foram demolidas, foram retiradas várias cercas que delimitavam terrenos em local de preservação e, no local, foram colocadas placas alertando a população para que não ocupe as áreas. Mais à frente há registro de que essas placas foram retiradas ( MPE – Núcleo Macaé – PA 122/02/MA/MCE, PA 011/03, PA 123/2004/CD/MCE) . A Secretaria de Meio Ambiente informou também que foi instaurado um Fórum de combate a crimes ambientais, mas não há registro do desenvolvimento de atividades a partir desse Fórum. Verificou-se, assim, que as ações institucionalizadas em conjunto foram pontuais, sem uma continuidade do movimento.

### **5.7 – Participação de agentes não pertencentes ao poder público**

Em três casos, a denúncia partiu de denunciantes que não se identificaram como representantes de nenhuma entidade organizada. Dessa forma, consideramos que as denúncias partiram de cidadãos individualizados. No que concerne à questão da defesa do ambiente, os problemas pontuais mais citados e alvos das denúncias foram a ocupação da faixa de areia e da restinga, supressão de vegetação, desmatamento e construção em área de preservação permanente. Mas verificamos também algumas referências a questões sociais, como os problemas que os ocupantes estavam enfrentando na ocupação da Fronteira, ou a questões universalizantes, como a defesa do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Nesses casos em que indivíduos figuraram como denunciantes, a participação desses atores limitou-se ao momento da denúncia, não havendo registro de nenhum envolvimento dos denunciantes no decorrer do conflito.

Identificamos, também, a participação dos cidadãos coletivamente através das entidades organizadas. Em quatro casos, houve citação da participação de Associações de Moradores, Associações Ambientalistas ou Associação Profissional. Em nenhum dos casos, contudo, como protagonistas da denúncia, mas sim como acompanhantes ou apoiadoras do processo desencadeado por denúncia inicial. Apesar de não terem sido autoras de nenhuma denúncia, as entidades organizadas

passaram a atuar no decorrer do conflito, enviando informações sobre o caso ao Ministério Público, participando de reuniões e sugerindo medidas.

A população afetada nos conflitos foi representada no Ministério Público através das suas Associações de Moradores, constituídas legalmente ou não. Em todas as áreas de conflito detectadas, constatamos um representante da comunidade como “porta voz” das reivindicações da comunidade. A Associação de Moradores da Nova Malvina, da Comunidade Rio Novo, da Nova Holanda e do Balneário Lagomar foram as que tiveram maior participação nos conflitos identificados. Os representantes comunitários procuram garantir a ocupação e reivindicar melhorias para o local. Há registro de envio de correspondências e de abaixo-assinado ao Ministério Público pelo representante da Nova Malvina, presença em audiência no Ministério Público Estadual do representante da Comunidade Rio Novo, presença de representantes dos moradores do Lagomar em reunião de negociação e com representantes da Prefeitura de Macaé, e presença do presidente da Associação de Moradores da Nova Holanda em audiência de Justificação.

A participação de Associações Ambientalistas foi verificada no caso da ocupação da Nova Holanda, da Ilha Colônia Leocádia e do Loteamento Lagomar. Dentre as ações que partiram de Associações ambientalistas, detectamos o envio de matérias de jornal em que demonstraram a ocupação que estava ocorrendo na área de manguezal, acompanhada de solicitação de imediata abertura de Ação Civil Pública visando a reparação dos danos e indiciamento dos responsáveis na Nova Holanda; participação nas reuniões do Ministério Público Federal visando a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta para a Ilha Colônia Leocádia; envio de correspondência denunciando a ausência de medidas que garantissem o atendimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para o Loteamento Lagomar. Destaca-se, também, o ofício, enviado pela Associação das Entidades Ambientalistas da Macro-região Ambiental 5 do Estado do Rio de Janeiro ao Ministério Público Federal, informando possível descumprimento do TAC, por parte da Prefeitura, no caso do Loteamento Lagomar.

Apesar da Organização Não-Governamental (ONG) Amigos do PARNA de Jurubatiba mencionar o agravamento da “situação de conflitos sociais no loteamento, em razão da falta de saneamento, do acúmulo de lixo e do incremento do índice de violência” (MPF – Núcleo Macaé – ACP 2002 5103001627-2) , verifica-

se que esta e demais Associações Ambientalistas, apresentaram nos documentos enviados maior preocupação com a degradação das áreas de restinga e manguezal ocupadas ilegalmente, e com a ausência de medidas efetivas por parte do poder público para a preservação dessas áreas. Desta forma, os conflitos analisados são exemplos de casos em que Associações Ambientalistas e Associações de Moradores apresentam concepções e interesses distintos e até antagônicos em relação à apropriação do espaço.

A única participação de Associação Profissional se deu no caso do Lagomar, em que o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA enviou documento externando opinião sobre a situação do Lagomar. Para o CREA “o Loteamento Balneário Lagomar registra uma calamitosa agressão ao meio ambiente...” (MPF – Núcleo Macaé – ACP 20025103001627-2).

Nos conflitos ambientais analisados, notamos pouca articulação entre as Associações de Moradores, as Associações Ambientalistas e Associações Profissionais. Este é um fato importante de ser ressaltado, visto que, a ação conjunta destas Associações poderia exercer maior pressão no encaminhamento de medidas mais favoráveis à construção de uma cidade com mais justiça social. Conforme ressalta Carneiro (2006, p. 5), evitaria a tendência a um conservacionismo técnico e apolítico de algumas associações e criaria oportunidade de associações de moradores, e outras organizações das classes populares, ganharem aliados que dispõem de “capitais” importantes para a ação coletiva.

## **5.8 – Justificativas dos agentes das denúncias**

Na busca de legitimização de seus argumentos, os denunciantes procuraram apresentar justificativas que não caracterizassem uma injúria pessoal, mas sim danos que as ocupações ilegais acarretariam ao patrimônio natural da cidade, considerados bens coletivos. Dessa forma, foram evocados argumentos que se reportavam ao desmatamento e construção em área de preservação permanente, à degradação ambiental, aos danos ao manguezal, ao lançamento de esgoto direto no mar, ao comprometimento da pesca e, ainda, às dificuldades de infra-estrutura para

os ocupantes da área, no caso específico da denúncia referente à ocupação da Fronteira.

Na denúncia referente à atuação dos corretores de imóveis no loteamento Lagomar, também foram apresentados argumentos que fizessem referência ao coletivo, pois se ressaltou os males que a venda dos lotes trouxe “às pessoas humildes, que acreditavam estar adquirindo área construível, com a qual viabilizariam o sonho da casa própria” MPE – Núcleo Macaé – ACP 1997.520.001566-3). Mesmo no caso em que a denúncia partiu de um morador da Ilha da Caieira, condomínio de classe média vizinho à área ocupada ilegalmente, o argumento utilizado na denúncia se referia ao descumprimento da legislação ambiental (MPE – Núcleo Macaé – IC 116/2005/MA/MCE). Neste caso, podemos aferir que trata-se do uso de um argumento ambiental para justificar a segregação social.

Verificamos situações, entretanto, em que, para legitimar a demanda, explicações de interesses particulares apareceram lado a lado com justificativas de caráter coletivo. No relato referente à área ocupada na Nova Holanda, junto aos argumentos em defesa de suas terras, o proprietário fez referência aos “desmatamentos em grande escala, atingindo, inclusive áreas de preservação ambiental, que são os manguezais, vitais para a fauna da região própria de pescadores” (MPE – Núcleo Macaé – IC 002/2001/MA/MCE).

As denúncias procuraram demonstrar, também, o descumprimento de legislações ambientais existentes, sendo apresentado com maior frequência a crítica ambiental-estatizante. Em todas as denúncias foram feitas referências aos danos que as ocupações ilegais estavam acarretando aos manguezais e às restingas, áreas protegidas por legislação específica. Fez-se referência também à omissão, do poder público, no cumprimento de sua tarefa de fazer cumprir a lei que proíbe a ocupação dessas áreas. Para um dos proprietários da área ocupada na Nova Holanda, os “invasores” são “meros transgressores da Lei e da ordem” (MPE – Núcleo Macaé – IC 002/2001/MA/MCE). Por outro lado, na carta, denunciando a ocupação da Fronteira, revela-se uma crítica ambiental-cívica, pois os denunciantes se reportaram tanto aos danos ao “meio ambiente” como às precárias condições de moradia da população que ali estava residindo (MPE – Núcleo Macaé – IC 035/2004/MA/MCE).



Nos relatórios de vistorias encaminhados pelos órgãos ambientais, acionados pelo Ministério Público, a crítica ambiental-estatizante também foi registrada de forma mais explicitada. Os laudos se baseavam no fato da ocupação se dar em área protegida legalmente, registrando-se a preocupação com a necessidade de recomposição das áreas degradadas e de remoção das famílias. Da mesma forma, as solicitações do Ministério Público ao poder público municipal, foram no sentido de coibir as ocupações e restabelecer as áreas afetadas.

A crítica ambiental-cívica também pode ser percebida nos relatórios e pareceres enviados, entretanto de forma menos enfática. A FEEMA, por exemplo, reconheceu a extrema pobreza da comunidade que se formou na área da Nova Holanda e sugeriu a “transferência das famílias para outro local seguro e adequado” (MPE – Núcleo Macaé – IC 002/2001/MA/MCE). A Secretaria de Meio Ambiente, numa proposta de recuperação ambiental da Ilha Colônia Leocádia, relata que “em que pese a prioridade dos objetivos preservacionistas para a área em questão, há que se ressaltar a fragilidade sócio-econômica da comunidade que ali se assentou” (MPE – Núcleo Macaé – PA 122/02/MA/MCE). O IBAMA também relata as dificuldades de infra-estrutura da Nova Brasília e conclui que “tanto a população, quanto as características ambientais do local, estão totalmente comprometidas” (MPE – Núcleo Macaé – IC 116/2005).

Em síntese, podemos verificar que as justificativas apresentadas pelos agentes responsáveis pelas denúncias procuraram enfatizar que as ocupações ilegais, nas áreas de manguezal e restinga em Macaé têm acarretado problemas, tanto para as áreas ocupadas, como para a população que está buscando uma opção de moradia nessas áreas.

## **5.9 – Táticas e argumentos dos denunciados**

Os principais denunciados, conforme visto anteriormente, foram os moradores e o poder público, o que não significa dizer que estes são aliados. Podemos identificar atitudes de intimidação, mobilização organizada, apresentação de justificativas e negociação nas ações empreendidas por esses atores.

Posturas reativas de intimidação e ameaças, por parte dos ocupantes foram relatadas no conflito da Nova Holanda e no conflito da Ilha Colônia Leocádia. A Secretaria de Meio Ambiente, por exemplo, informou estar tendo dificuldade de cadastramento das famílias ocupantes da Comunidade Rio Novo, na Colônia Leocádia, devido “à animosidade do líder comunitário, que deixou subentendido que não garantiria a integridade dos servidores municipais na comunidade, para cadastramento com fins de retirá-los” (MPF – Núcleo Macaé – PA 81202/000086/98). Os moradores da Ilha também retiraram todas as placas colocadas, pela Secretaria de Meio Ambiente, nas quais se alertava a população para que não ocupasse a área. Na Nova Holanda, um dos proprietários da área declarou estar sendo impedido de entrar na área ocupada alegando, inclusive, ameaças de morte (MPE – Núcleo Macaé – IC 002/2001/MA/MCE).

A mobilização dos moradores denunciados pode ser verificada pela participação em reuniões e audiências no Ministério Público. A mobilização do grupo ganhou visibilidade na imprensa local em alguns momentos. Como exemplo, temos o caso da Nova Holanda, quando os moradores fizeram um movimento de rua, no ano de 1999, reivindicando a possibilidade de ficar no local (MPE – Núcleo Macaé – IC 002/2001/MA/MCE). Um outro fato significativo, a ser registrado, foi quando a Associação de moradores da Nova Malvina, na Ilha Colônia Leocádia, encaminhou ao Ministério Público Federal, uma lista de 31 moradores do local e um abaixo-assinado com 750 assinaturas, reivindicando a construção da ponte “para benefício de toda a comunidade que ali reside” (MPE – Núcleo Macaé – PA 81202/000086/98). Concordamos com Carneiro (2006, p. 2) quando este diz que a organização e o encaminhamento de um abaixo-assinado implicam certamente um mínimo senso de solidariedade e mobilização coletiva. Dentre os assinantes do abaixo-assinado, verificou-se, principalmente, moradores do bairro Malvinas. Acreditamos que esta participação se deve ao fato de que a construção da ponte facilitaria o acesso à Nova Holanda. A Associação da Nova Malvina também encaminhou carta à FEEMA, na qual relatou a necessidade e importância da ponte para os moradores da área.

Quanto às justificativas apresentadas pelos ocupantes ao Ministério Público, uma vez que não há como desconsiderar os impactos indesejáveis, causados pelas ocupações ilegais, observamos que os denunciados criaram argumentos de defesa

com os quais procuram mitigar o problema ou desviar o foco da denúncia para outras questões. Assim, os denunciados fizeram referência à condição econômica e social dos moradores, ressaltando o elevado preço das moradias em outras áreas da cidade, que esses moradores não possuíam condições de pagar aluguel e que eram pessoas humildes.

Ainda na aparente tentativa de desvirtuar o foco de atenção da origem do conflito, uma das táticas, empregadas pelos denunciados, consistiu na desqualificação da denúncia, dos denunciantes ou da motivação das denúncias. Em reunião no Ministério Público Estadual, o líder da comunidade Rio Novo (Colônia Leocádia) argumentou que os empecilhos colocados pela Prefeitura seriam motivados por perseguição à comunidade e por outros interesses, que não a defesa da área. Nessa mesma reunião a Prefeitura foi acusada de estar passando informações equivocadas sobre o local, induzindo o Ministério Público ao erro. O denunciado procurou, então, descaracterizar a denúncia argumentando que a área teria sido destinada pelo INCRA para assentamento (MPE – Núcleo Macaé – PA 122/02/MA/MCE). Esta mesma tática também foi utilizada no caso da venda de lotes no Lagomar: os réus procuraram demonstrar que as denúncias não procediam, pois não havia nenhuma ilegalidade no loteamento feito no Lagomar.

Os advogados dos corretores imobiliários, por sua vez, procuraram desqualificar os técnicos responsáveis pela fiscalização, bem como os seus pareceres. Na opinião dos advogados, “os réus foram atropelados, pois passaram a sofrer fiscalização dos despreparados agentes do IBAMA, que enxergando infrações ambientais inexistentes expediram notificações” (MPE – Núcleo Macaé – ACP 1997. 520.001566-3).

A falta de informação também foi outra alegação verificada nas estratégias argumentativas dos denunciados. O líder da comunidade Rio Novo questionou o fato da Fazenda Leocádia ser considerada área de preservação permanente, uma vez que não havia documento que atestasse que tal área fosse de preservação permanente (MPE – Núcleo Macaé – PA 122/02/MA/MCE).

As ações empregadas pelo Poder Público Municipal merecem algumas reflexões específicas. A tentativa do Poder Público Municipal, em várias ocasiões, foi a de se eximir de responsabilidade ou de transferi-las para outros. Para tanto, insistiu na citação de todos os ocupantes do Balneário Lagomar, transferiu a

responsabilidade da tarefa de fiscalização da área de manguezal para o IBAMA, disse que a questão deveria ser tratada com o proprietário das terras e acusou o Governo do Estado do Rio de Janeiro de estar incentivando a ocupação prometendo títulos de propriedade na Nova Holanda. Também procurou demonstrar que não possuía competência legal para atuar na área ocupada na Fronteira que pertencia à União.

Uma outra tática adotada, pelo Poder Público Municipal foi a de argumentar estar tomando as devidas providências. Nestes casos, a Prefeitura reconheceu o dano e a necessidade de se propor medidas mitigadoras dos impactos sócio-ambientais acarretados pela ocupação. Dessa forma, a Prefeitura, ou a Secretaria de Meio Ambiente do município, apresentou informações sobre ações realizadas. Dentre as ações realizadas, foram citadas o trabalho de fiscalização, notificação a moradores, demolição de casas em construção, remoção de famílias ou estimativa de famílias a serem removidas. A Prefeitura procurou deixar claro que a remoção das famílias tem sido uma estratégia utilizada com muita cautela, esclarecendo que a remoção foi feita em situações específicas na Ilha Leocádia e Fronteira, sendo monitorada por diversos órgãos municipais visando à saída consensual desses moradores para um condomínio popular.

Outras providências argumentadas foram: elaboração de projeto de gerenciamento costeiro, do litoral norte da cidade, denominado Projeto Orla, veiculação de anúncios pela imprensa local informando ser ilegal a venda de lotes no Lagomar, instalação de fórum para discussão dos problemas ambientais da cidade e construção de condomínios populares. A Prefeitura também manifestou interesse na celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e solicitou Inspeção Judicial no Lagomar a fim de demonstrar a extensão da ocupação.

Por fim, em vários documentos o Poder Público Municipal acabou reconhecendo que tem sido impotente na tomada de medidas efetivas de combate às ocupações dos manguezais e restingas. Mas, para justificar suas dificuldades, também apresentou seus argumentos, dentre os quais citamos os registrados encontrados em três documentos pesquisados:

...essa mesma população, devido a sua condição econômica, torna-se muitas vezes impermeável a aplicação da lei; é um problema também de natureza social. (MPE – Núcleo Macaé – IC 116/2005/MA/MCE)

...embora as diversas tentativas de coibir s ocupações, o enfrentamento acabou tornando-se inviável (...) as ocupações ocorrem à noite... (MPE – Núcleo Macaé – IC 035/2004)

...os moradores teimam em permanecer no local (...) houve a necessidade de se mobilizar para atender as pessoas que perderam suas casas em decorrência das fúrias das águas (...) tivemos que priorizar situações de emergência...(MPF – Núcleo Macaé – PA 81 202/00086/98)

### **5.10 – Atuação do poder público**

As informações e dados apresentados acima permitem a constatação da expressiva participação do poder público em todas as etapas dos conflitos analisados, atuando como órgão receptor da denúncia, mediador dos conflitos, como denunciante e como denunciado. O recebimento das denúncias foi feito pelo Ministério Público Estadual e pelo Ministério Público Federal. Neste caso, a atuação do poder público se deu através das seguintes ações do Ministério Público:

- Instauração de Procedimento Interno ou de Inquérito Civil
- Solicitação de vistorias
- Pedidos de informação
- Realização de audiências
- Recomendações
- Instauração de Ação Civil Pública

O poder público também atuou como mediador dos conflitos através do Ministério Público e da 1ª Vara Federal de Campos. Assim, foram propostas:

- Realização de reuniões com a participação de variados atores
- Celebração de Termos de Ajustamento de Conduta

Como denunciante, o poder público atuou através do próprio Ministério Público e através órgãos ambientais, como IBAMA, IEF, FEEMA, Batalhão Florestal da Polícia Militar e Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou Empresa Municipal de Habitação e Saneamento, que encaminharam documentos nos quais relatavam o

surgimento das ocupações ilegais ou atendiam solicitações do Ministério Público. Registrou-se a realização das seguintes ações:

- Fiscalização
- Missão visando coibir a ocupação ilegal
- Demolição de casas em construção
- Vistorias
- Emissão de pareceres e laudos técnicos
- Notificação dos ocupantes
- Solicitação de que a Prefeitura tome medidas para coibir as ocupações

Porém, o poder público foi também o principal denunciado nos casos analisados, considerando que é à Prefeitura de Macaé que o Ministério Público tem feito as principais cobranças. Há registro de situações em que a Secretaria de Meio Ambiente de Macaé motivou a missão, realizada pelo Batalhão de Polícia Florestal, que culminou na denúncia e no decorrer dos procedimentos solicitados pelo Ministério Público, passou a ser cobrada como réu no conflito. Como denunciada, a Prefeitura realizou as seguintes ações:

- Reconhecimento de responsabilidades
- Demolição de casas em construção
- Negociação
- Remoção das famílias de áreas ocupadas ilegalmente
- Informação de que está tomando medidas
- Veiculação na imprensa local de informe sobre a ilegalidade de venda de lotes no Lagomar
- Colocação de placas informando que a Ilha Colônia Leocádia é área de preservação permanente
- Solicitação de Inspeção Judicial
- Alegação de impotência
- Celebração de Termo de Ajustamento de conduta

### **5.11 – Resultado dos Inquéritos Cíveis instaurados**

Após a constatação da legitimidade das denúncias, o Ministério Público pode empregar ações punitivas, corretivas, compensatórias ou ainda medidas judiciais. Cabe registrar que as medidas administrativas, adotadas pelo Ministério Público até aqui, já foram suficientes para constatar a legitimidade das denúncias devido à extensão dos danos aos manguezais e restingas da região, e observável falta de infra-estrutura nas áreas ocupadas. Entretanto, apesar das ocupações ilegais serem consideradas um dos principais desafios da cidade atualmente, e apesar do longo tempo decorrido a partir das primeiras denúncias, poucas medidas efetivas foram tomadas.

Segundo Lemos (2006, p. 25), um conflito ambiental que ganha visibilidade institucional, abre uma gama de possibilidades e perspectivas de solução institucional do problema denunciado. Assim, nos casos analisados verificamos que o Ministério Público instaurou três Ações Cíveis Públicas no ano de 1997, todas referentes às irregularidades no Loteamento Balneário Lagomar, das quais duas dessas ACP's culminaram em celebração de Termos de Ajustamento de Conduta: no Ministério Público Estadual, pelos corretores imobiliários denunciados; no Ministério Público Federal, pela Prefeitura de Macaé. Da mesma forma, o processo de negociação no Ministério Público Federal resultou na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta pela Prefeitura, objetivando o monitoramento da ocupação da Ilha Colônia Leocádia. As informações sobre a situação dos conflitos no Ministério Público podem ser verificadas na Tabela 13.

Tabela 13 - Ocupação ilegal em manguezais e restingas de Macaé: situação dos conflitos no Ministério Público (1997-2007)

| Situação em novembro/2007                                                                   | Frequência Absoluta | Área                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Em tramitação de documentos e informações no MPE                                            | 5                   | Nova Holanda<br>Nova Brasília<br>São José do Barreto<br>Fronteira<br>Malvinas |
| Instauração de Ação Civil Pública<br><i>Pelo MPE</i><br><i>Pelo MPF</i>                     | 2<br>1              | Lagomar                                                                       |
| Celebração de Termo de Ajustamento de Conduta<br><i>No MPF</i><br><i>Na esfera judicial</i> | 1<br>2              | Colônia Leocádia<br>Lagomar                                                   |

Fonte: MPE e MPF – Macaé  
Elaboração da autora (2007)

Não há registro que o Ministério Público tenha utilizado qualquer método de apoio à resolução dos conflitos. Entretanto, o diálogo tem sido a tática mais utilizada no tratamento dos conflitos instaurados, procurando ouvir as partes interessadas e promover reuniões de negociação.

Apesar das constantes cobranças ao Poder Público Municipal, o Ministério Público tem sido paciente em relação à demora no envio de informações e na tomada de medidas efetivas por parte da Prefeitura. Em 20/12/2006, por exemplo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente manifestou-se favorável à celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta em relação à Nova Brasília, mas solicitou a concessão de 30 dias para consultar outros setores da Prefeitura. Em julho/2007, quando foi feita a pesquisa no Ministério Público, a Secretaria de Meio Ambiente ainda não havia enviado qualquer informação sobre o caso e, ainda não havia sido cobrada pelo Ministério Público Estadual.

O Ministério Público também tem acolhido as medidas compensatórias propostas pela Prefeitura, fato que pode ser percebido nos encaminhamentos dados em relação à ocupação da Ilha Colônia Leocádia e do Loteamento Lagomar. A solicitação inicial, feita ao Poder Público Municipal através do Termo de Ajustamento de Conduta, foi remoção de todas as famílias ocupantes destes locais. A Prefeitura não atendeu às determinações, apresentou suas justificativas e, em última instância, conseguiu autorização para urbanização do Lagomar e urbanização de parte da Ilha Colônia Leocádia, alterando, assim, a proposta inicial.



As denúncias de ocupação ilegal de restinga no bairro São José do Barreto e na localidade da Fronteira não tiveram um processo de negociação expressivo no Ministério Público. O processo de ocupação tem se estendido pelo litoral norte, de forma que uma outra comunidade se formou, sendo denominada pelos moradores de Nova Fronteira.

O conflito referente à ocupação do Loteamento Lagomar têm tido uma maior cobertura da imprensa local. Acreditamos que, por esse motivo, foi o primeiro a ter uma proposta de negociação, pois, conforme apontado por Bredariol (2001, p. 166), a repercussão nos meios de comunicação social se torna a principal fonte de poder dos atores. Em maio de 2005, foi feita uma inspeção judicial no local, na qual o juiz da 1ª Vara Federal de Campos deu parecer favorável à urbanização do bairro, desde que fosse respeitada a Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Em agosto de 2005, o Lagomar foi instituído como Área Especial de Interesse Social, visando à regularização fundiária e ao ordenamento do uso e ocupação do solo do bairro. Em 2006, o Poder Público Municipal iniciou as obras de urbanização do local e diz está atendendo às determinações do Termo de Ajustamento de Conduta. A venda ilegal de lotes no Lagomar, entretanto, ainda tem gerado situações conflituosas e o processo de regularização fundiária do bairro demandará novas rodadas de negociação.

Em relação às áreas de ocupação ilegal do manguezal do Rio Macaé não identificamos processo expressivo de negociação em relação à Nova Brasília e Malvinas. Entretanto, a ocupação do manguezal do Rio Macaé cresceu de tal forma que, em decorrência da continuidade do processo de ocupação na área da Nova Holanda se constituiu uma nova comunidade denominada Nova Esperança. Foram feitos acordos com as famílias proprietárias das áreas ocupadas na Nova Esperança e o Poder Público Municipal tem atuado no sentido de oferecer alguns serviços de infra-estrutura urbana, bem como na criação de mecanismos de legalização fundiária na Nova Holanda e na Nova Esperança.

A cobrança do Ministério Público, para que o Poder Público Municipal atuasse na proteção do manguezal do Rio Macaé, repercutiu na elaboração de projetos e inclusão da cidade de Macaé no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Nova Esperança e Nova Holanda passaram a ser consideradas Área de Especial Interesse Social, podendo receber tratamento

urbanístico, que envolverá também a remoção de algumas famílias residentes nas margens do Rio Macaé e nos canais que cortam o bairro.

De todas as áreas de ocupação de manguezal denunciadas, a que está menos densamente ocupada é a Ilha Colônia Leocádia. Pelo Termo de Ajustamento de Conduta celebrado no Ministério Público Federal, a Prefeitura iria reordenar a ocupação na parte noroeste da Ilha onde a ocupação já se encontra consolidada, segundo critérios ambientais e remover os moradores da parte nordeste da Ilha, objetivando recuperar o restante da Ilha. A Prefeitura diz estar construindo casas, em loteamento popular, visando à remoção de famílias da Ilha. Entretanto, segundo o representante da comunidade, o Poder Público Municipal ainda não havia cumprido, efetivamente, os termos acordados com o Ministério Público. Confirma-se, assim, a afirmação de Carneiro (2006, p. 9), quando diz que, mesmo quando há a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, não se tem a garantia de que ele será cumprido, e não significa a resolução do conflito.

### **5.12 – Momento objetivista e momento subjetivista dos conflitos**

Conforme apontado por Acseirad (2004a, p. 28), os conflitos ambientais podem se manifestar em dois planos de ação: plano objetivo, na qual se evidencia a distribuição de poder, e plano discursivo, que se caracteriza pela explicitação do ponto de vista de cada um dos agentes envolvidos nos conflitos<sup>29</sup>. Esses dois planos de manifestação do conflito foram nomeados pelo referido autor como momento objetivista e momento subjetivista, respectivamente. A identificação do plano objetivo e discursivo na análise do conflito é importante, visto que as ações empreendidas pelos atores podem ser divergentes em relação aos seus discursos. Assim, os dados obtidos no Ministério Público, as notícias veiculadas pela imprensa, bem como as entrevistas realizadas, nos permitem identificar momentos objetivistas e momentos subjetivistas nos conflitos analisados.

O primeiro momento objetivista que destacaremos é o próprio processo de ocupação das áreas de manguezal e restinga pela população. Com o avanço sobre

---

<sup>29</sup> Ver Capítulo II, pág. 34

as áreas de manguezal e restinga, a população manifestou concretamente a alternativa encontrada na busca por uma moradia e evidenciou a dificuldade em se adequar ao mercado imobiliário formal. Os ocupantes começaram, então, a queimar a vegetação da área, a aterrar o manguezal, suprimir a vegetação da restinga, demarcar lotes e a construir suas habitações. Em decorrência, houve um confronto de forças entre a população ocupante da área e os policiais do Batalhão de Polícia Florestal, os fiscais dos órgãos públicos ambientais e/ou proprietários das terras. Em alguns casos, o confronto se deu de maneira a buscar soluções mais conciliatórias, mas, em outros momentos, o confronto se deu de forma mais austera. A população, contudo, organizou protestos e continuou a construção de suas moradias e de outras benfeitorias na área ocupada, influenciando visivelmente na modelação do espaço urbano de Macaé.

O ato de instauração da denúncia no Ministério Público denota um outro momento objetivista dos conflitos. As denúncias, bem como os pareceres técnicos elaborados pelos órgãos ambientais e os relatórios de missão do Batalhão de Polícia Florestal, alertavam para o descumprimento da legislação de proteção de manguezais e restingas, evidenciando, assim, a ilegalidade da ocupação. Nessa ocasião, a disputa de poder, pela utilização dos manguezais e restingas, tornou-se visível e ganhou um viés institucional. Tanto o órgão que recebeu a denúncia, como os denunciantes e os denunciados, passaram a empreender uma série de ações, dentre as quais podem ser citadas a colocação de placas nos locais ocupados, veiculação na imprensa local de anúncios esclarecendo que manguezal e restinga são áreas de preservação permanentes e impróprias à ocupação para fins de habitação, e as notificações feitas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente; a prisão e retirada de moradores das áreas ocupadas feita pelo Batalhão da Polícia Florestal; elaboração de pareceres técnicos pelos órgãos ambientais; envio de correspondências e abaixo-assinado pelos representantes das comunidades. Essas ações evidenciaram as forças em oposição.

O momento subjetivista do conflito compreende a esfera da luta discursiva, no qual podem ser percebidos os distintos argumentos, interpretações e justificativas feitas pelos agentes sociais. Refere-se à esfera simbólica do conflito, na qual os atores procuram demonstrar a legitimidade das ações empreendidas. Neste sentido, para justificar a ocupação, alguns moradores de bairros próximos da área ocupada,

ou os próprios ocupantes, procuraram evidenciar um aspecto negativo, principalmente ao manguezal, associando-o à local de proliferação de mosquitos e insetos, caracterizando-o como “área abandonada e que só traz problema”. A inexistência de proprietário também foi evocada e as áreas ocupadas foram identificadas como “terra de ninguém”, “desapropriada para reforma agrária”. Também procuraram argumentos na jurisprudência: “como muita gente conseguiu terra de graça na outra parte da Nova Holanda, nós vamos conseguir”. Apesar da ocupação empreendida, diante da necessidade de se justificar ao Ministério Público, bem como nas entrevistas que nos foi concedida por representantes das comunidades, constatamos que os ocupantes procuraram destacar que se preocupavam com as áreas de manguezais ainda existentes.

Uma outra vertente, dessa luta simbólica, pode ser identificada nos pareceres e relatórios dos órgãos ambientais (IBAMA, IEF, FEEMA, SERLA). Constatamos argumentos que referem-se à fragilidade social dos ocupantes da área, enfatizando a necessidade de se fazer o cadastro sócio-econômico dos ocupantes, a vulnerabilidade da população à aplicação da lei, devido à sua condição econômica, e que as pessoas não têm como pagar aluguel.

Os órgãos de fiscalização ambientais também procuraram demonstrar que a ocupação dos manguezais e restingas ocasiona uma perda para a sociedade como um todo. Através do discurso científico, dentro e fora da academia, enfatizou-se que são áreas de preservação ambiental permanente de grande importância para a manutenção da vida marinha e qualidade de vida na cidade. Foram vários os documentos informando o avanço do processo de degradação ambiental, e que se houvesse interesse ainda seria possível recuperar a área ocupada. Destacou-se, também, que as ocupações estão afetando o patrimônio cultural e natural da cidade. Nessa linha argumentativa também estão as referências às condições precárias e de risco em que a população se encontra. Assim, alertou-se para a impropriedade da construção sobre a areia, dos perigos oferecidos pelo mar em tempos de maré, à falta de saneamento básico, fazendo com que os esgotos sejam lançados nos rios, etc. Esses argumentos visavam, principalmente, ressaltar a necessidade de remoção das famílias das áreas de manguezais e restingas.

O Poder Público Municipal, por sua vez, procurou demonstrar que o processo de “favelização” é fruto do processo migratório da cidade. Dessa forma, a

população migrante é constantemente culpabilizada pela crescente taxa de ocupação dos manguezais e restingas. Faz-se menção do quanto a crescente favelização vem aterrorizando a população do município; que as pessoas se dirigem, para a cidade, iludidas pela oferta de emprego; que, sem emprego e sem moradia, a maneira mais fácil e mais adequada foi invadir uma terra não habitada. As autoridades municipais procuram demonstrar que se preocupam com a imigração, uma vez que esta faz aumentar o número de favelas e compromete recursos ambientais. A Prefeitura informou, inclusive, estar estudando a implantação de um programa de controle do fluxo migratório, a fim de desestimular a imigração, que é a maior causadora dos problemas sociais e ambientais do município (Folha da Manhã, Edição de 28/08/2007).

O discurso negativo sobre os manguezais e restingas, propagado principalmente pelos ocupantes dessas áreas, pode ser desconstruído pelo discurso apresentado pelos órgãos de defesa ambiental e pelo meio acadêmico. Entretanto, o discurso ambiental e o acadêmico não é o discurso veiculado na conversa cotidiana dos moradores da cidade, ou na imprensa local, mas sim o discurso veiculado pelo Poder Público Municipal. Mesmo as referências à fragilidade socioeconômica da população, geralmente vêm associadas ao discurso referente ao processo migratório da cidade. Com esse discurso, o Poder Público Municipal procura demonstrar que está tratando da questão e desvirtua a atenção do fato de que, historicamente, houve a ausência de uma política habitacional e de expansão urbana para a cidade de Macaé.

## Considerações Finais

Tivemos como objetivo nessa pesquisa analisar as especificidades dos conflitos motivados por ocupação ilegal em áreas de mangues e restingas existentes no espaço urbano de Macaé. Partimos do pressuposto de que o espaço urbano é produzido pelos indivíduos ao longo do tempo, através das relações sociais, sendo o conflito uma das formas de interação que pode se estabelecer entre esses indivíduos. Assim, baseados em Marx, Simmel e Bourdieu apresentamos os conflitos sociais como intrínsecos à vida social, e como portadores de potencialidades positivas, podendo gerar mudanças na sociedade.

Em Macaé, a visibilidade institucional dos conflitos decorrentes do processo de ocupação dos manguezais e restingas, áreas de preservação permanente, foi favorecida pelas denúncias encaminhadas ao Ministério Público pelos que se sentiram lesados. Na pesquisa documental realizada nos Ministérios Públicos Estadual e Federal de Macaé, identificamos dez denúncias, entre os anos de 1997 e 2007, referentes a sete áreas de ocupação ilegal no espaço urbano de Macaé. A maior parte das denúncias procedeu dos órgãos de fiscalização ambiental, com destaque para o Batalhão de Polícia Florestal da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Os ocupantes e o Poder Público Municipal foram os principais denunciados.

Assim como Fuks (1998), constatamos que os principais conflitos em Macaé se estabeleceram entre diferentes esferas do Estado. Este fato nos remete a afirmação de Lojkin (1997, p. 194) de que dentre as contradições que podem surgir na intervenção do Estado nas cidades capitalistas estão os conflitos entre certos aparelhos de Estado locais quando estes representam interesses de segmentos antagônicos da sociedade. A representação dos divergentes interesses da sociedade macaense se evidenciou pela atuação do Estado como denunciante, como réu e como mediador nos conflitos analisados.

A atuação do Estado como denunciante se deu através dos órgãos de controle ambiental, ou seja, IBAMA, IEF, FEEMA, SERLA e SEMA. Nesse caso, a atuação do Estado está relacionada à visão do meio ambiente enquanto bem público, expressa, principalmente, nas legislações ambientais. Como os demais bens públicos produzidos pelo Estado, a proteção do meio ambiente visa atender as

necessidades da sociedade como um todo. Dessa forma, a legislação ambiental foi freqüentemente evocada pelos órgãos de controle ambiental nos argumentos apresentados contra o processo de ocupação dos manguezais e das restingas. Apesar de boa parte das áreas que se pretendia proteger já terem sido ocupada, fato que causa frustração aos órgãos responsáveis pelo controle ambiental na cidade de Macaé, consideramos que as críticas ao processo de ocupação contribuíram para alertar sobre a importância das áreas de manguezais e restingas serem tratadas de forma especial, influenciando, assim, o processo de negociação.

Como réu, o Estado atuou através do Poder Público Municipal, esfera com poder de decisão sobre a política ambiental a ser implementada na cidade. Seja pela omissão, ignorando o processo de ocupação dos manguezais e restingas, ou pela ação, oferecendo pequenas benfeitorias no local sem tratar profundamente a questão, o Poder Público Municipal foi considerado responsável pelo processo de ocupação dos manguezais e restingas em Macaé. Entretanto, o crescimento da discussão em torno da temática ambiental gerou a necessidade de dar um novo rumo aos procedimentos adotados em relação ao processo de ocupação das áreas de manguezais e restingas. Assim, na impossibilidade de continuar ignorando o processo de ocupação ilegal na cidade, como feito em tempos outrora, o Poder Público propôs a permanência das famílias nas áreas ocupadas, apresentando em contrapartida, projetos de urbanização para as localidades. Dessa forma, o Poder Público Municipal endossou a dinâmica de expansão urbana impressa pela população através do processo de ocupação dos mangues e restingas de Macaé.

O Ministério Público atuou como mediador do processo de negociação entre os órgãos de controle ambiental e o Poder Público Municipal. Nos pronunciamentos o Poder Público Municipal constantemente faz referência às medidas adotadas em atendimento ao Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público. Dessa forma, podemos aferir que algumas medidas dificilmente seriam tomadas se não fosse a interferência do Ministério Público.

As pesquisas nos arquivos do Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual de Macaé nos permitiram identificar a existência de conflitos do tipo institucional, legal, fundiário e também de interesses. Verificamos, contudo, que na base de todo conflito, estava a divergência de interpretação sobre o processo de ocupação dos manguezais e restingas. Os órgãos de defesa ambiental e movimento

ambientalista defendem a restrição de uso dos manguezais e restingas com o objetivo de preservação ambiental. A população, no entanto, vê na ocupação de mangues e restingas uma oportunidade de acesso à moradia, que de outra forma não teriam, considerando o alto valor dos imóveis em Macaé. Dessa forma, além de divergência de interpretação, os conflitos decorrentes da ocupação dos manguezais e restingas demonstram a existência de um outro conflito que está relacionado ao quadro de segregação socioespacial da cidade de Macaé. Trata-se do conflito, entre territorialidades, existente nas sociedades capitalistas.

A ocupação da maior parcela do espaço pelos interesses capitalistas, faz com que os “marginalizados” e a “natureza” tenham que compartilhar as sobras territoriais que, geralmente, são áreas com pouca relevância econômica. Os manguezais e as restingas são áreas reconhecidas, legalmente como importantes de serem preservadas. A população ocupante, no entanto, sem acesso ao espaço capitalizado, considera a sua sobrevivência ou as suas demandas espaciais como mais relevantes do que a proteção da natureza. Assim, uma vez que os manguezais e restingas, áreas destinadas para fins de preservação ambiental, passam a ser ocupadas com fins habitacionais há um processo de recriação do espaço, através das novas funções dadas pela ocupação espontânea dessas áreas para fins de habitação.

A partir das variadas interpretações e interesses, podemos identificar três grupos de atores envolvidos nos conflitos. O primeiro grupo de atores - composto prioritariamente pelos órgãos de fiscalização ambiental, pelos proprietários das áreas e pelos integrantes dos movimentos ambientalistas - defende a retirada dos ocupantes e a restauração das áreas degradadas. Em contrapartida, o segundo grupo de atores defende a permanência dos ocupantes e a urbanização das áreas ocupadas. Integram esse grupo os próprios ocupantes, os corretores de imóveis e o Poder Público Municipal nas primeiras rodadas de negociação. Diante da resistência à proposta de permanência das famílias, apresentada pelos órgãos de fiscalização ambiental, ONG's e pelo próprio Ministério Público, o Poder Público Municipal passou a defender a necessidade de um estudo de cada situação, visando à urbanização das áreas de ocupação já consolidadas e remoção das famílias que estiverem em áreas de risco ou comprometendo os ecossistemas ainda existentes.



A existência de concepções divergentes sobre as formas de apropriação de áreas de preservação permanente, comprova a nossa hipótese de que os conflitos em Macaé, motivados por ocupação ilegal de manguezais e restingas, podem ser caracterizados como conflitos ambientais. Além disso, a ocupação de manguezais e restingas para fins de habitação causa danos ao ambiente natural e também geram problemas para os ocupantes, uma vez que estes ficam expostos a constantes riscos ambientais. Assim, por envolver questões ambientais e sociais, simultaneamente, os conflitos analisados integram, também, a categoria de conflitos designados como socioambientais.

Um processo de negociação num conflito coloca em evidência as relações de poder existentes entre os atores envolvidos e, conforme ressalta Bourdieu (1999, p. 163), o maior ou menor poder desses atores é determinado pelo capital social, ou seja, pela rede de relações sociais por ele adquirida. Quanto maior o capital acumulado, maior a posição ocupada pelo agente nas relações sociais. Por outro lado, quanto menos capital social os agentes sociais detém, maior sua necessidade de fazerem impor seus pontos de vista. Nos casos apresentados, podemos identificar que o ator com maior poder na definição dos rumos da negociação foi a Prefeitura de Macaé. O poder de influência do Poder Público Municipal pode ser identificado tanto nos casos de protelação na tomada de decisão, quanto nas sugestões apresentadas visando à urbanização e legalização fundiária de áreas ocupadas ilegalmente. Neste caso, trata-se de um poder institucionalizado.

Os grupos de fiscalização e de defesa ambiental, por sua vez, procuraram se esforçar no sentido de veicular o discurso sobre a necessidade de um processo de urbanização que garanta a qualidade de vida para a população. Para os representantes dos órgãos de fiscalização ambiental, as decisões tomadas pelo Ministério Público são decorrentes da falta de alternativas diante da omissão do Poder Público Municipal e dos interesses político-eleitorais deste.

Percebemos assim, que no centro da tomada de decisão está a preocupação com a repercussão das decisões na opinião pública, o que faz com que o Poder Público Municipal se empenhe em defender medidas que lhe garantam um posicionamento positivo em relação à população das áreas ocupadas. Assim, verificamos que em Macaé a tendência tem sido a proposta de urbanização das áreas ocupadas ilegalmente, evitando-se a remoção da população ocupante.

Segundo o Poder Público Municipal, apenas os moradores das áreas de maior risco deverão ser removidos para condomínio popular.

Por outro lado, constatamos que a população ocupante, ou “os excluídos” nas palavras de Corrêa (2000), exerceu seu poder de influência na modelação do espaço urbano de Macaé, seja conseguindo iniciativas do Poder Público para legalização de suas posses e para melhorar a infra-estrutura local, seja gerando a necessidade de implementação de uma política de habitação popular na cidade. Os conflitos analisados em Macaé apresentam semelhanças e divergências quando comparados às conclusões da pesquisa realizada por Compans e Viña (2006), que analisando os conflitos ambientais decorrentes de ocupação irregular em municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, identificaram que a dificuldade na resolução dos conflitos estaria na incapacidade institucional das prefeituras em exercer seu poder de polícia urbanística, na ausência de uma política habitacional eficaz e na escassez de recursos financeiros dos municípios, sendo a remoção a saída encontrada nos únicos casos que tiveram solução.

Semelhantemente verificamos uma grande dificuldade do Poder Público Municipal em desempenhar o seu papel de polícia urbanística. Uma breve leitura dos Inquéritos Cíveis é suficiente para identificarmos que a principal indagação do Ministério Público à Prefeitura de Macaé foi para que esta se pronunciasse em relação às ações que estava realizando no exercício de seu poder de polícia objetivando a proteção dos manguezais e restingas da cidade. Pudemos verificar que as propostas do Poder Público Municipal nesse sentido são muito pontuais e esporádicas, apesar de informar a existência de um Fórum Permanente de Combate aos Crimes Ambientais.

A carência de uma política habitacional também é uma realidade da cidade de Macaé. A instalação das empresas ligadas à exploração de petróleo em Macaé transformou essa cidade num atrativo para muitos trabalhadores. Entretanto, ao longo dos anos, não houve a preocupação com a implementação de uma política de expansão urbana e habitacional para receber esses novos moradores. Sem condições de pagar por um imóvel no mercado formal, as áreas de destino dessa população foram os manguezais e as restingas existentes próximos da área central da cidade. As cobranças feitas pelo Ministério Público geraram a necessidade de construção de dois condomínios populares para abrigar famílias removidas de áreas

de risco. Entretanto, o número de casas construídas ainda é insuficiente para resolver totalmente a questão. O próprio Poder Público Municipal reconhece que as construções das moradias previstas, atualmente, atenderiam apenas 25% do déficit habitacional do município (BORDALO, 2008). No caso de Macaé, contudo, não se pode alegar a falta de recursos financeiros detectada por Compans e Viña. A arrecadação do município é suficiente para realizar as obras necessárias, se houver vontade política para tal e priorização de atendimento à demanda da parcela da população de menos poder aquisitivo.

Diferentemente dos casos analisados por Compans e Viña (2006), a remoção tem sido uma estratégia usada com cautela pelo Poder Público Municipal. Houve registro de demolições de “barracos” em fase de construção nas ações conjuntas realizadas, mas após a ocupação já consolidada a remoção não tem sido a estratégia preferida, considerando os impactos negativos que o fato acarreta. Por outro lado, o processo de negociação tem incorporado procedimentos como o Termo de Ajustamento de Conduta, a criação de Área de Especial Interesse Social e o Zoneamento urbano que reconhece os assentamentos informais. A existência de tais mecanismos de negociação não significa que os conflitos foram resolvidos, ou que as soluções encontradas agradaram a todos os atores. Mas expressam a busca de estratégias mais democráticas no tratamento das questões referente às ocupações ilegais.

Tanto a população, como cada uma das esferas do Estado envolvida nos conflitos, ofereceu contribuições na modelação do espaço urbano de Macaé. Entretanto, apesar das ações propostas e dos discursos veiculados, há citações de que o processo de ocupação ilegal continua. Dessa forma, podemos concluir que construção de valores coletivos, voltados para a participação responsável na gestão ambiental, ainda é uma meta a ser alcançada.

Por outro lado constatamos que os conflitos foram propulsores de mudanças sociais, visto que geraram transformação no espaço urbano dando novas funções as áreas de mangues e restingas. Além disso, a pesquisa demonstrou que no decorrer das negociações houve uma resignificação da questão ambiental, através da incorporação da questão social nas propostas de resolução apresentadas, colocando-se em evidência o quadro de injustiça social da cidade de Macaé. Cabe destacar, também, que os debates em torno da questão ambiental, em Macaé,

repercutiram na elaboração de uma série de leis municipais (Zoneamento Urbano, Código de Obras, Código Municipal de Meio Ambiente, Regulamentação de Licenciamento Ambiental, Código de Posturas, Lei de Arborização, Plano Diretor), que visam uma relação mais cuidadosa entre os indivíduos, e destes com o meio ambiente.

A preservação dos manguezais e restingas, ainda existentes, é reconhecida pelos órgãos de fiscalização ambiental como importantes para a qualidade ambiental de Macaé. Por outro lado, as necessidades das comunidades já consolidadas também são grandes. Constatamos, assim, que ainda são muitos os desafios a serem enfrentados e novas rodadas de negociação serão necessárias. Nesse processo, a mobilização e participação dos diversos setores da sociedade continuarão sendo imprescindíveis.

## Referência Bibliográfica

- ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: Ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri, HERCULANO, S. e PADUA, José Augusto (Org.) **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004a. (p. 23 - 39)
- ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Durama, 2004b. p. 7-35.
- ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, nº 107, p.25 -38, jul/dez 2004c.
- ACSELRAD, Henri, HERCULANO, S. e PADUA, José Augusto (Org.) **Justiça ambiental e cidadania** . Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 9 -20.
- ALCÂNTARA JR. Georg Simmel e o conflito social. In: TEDESCO, João Carlos. **George Simmel e as sociabilidades do moderno: Uma introdução**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2006. p.178 -187.
- ALEXANDRE, Agripa Faria. Atores e conflitos sócio-ambientais na esfera jurídico-estatal de Florianópolis-SC. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, Ed. UFSC, nº 26, p. 81-114, 1999.
- ALONSO, Ângela e COSTA, Valeriano. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ALIMONDA, Hector. **Ecologia Política, natureza, sociedade e utopia**; CLASO, 2002.
- ANTEPROJETO de habitação visa alcançar famílias com renda até R\$ 1.5 mil. **O Debate On**, Macaé, 27.4.2006. [http:// www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp)
- ANÚNCIO de investimentos no Lagomar desperta interesse de antigos “donos”. **O Debate On**, Macaé,15.9.2006. [http:// www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp)
- ARAÚJO, Faber Paganoto. **Migrantes ricos e migrantes pobres: as heranças da economia do petróleo em Macaé**. Rio de Janeiro: UFRJ. 2005. (Monografia, Bacharelado em Geografia).
- BARUQUI, Solange Silva Carvalho. **A cidade formal e a cidade informal em Macaé; uma análise do crescimento habitacional na década de 90**. Campos dos Goytacazes: UCAM, 2004. (Dissertação, Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades)
- BEZERRA, Gustavo Neves. Os princípios de justiça evocados pelos denunciante. In: IPPUR/UFRJ/FASE. **Mapa dos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro**, 2006, CD-ROM.

BOLTANSKI, L. e CHIAPELLO, E. **El Nuevo Espiritu Del Capitalismo**. Madrid: Akal, 1999.

BORDALO, Alexandre. (2008). Vinte e cinco por cento do déficit habitacional do município podem ser solucionados até final de 2008. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em: 19 set 2008.

BORDIEU, Pierre. (Coord) **A miséria do Mundo**, Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 159-166

\_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertand, 1989. p. 7-16, 59-73.

\_\_\_\_\_. **La distinction**. Paris: Ed. de Minuit, 1979.

\_\_\_\_\_. **Travail et travailleurs en Algérie**. Paris-La Haye: Mouton, 1963.

BRAGA, Roberto. Política Urbana e gestão ambiental; considerações sobre o plano diretor e zoneamento urbano. In: CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (Org). **Perspectivas de gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claor: LPM-UNESP, 2001. p 95-109.

BRANDÃO, Sélis Luiz, LIMA, Samuel do Carmo. Diagnóstico Ambiental das Áreas Preservação Permanente: Margem esquerda do Rio Uberabinha, em Uberlândia (MG). **Revista de Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geografia/UFU**. Minas Gerais, 2002.

BRASIL, Lei nº 6938 de 31 ago 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [http:// planalto.gov.br/](http://planalto.gov.br/). Acesso em 30 jun 2008.

BRASIL, CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente, Resolução nº 01 – 23 jan 1986. Brasília, **Diário Oficial da União**, 17 fev 1986.

BRASIL, Decreto nº 97632 de 14 abr 1989. Dispõe sobre a regulamentação do artigo 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.938, de 31 ago 1981, e dá outras providências (áreas degradadas). <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 30 Jun 2008.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Rio de Janeiro: FAE, 1989.

BRASIL. Decreto nº 0-008. Decreto Federal sem número de 29 Abr 1998. Cria o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

BRASIL, Lei Ordinária nº 10257 de 10 Jul 2001. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade.

BRASIL, CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente, Resolução nº 303 – 20 mar 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. <http://www.ambientebrasil.com.br>. Acesso em: 15 ago 2007.

BRASIL, Lei nº 11.124 de 16 jun 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL, Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros Curriculares Nacionais; Terceiro e Quarto ciclos: Temas transversais: Meio Ambiente; Brasília: MEC/SEF, 1998. p 169-242.

BREDARIOL, C.S. **Conflito ambiental e negociação: para uma política local de meio ambiente**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. 2001. (Tese, doutorado em Engenharia) <http://www.ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/dbredariocs.pdf> Acesso em: 1º jul 2008.

BULLARD, Robert. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In: ACSELRAD, Henri, HERCULANO, S. e PADUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumarã, 2004, p. 42 - 68.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARNEIRO, Eder Jurandir. As estratégias dos agentes da denúncia. In: IPPUR/UFRJ/FASE. **Mapa dos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro**, 2006, CD-ROM.

CARVALHO, I. Lutas Ambientais: raízes históricas e dilemas contemporâneos. **Revista Democracia Viva**, Porto Alegre, nº3, p.102-106, Jul 1998.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT; INSTITUTO BRAILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS – IBASE; INSTITUTO DE PESQUISAS E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – IPPUR/UFRJ. **Sindicalismo e Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro, 2000. (3 volumes)

CERCA de 80 mil macaenses não contam com saneamento. **O Debate On**, Macaé, 12.5.2007. [http://www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp)

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E EDESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro. FGV, 1988.

COMPANS, Rose e VIÑAS, Sérgio Mares. Conflitos envolvendo ocupações irregulares em áreas consideradas impróprias à urbanização. In: IPPUR/UFRJ/FASE. **Mapa dos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro**, 2006, CD-ROM.

COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. In: **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR**. Belém. 2007, CD-ROM.

CONTINUAM obras do Projeto Lagomar. [http:// www.macae.rj.gov.br](http://www.macae.rj.gov.br). Acesso em: 26 mar 2007.

CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2000.

COSTA, Heloisa H. de M. Desenvolvimento Sustentável: Uma contradição de termos?. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 2, p. 55-71, mar 2000.

COSTA, Heloisa Soares de Moura e BRAGA, Tânia Moreira Braga. Entre a conciliação e o conflito; dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: ACSELRAD, Henri (Org). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Durama, 2004. p. 195-216.

COSTA, Ricardo César Rocha. **Exclusão Social e desenvolvimento humano: Análise sociológica da Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão 2001-2003**. Macaé: Prefeitura Municipal, Programa Macaé Cidadão, 2007.

COSTA, Simone Pereira. Apontamentos para uma leitura de George Simmel. **Revista Diálogos**. DHI/UEM. v. 13, nº3, p. 291-307, 1999.

CRESPO, Nelson. E Campos dos Goytacazes perde a corrida do petróleo. In: PIQUET, Rosélia (Org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 239-256

DIAS, Robson Santos. **A Formação de uma aglomeração industrial em Macaé, RJ; uma caracterização da espacialidade da indústria petrolífera e seus impactos no espaço urbano macaense e sua região d entorno**. Campos dos goytacazes: CEFET, 2005. 116 p. (Monografia, Licenciatura em Geografia).

FAURÉ, Yves-A. A transformação da configuração produtiva de Macaé (RJ): uma problemática de desenvolvimento local. In: FAURÉ, Yves-A; HASENCLEVER, Lia (Org.) **O desenvolvimento econômico local no Estado do Rio de Janeiro: Quatro estudos exploratórios: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo**. Rio de Janeiro: EPapers Serviços Editoriais, 2003. p. 69-121.

FERRAZ, Iara. As estratégias dos denunciados. In: IPPUR/UFRJ/FASE. **Mapa dos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro**, 2006, CD-ROM.

FERREIRA, Leila da Costa. **Idéias para uma sociologia da questão ambiental no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2006.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. **Revista Ambiente e Sociedade**, Campinas, vol. 7, nº 1, Jan/June 2004. [http:// www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em 29 ago 2008.



FREITAS, Carlos Machado de. Ciência para a sustentabilidade e a justiça ambiental. In: ACSELRAD, Henri, HERCULANO, S. e PADUA, José Augusto (Org.) **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 141-158

FÓRUM de Combate a crimes ambientais prossegue com ação na ilha Leocádia. [http:// www.macaee.rj.gov.br](http://www.macaee.rj.gov.br). Acesso em: 26 mar 2007

FUKS, Mário. Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto problema Social no Rio de Janeiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 41, nº 1, p. 87- 113, 1998.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE). Banco de dados Municipais. <http://www.cide.rj.gov.br/>. Acesso em 08 nov 2006.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2000**.

GARCIA, Romay Conde. Fim de linha ou luz no fim do túnel; A tensão ordem/desordem e o urbanismo contemporâneo. **Agenda Social-Revista do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais/UENF**, Campos dos Goytacazes, v. 2, nº 1, p. 17-31, jan-abr 2008.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo: EDUSP, 1997. p. 35 - 50

GOULD, Kenneth. Classe social, justiça ambiental e conflito político. In ACSELRAD, Henri, HERCULANO, S. e PADUA, José Augusto (ORG) **Justiça ambiental e cidadania** . Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 69 - 80.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p. 75 - 94.

\_\_\_\_\_ Class structure in a capitalistic society and the theory of residential differentiation. In. PEEL, R.; CHISHOLM, M. e HAGETT, P. (Orgs). **Processes in physical and human geography**. London, Heinemann, 1975.

HEILBRONER, Robert. **A História do Pensamento Econômico**. Rio de Janeiro: Nova Cultura, 1996. p. 131 - 162. (Coleção Os Economistas)

HOUAISS, **Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Objetiva, 2001. CD-ROM.

IPPUR-UFRJ/FASE. **Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro**, CD-ROM, 2006.

Jurubatiba sofre com a pressão habitacional do bairro Lagomar. **O Debate On**, Macaé, 8 ou 2006. [http:// www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp)

LAYRARGUES, Philippe. Educação para a gestão ambiental: a cidadania no enfrentamento político dos conflitos socioambientais. In: LOUREIRO, Carlos F. B. (Org.) **Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 87-147

LEFEBVRE, Henri. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 131 - 171.

LEMOS, Chélen Fischer de. A trajetória institucional das denúncias. In: IPPUR-UFRJ/FASE. **Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro**, CD-ROM, 2006.

LEROY, Jean-Pierre. As reações do poder público. In: IPPUR-UFRJ/FASE. **Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro**, CD-ROM, 2006.

LOBÃO, Ronaldo Joaquim Silveira. Três perspectiva sobre conflitos ambientais no Brasil Contemporâneo. **Simpósio, UNICAMP**. Campinas. 2008. <http://www.sbpc2008.unicamp.br> Acesso em: 30 out 2008.

LOBO JUNIOR, D. T., MORAIS, R. Q. M., SANTOS, S. R. S. L. dos, GAVINHO, V. M. S. **Macaé: Síntese Geo-Histórica**. Rio de Janeiro: 100 Artes Publicações, Prefeitura Municipal de Macaé, 1990.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 143 - 192.

MACAÉ. 1979. Lei de Zoneamento. [http:// www.macaé.rj.gov.br](http://www.macaé.rj.gov.br). Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. 05 abr 1990. Lei Orgânica do Município de Macaé. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei nº 1657/1995. Lei de Parcelamento do Solo. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei Complementar nº 1683/1996. [http:// www.macaé.rj.gov.br](http://www.macaé.rj.gov.br). Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei nº 1958 de 16 nov 1999. Dispõe sobre o parcelamento do solo do Município de Macaé e dá outras providências. [http:// www.macaé.rj.gov.br](http://www.macaé.rj.gov.br). Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei Complementar nº 1959 de 16 Nov 1999. Zoneamento. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei Complementar nº 16 de 16 nov 1999. Dispõe sobre o Código de Obras do município de Macaé e dá outras providências. [http:// www.macaé.rj.gov.br](http://www.macaé.rj.gov.br). Acesso em 1º set 2007.

Lei do Zoneamento da cidade de Macaé, e dá outras providências. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei Complementar nº 27 / 2001. Dispõe sobre o Código Municipal de Meio Ambiente, e dá outras providências. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei nº 2318 - dez 2002. Altera artigos das Leis nº 1959/99 e nº 2185/01, que trata do Zoneamento Urbano, e dá outras providências. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei Complementar nº 042 / 2004. Zonas de Especial Interesse Social. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei Complementar nº 045 / 2004. Consolida as Leis Municipais nº 006/1998, 012/1999 e 017/1999, que dispõem sobre a Divisão Administrativa do Município, promove novo ordenamento territorial, expandindo a zona urbana, e dá outras providências. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACAÉ. Lei Complementar nº 076 de 28 Dez 2006 – Institui o Plano Diretor do Município de Macaé. **O Debate**, Macaé, 29 dez 2006.

MACAÉ. Lei nº 2956 – 27 Ago 2007. Autoriza, por tempo determinado, a legalização de projeto imobiliário, e dá outras providências. <http://www.macaé.rj.gov.br>. Acesso em 1º set 2007.

MACHADO, Maria Helena Ferreira. Urbanização e Sustentabilidade Ambiental: questões do território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 3, p. 81 - 95, nov 2000.

MAR avança e assusta Macaé. **O Diário**, Campos dos Goytacazes, 1º jul 2008.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. p. 42 - 44.

MARICATO, Ermínia e TANAKA, Giselle. O Planejamento Urbano e a questão fundiária. **Revista Ciência Hoje**, Vol. 38, p. 16-23, junho, 2006.

MARTINEZ-ALIER, J. Environmental Justice (local and global). **Capitalism Nature Socialism**, nº 8, p. 91 - 106, 1997.

MARTINS, Elaine Duim. **A mídia e a saúde do trabalhador: a experiência de um sindicato na luta pela saúde - um estudo de caso**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 1999. (Dissertação, Mestrado).

MATINS, Maria Lucia Refinetti. Conflitos socioambientais urbanos; direitos sociais e interesse difuso. In: **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR**. Belém. 2007, CD-ROM.

KARL, Marx. **O Capital; crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. Cap.V.

MARX, Karl e ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Presença e Martins Fontes, 1933.

\_\_\_\_\_. **O Manifesto Comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. (Coleção leitura).

MEDEIROS, Honório. (2007) Do conflito social, <http://www.poderdireito.blogspot.com> Acesso em: 25 jun 2008.

MENESES, Vitor. Macaé em ponto de ebulição: novos investimentos alteram o cenário da cidade. **Revista Petróleo, Royalties & Região**. Campos dos Goytacazes, nº7, Ano 12, p. 5-6, Mar 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MACAÉ. **ACP 1997.520.001566-3** Loteamento clandestino no local denominado Lagomar. Consulta em: 14 set 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MACAÉ. **IC 002/2001/MA/MCE**. Invasões, desmatamentos e danos ao manguezal do Rio Macaé. Consulta em: 13 ago 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MACAÉ. **IC 055/2001/MA/MCE**. Apura desmatamento realizado por invasores de terra na Ilha Malvinas (invasões, desmatamentos e danos ao manguezal do Rio Macaé. Consulta em: 14 ago 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MACAÉ. **PA 122/02/MA/MCE**. Construção irregular de ponte sobre o Rio Macaé, decorrente do processo de ocupação irregular da Ilha Colônia Leocádia. Consulta em: 14 ago 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MACAÉ. **IC 035/2004/MA/MCE**. Omissão do poder público municipal, admitindo invasões e ocupações irregulares do solo urbano, com possível lançamento de esgoto direto no mar. Consulta em: 13 ago 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MACAÉ. **IC 116/2005/MA/MCE**. Desmatamento e construção em área de preservação permanente (manguezal). Possível omissão das autoridades municipais em relação ao exercício do poder de polícia ambiental. Consulta em: 13 ago 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MACAÉ. **PP 013/2006/MA/MCE**. Possibilidade de dano ambiental no bairro Lagomar, supressão não autorizada de vegetação para venda de lote. Consulta em: 13 ago 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MACAÉ. **IC 028/2007/MA/MCE**. Degradação ambiental decorrente da supressão de vegetação

nativa de restinga, através de corte raso e ocupação irregular da área. Consulta em: 13 ago 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MACAÉ/RJ. **ACP 2002.5103001627-2**. Irregularidade de loteamento em área de preservação ambiental – Lagomar. Consulta em: 13 set 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MACAÉ/RJ. **PA 81202/000086/98-00**. Ocupação irregular na Ilha colônia Locádia. Consulta em: 11 set 2007.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MORARES FILHO, Evaristo de. Formalismo sociológico e a teoria do conflito. In: (org.). **Georg Simmel: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983, p.7 - 44.

MOREIRA, João Carlos. **Geografia para o Ensino Médio**. São Paulo, Scipione, 2002 (Série Parâmetros).

NORONHA, Simone. Nova Esperança: Prefeitura assina convênio para obras do PAC (2008). [http:// www.macaé.rj.gov.br](http://www.macaé.rj.gov.br). Acesso em 10 ago. 2008.

NUNES, Cláudia Márcia Manhães. **Os municípios de Macaé e Carapebus e o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: reflexões sobre como harmonizar instrumentos urbanísticos e instrumentos ambientais**. Campos dos Goytacazes: UCAM, 2004. (Dissertação, Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades)

ORMENÕ, C.P. e SAAVEDRA, C.P. **Conflictos ambientales uma oportunidade para la democracia**. Observatório Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago-Chile, 1995.

PADUA, José Augusto. Natureza e Projeto Nacional; as origens da ecologia política no Brasil. In: (Org.) **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987

PANIAGUA, Franklin y BOREL, Rolain. Capacitación en Manejo de conflictos Ambientales; Experiencias de la Red de Manejo de Conflictos Socioambientales de Mesoamérica, **Conferência FAO**, Quito, 1999. [http:// www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org)

PARADA, Antonio Alvarez. Macaé; ontem, hoje e amanhã. In: FROSSARD, Larissa e GAVINHO, Vilcson. (Org.) **Tonito-Antonio Alvarez Parada: o fio de uma história**. Macaé: Prefeitura Municipal, 2007.

PARQUE Lagomar: crescimento desordenado gera problemas. **O Debate On**, Macaé, 13 out.2006. [http://www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp)

POLÊMICA: moradores acusam sindicato de invasão. **O Debate On**, Macaé, 05 out 2006. [www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp).

PONTES, Carla de Almeida. **Mudanças recentes no trabalho: um estudo sobre o trabalho e emprego em Macaé/RJ pós indústria petrolífera**. Campos dos Goytacazes: UENF, 2004. 61 p. (Monografia, Bacharelado em Ciências Sociais).

PREFEITURA faz abertura de rua na Ilha Colônia Leocádia. **O Debate On**, Macaé, 08 nov 2006. [http://www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp).

PREFEITURA quer preservar lagoas do Lagomar. **O Debate On**, Macaé, 12 out 2006. [http://www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp).

PREFEITURA vai limpar canal que circunda Ilha da Caieira. <http://www.macaerj.gov.br>. Acesso : 26 set 2006

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL – Manifesto de lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. <http://www.justicaambiental.org.br> Acesso em 03 mar 2008.

REIGOTA, Marcos. **Meio Ambiente e representação social**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 9-29. (Coleção Questões da nossa época, v. 41).

RIBEIRO, Ana Laura Feitosa. **Um estudo da expansão da área urbana de Macaé – 1970/2000**. Campos dos Goytacazes: UENF, 2004. 52 p. (Monografia, Bacharelado em Ciências Sociais).

ROBERTS, J. Timmons e TOFFOLON-WEISS, Melissa. Concepções polêmicas em torno da justiça ambiental nos Estados Unidos. In: ACSELRAD, Henri, HERCULANO, S. e PADUA, José Augusto (ORG.) **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 81 - 95.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos, 203)

SABATINE, F. Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales urbanos; una estrategia para los municipios. **Mambiente y Desarrollo**, Santiago-Chile: CIPMA, v. 15, nº 4, p. 26-35, 1999.

\_\_\_\_\_. **Conflitos ambientales locales y profundización democrática**, CIPMA, Santiago-Chile, 1996.

SANTOS, Leonardo Bis. **Conflitos e agendas nas trilhas da política ambiental; debates acerca do processo de criação da APA das Algas e do REVIS de Santa Cruz-ES**. Campos dos Goytacazes: UENF, 2007. 201 p. (Dissertação, Mestrado em Políticas Sociais)

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova**. São Paulo: Hucitec, 1980

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço; técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SÃO José do Barreto: muita história para contar. **O Debate On**. 20 nov 2005. [http://www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp).

SCHIMIDT, Alfred. **El concepto de natureza em Marx**. México: Siglo Veintiuno, 1976.

SERVILHA, E. R.; RUTKOWSKI, E. W.; DEMANTOVA G. C.; FREIRIA, R. C. Conflitos na proteção legal das áreas de preservação permanentes urbanas. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 46, Ano 12, p. 97-113, abr 2007.

SILVA, Leonardo de Carvalho. **Urbanização e Segregação Socioespacial em Macaé/RJ**. Campos dos Goytacazes: UENF, 2004. 49 p. (Monografia, Bacharelado em Ciências Sociais).

SIMMEL, Georg. **Questões Fundamentais da Sociologia; indivíduo e sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SINGER, Paul. O Uso do Solo Urbano na Economia capitalista. In MARICATO, Ermínia (Org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega. 1979.

SOARES, José Luiz de Oliveira. A Atuação do Ministério Público. In: IPPUR-UFRJ/FASE. **Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro**, CD-ROM, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução ao Planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004, p. 250-274.

STEINBERGER, Marília. A (re)construção de Mitos: sobre a (in)sustentabilidade do (no) Espaço urbano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** nº 4, p. 9-31, Maio 2001.

TEDESCO, João Carlos (Org.). **Georg Simmel e as sociabilidades do Moderno: uma introdução**. Passo Fundo: Universidade Federal de Passo Fundo, 2006.

TEIXEIRA, Simone e VIEIRA, Silviane. Um continuum de história: o canal Campos-Macaé. **Revista Cadernos de Pesquisa do Centro de Documentação e Pesquisa em História**. v.33, Ano 18, p. 171-180, Número especial de 2005.

TRINTA mil vivem em área de invasão. **O Debate On**, Macaé, 10 ago 2006. [http://www.odebateon.com.br/noticias\\_internas.asp](http://www.odebateon.com.br/noticias_internas.asp).

TRIVINUS, A.N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais; A Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1995, p.138-144. Técnica da triangulação na coleta de dados.

VASCONCELLOS, Maria Drosila. Pierre Boudieu: a herança sociológica. **Revista Educação e Sociedade**, ano XXIII, nº 78, p. 77 a 87, 2002.

VÉRAS, M.P. B. **Trocando olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade**. São Paulo: Studio Nobel: EDUC, 2000. (Coleção Cidade Aberta).

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2001.

VIOLA. E. O Movimento Ambiental no Brasil, 1971-1991: da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável, 1992. [http:// www.memoriadomeioambiente.org.br/biblioteca/down/viola.doc](http://www.memoriadomeioambiente.org.br/biblioteca/down/viola.doc) Acesso em 4 abr 2006.

VIVACQUA, Melissa. **Conflitos socioambientais no Litoral de Santa Catarina; O caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo**. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. (Dissertação, Mestrado em Sociologia Política).

WILLEMS, Emilio. **Dicionário de Sociologia**, Rio de Janeiro: Globo, 1950.

ZHOURI, Andrea. Conflitos sociais e meio ambiente urbano. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Série Documenta EICOS**, nº 17, p. 1-8, 2007. [http:// psicologia. ufrj.br](http://psicologia.ufrj.br) Acesso em 04 dez 2008.



**Anexo**  
**Grade Analítica**

## GRADE ANALÍTICA

| Área de Conflito                    | Lagomar                                                                                           | Lagomar                                                    | Lagomar                                      | Barreto                                                      | Fronteira                                             | Brasília                                                      | N.Holanda                                                 | I.Leocádia           | I.Leocádia                                                                           | Malvinas                                        |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <b>Tipo de ecossistema</b>          | restinga                                                                                          | restinga                                                   | restinga                                     | restinga                                                     | restinga                                              | manguezal                                                     | manguezal                                                 | manguezal            | manguezal                                                                            | manguezal                                       |
| <b>Órgão que recebeu a denúncia</b> | MPF                                                                                               | MPE                                                        | MPE                                          | MPE                                                          | MPE                                                   | MPE                                                           | MPE                                                       | MPF                  | MPE                                                                                  | MPE                                             |
| <b>Data da denúncia</b>             | 12/08/1997                                                                                        | 1997                                                       | 05/072005                                    | 31/03/2007                                                   | 01/05/2004                                            | 05/102005                                                     | 27/08/1998                                                | 1998                 | 09/07/2002                                                                           | 27/02/2000                                      |
| <b>Motivo</b>                       | “Construções clandestinas com fins residenciais, com supressão de vegetação sem a devida Licença” | “Venda de lotes fora do padrão aprovado para o loteamento” | “Supressão de vegetação para venda de lotes” | “Supressão de vegetação nativa e ocupação irregular da área” | “Ocupação de área de restinga para fins de habitação” | “Desmatamento e construção em área de preservação permanente” | “Invasões, Desmatamento, danos ao manguezal do Rio Macaé” | “Ocupação irregular” | “Construção irregular de ponte sobre o Rio Macaé objetivando ocupação da I.Leocádia” | “Desmatamento realizado por invasores de terra” |
| <b>Denunciante(s)</b>               | CMAPC do MPF                                                                                      | Não identificado                                           | Morador/individual                           | IEF                                                          | Moradores/coletivo                                    | Morador da I. da Caieira/individual                           | BPFPM                                                     | MPF                  | BPFPM                                                                                | BPFPM                                           |
| <b>Denunciado(s)</b>                | Prefeitura de Macaé                                                                               | Corretores de imóveis e outros                             | Não informado                                | Proprietário da área                                         | Prefeitura                                            | Não informado                                                 | “Invasores”                                               | Prefeitura de Macaé  | Três moradores que estavam construindo a ponte                                       | “Invasores”                                     |

## GRADE ANALÍTICA

| Área de Conflito                                   | Lagomar                                                                                     | Lagomar                                    | Lagomar                    | Barreto                                         | Fronteira                             | Brasília                              | Nova Holanda                                                                     | I.Leocádia                                                           | I.Leocádia                                                                   | Malvinas                                             |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>Forma que foi feita a denúncia</b>              | Instauração de PA                                                                           | Não identificada                           | Formulário do MPE/ anônima | Ofício                                          | carta                                 | Formulário do MPE/assinado            | Ofício com Relatório da missão de fiscalização                                   | Instauração de PA                                                    | Ofício                                                                       | Ofício com Relatório da missão de fiscalização       |
| <b>Principais atores envolvidos</b>                | MPF<br>Prefeitura SEMA, IBAMA BPFPM FEEMA Amigos do PARNA de Jurubatiba Assoc. de Moradores | MPE Corretores Proprietários 1ª Vara Civil | MPE Prefeitura SEMA        | MPE IEF Proprietário Cartório Ocupantes da área | MPE Prefeitura SEMA BPFPM IBAMA FEEMA | MPE Prefeitura SEMA BPFPM IBAMA FEEMA | MPE Prefeitura SEMA Proprietário BPFPM IBAMA FEEMA AMDA RAIA Assoc. de moradores | MPF Prefeitura SEMA BPFPM IBAMA FEEMA SERLA AMDA Assoc. de moradores | MPE Construtores Prefeitura SERLA BPFPM IBAMA FEEMA AMDA Assoc. de moradores | MPE Moradores Prefeitura SERLA BPFPM IBAMA FEEMA IEF |
| <b>Forma de organização motivada pelo conflito</b> | Associação de Moradores                                                                     | Nenhuma                                    | Não informado              | Não informado                                   | Associação de Moradores               | Não informado                         | Associação de Moradores                                                          | Associação de Moradores                                              | Mobilização Para fazer um abaixo assinado, visita ao manguezal               | Associação de Moradores                              |

## GRADE ANALÍTICA

| Área de conflito                                    | Lagomar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Lagomar                                                                                                                              | Lagomar                                                                                                                                                          | Barreto                                                                                                                                                            | Fronteira                                                                                                                                                                                                                                                              | Brasília                                                                         | Nova Holanda                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | I.Leocádia                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | I.Leocádia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Malvinas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Estratégias de ação construídas pelos atores</b> | <p><u>MPF</u> - Solicitou medidas à PMM para conter as ocupações irregulares e restauração da área ocupada. Instaurou ACP</p> <p><u>PMM</u> – Questiona a competência do MPF na ação, solicitação de citação dos ocupantes, garantindo ampla defesa; solicitou inspeção judicial.</p> <p><u>Proprietário de lote a ser desapropriado</u> - Propôs utilização alternativa para seu imóvel.</p> | <p><u>MPE</u> - Instaurou ACP.</p> <p><u>Corretores</u> - Protelação em atender as solicitações ; pedido de desbloqueio dos bens</p> | <p><u>MPE</u> - Solicitou à SEMOB informações sobre os lotes</p> <p><u>PMM</u>- relatório incompleto, alegar que o local é perigoso e que necessita do BPFPM</p> | <p><u>MPE</u> - Solicitou informações à PMM sobre as medidas tomadas para conter as ocupações irregulares e informações sobre processo de favelização da área.</p> | <p><u>MPE</u> - Solicitou informações à PMM sobre as medidas tomadas para conter as ocupações irregulares e evitar a degradação ambiental</p> <p><u>PMM</u> – alega que as terras são da União e não há como ajuizar medidas judiciais, se reporta ao Projeto Orla</p> | <p><u>MPE</u> - Solicitou medidas à PMM para conter as ocupações irregulares</p> | <p><u>MPE</u> - Solicitou medidas à PMM para conter as ocupações irregulares.</p> <p><u>Proprietário</u> - Ação de Reintegração de Posse.</p> <p><u>AMDA</u> – encaminha matéria de jornal sobre o caso, solicitou instauração de ACP.</p> <p><u>FEEMA e MPF</u> de C. Goyt.– acusam a PMM</p> <p><u>Ocupantes</u> – mobilização PMM – Diz que a responsabilidade é do IBAMA, não tem funcionário, a área é extensa</p> | <p><u>MPF</u> Solicitou informações em relação à ocupação da área e a celebração de um TAC.</p> <p><u>Prefeitura</u> – Apresentou proposta de se chegar a um meio termo em relação a ocupação da área.</p> <p><u>SERLA</u>, <u>FEEMA</u> - não concordam com o assentamento definitivo das famílias no local .</p> | <p><u>MPE</u> - Solicita informações à SEMA e à SERLA.</p> <p>SERLA – e FEEMA – embargaram a construção da ponte.</p> <p><u>SEMA</u> – Realizou ação conjunta para fazer vistoria no local e coibir novas ocupações.</p> <p><u>Construtores</u> – construção da ponte por conta própria, envio de carta e Abaixo assinado apresentando justificativa</p> | <p><u>MPE</u> – Solicitou informações à PMM sobre as medidas tomadas para conter as ocupações irregulares e os danos ambientais constatados no bairro Malvinas e na Ilha Leocádia.</p> <p>IEF – Solicita que seja notificada a PMM</p> <p><u>Prefeitura</u> – Não respondeu as solicitações feitas a partir dessa denúncia</p> |

## GRADE ANALÍTICA

| Área do conflito          | Lagomar                                                                                       | Lagomar                           | Lagomar          | Barreto          | Fronteira                               | Brasília                              | N. Holanda                                                                                                                                           | I.Leocádia                                                                                                                                                                                                                                               | I.Leocádia                                                                  | Malvinas         |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------|------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Confronto/<br>Resistência | desapropriação das famílias; demolição de obras em andamento; a comunidade fechou as rodovias | Bloqueio judicial dos bens do réu | Não identificado | Não identificado | Tentativa da PMM de coibir as ocupações | PMM – Notificação a um dos moradores; | com o BPFPM. O presidente da Associação de moradores – sofreu ameaça de morte; O proprietário alega que as cercas foram retiradas e que foi ameaçado | <u>Prefeitura – Realização de ação conjunta para fiscalização e demolição de 20 construções que estavam em andamento; retirada de cercas</u><br><u>Moradores Retirada de placas colocadas pela SEMA, construção de outra ponte, aumento da ocupação,</u> | Os construtores foram presos                                                | Não identificado |
| Cooperação/<br>Negociação | Criação de fórum de discussão com a comunidade                                                | O réu concordou em assumir um TAC | Não identificado | Não identificado | Não Identificado                        | Não identificado                      | O proprietário recebeu indenização pela áreas ocupadas                                                                                               | 78 famílias consentiram em sair e foram para condomínio popular                                                                                                                                                                                          | Os moradores construíram a ponte e esta não foi retirada pelo poder público | Não identificado |

## GRADE ANALÍTICA

| Área do conflito                  | Lagomar                                                                                           | Lagomar                                         | Lagomar                                                                            | Barreto                                                                                                                         | Fronteira                                                                    | Brasília                                                                                                                | Nova Holanda                                                                                                                    | I.Leocádia                                                                                                                                                                                                                                        | I.Leocádia                                                               | Malvinas                                                         |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Forma preferida de encaminhamento | MP, ONG IBAMA, - retirada das famílias<br>PMM – urbanização e criação de zona de amortecimento    | MP – Nulidade dos contratos, pagamento de multa | Não identificado                                                                   | Um funcionário do IEF queria cobrar multa outro achava que a Prefeitura deveria ser notificada para que tomasse as providências | Denunciantes - Remoção dos ocupantes                                         | PMM – Remoção de algumas casas para realização de obras de contenção. IBAMA – implantar programa de recuperação da área | <u>Proprietário, FEEMA, MPF de C.Goyt.</u> – Remoção das famílias e restauração da área. <u>Ocupantes</u> – urbanização da área | As duas <u>comunidades</u> querem ficar no local; para a <u>SERLA</u> , <u>FEEMA</u> e <u>IEF</u> todos devem ser retirados; A <u>prefeitura</u> propôs a retirada da comunidade e Rio Novo, urbanização da Nova Malvina, construção de um Parque | Manutenção da ponte para facilitar o trânsito de moradores e de veículos | Denunciantes – remoção das famílias                              |
| Modo de resolução adotado         | Transformação do Lagomar em Zona Especial de Interesse Social/ projeto para Zona de amortecimento | Bens desbloqueados                              | No <u>IEF</u> – cobrar multa e notificar a prefeitura <u>MPE</u> – coletando dados | A denúncia ainda está em fase de investigação e coleta de dados                                                                 | Os ocupantes foram cadastrados objetivando a remoção para loteamento popular | Possibilidade de celebração de TAC após verificação orçamentária e consulta a outros órgãos.                            | A Ocupação está consolidada e a PMM está adotando medidas para oferecer alguma infraestrutura no local                          | A proposta da Prefeitura foi aceita, mas ainda não foi posta em ação.                                                                                                                                                                             | O MPE está aguardando o desenrolar dos fatos no MPF                      | A denúncia ainda está em fase de investigação e coleta de dados. |

## GRADE ANALÍTICA

| Área do conflito                            | Lagomar                  | Lagomar                                                      | Lagomar                                                   | Barreto                                                   | Fronteira                                                              | Brasília                                                              | N.Holanda                                                                                                     | I.Leocádia                   | I.Leocádia                                          | Malvinas                                                  |
|---------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Acordos, consensos e compromissos extraídos | TAC                      | TAC                                                          | Os procedimentos em relação a essa denúncia não avançaram | Os procedimentos em relação a essa denúncia não avançaram | A PMM fez menção a um projeto de gerenciamento costeiro - Projeto Orla | A PMM se predispôs a assinar um TAC, mas esse ainda não foi efetivado | Inserção da área no Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, visando a urbanização do bairro | TAC                          | O MPE está aguardando o desenrolar dos fatos no MPF | Os procedimentos em relação a essa denúncia não avançaram |
| Fonte                                       | ACP2002.51<br>03001627-2 | ACP<br>1997.520.00<br>1566-3<br>ACP<br>1997.520.00<br>1565-5 | PP<br>013/2006/<br>MA/MCE                                 | IC<br>028/2007/<br>MA/MCE                                 | IC<br>035/2004/<br>MA/MCE                                              | IC<br>116/2005/<br>MA/MCE                                             | IC<br>002/2001/<br>MA/MCE                                                                                     | PA<br>81202/0000<br>86/98-00 | PA<br>122/02/MA/<br>MCE                             | IC<br>055/2001/<br>MA/MCE                                 |