

# Descompassos entre as normas estabelecidas e o uso das Unidades de Conservação: o caso do Parque Natural Municipal da Cidade

*Mismatches between the rules and the use of Conservation Units: the case of Parque Natural Municipal da Cidade*

**Gabriella Rosa Maciel Gomes**  
**Tobias Leal Burgos**

## Resumo

O artigo aborda os descompassos entre o uso das Unidades de Conservação e as leis às quais elas estão submetidas. O caso do Parque Natural Municipal da Cidade, localizado na Zona Sul do município do Rio de Janeiro, é emblemático. Inserido num contexto urbano de alta complexidade, 54% dos frequentadores do parque realizam atividades proibidas pela legislação. Partindo deste diagnóstico, o trabalho analisa possíveis causas desse descompasso e discute soluções para este problema. A pesquisa realizou uma revisão bibliográfica; observações em campo do uso cotidiano do parque; e entrevistas com moradores da Vila Parque da Cidade, favela contígua ao parque. Concluiu-se que o conflito, marcado pelo descompasso entre as regras e o uso do parque, está relacionado à falta de participação destes moradores na gestão da Unidade de Conservação, o que reforça a negação de direitos que sempre marcou a relação do Estado com as favelas e dificulta o cumprimento dos objetivos da Unidade de Conservação. Ao final do trabalho, são sugeridos possíveis encaminhamentos para o problema.

## Palavras-chave

Unidade de Conservação. Parque da Cidade. Favela. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

## Abstract

The article presents discrepancies between the use of Conservation Units and the established laws. The case of the Parque Natural Municipal da Cidade, located in the South Zone of the municipality of Rio de Janeiro, is emblematic. Inserted in a highly complex urban context, 54% of its visitors practice activities prohibited by legislation. Based on this diagnosis, this essay analyzes possible causes of this mismatch and discusses solutions for this problem. The research included a bibliographical review; field observations of the everyday use of the park; and interviews with residents of Vila Parque da Cidade, a favela adjacent to the park. It was concluded that the observed conflict, marked by the mismatch between the protected rules and the use of the park, is related to the lack of participation of these residents in the management of the park, which reinforces the denial of rights that has always marked the relationship between the government and the favelas and makes it difficult to meet the Conservation Unit's objectives. At the end of the text, some possible ways to solve the problem are suggested.

## Keywords

Conservation Unit. Parque da Cidade. Favela. SNUC.

## 1. Introdução

A criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, consagrou o Plano de Manejo como o documento que alicerça a administração de uma Unidade de Conservação (UC). Além disso, com a aprovação da lei, tornou-se obrigatória "a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação" (Brasil, 2022b).

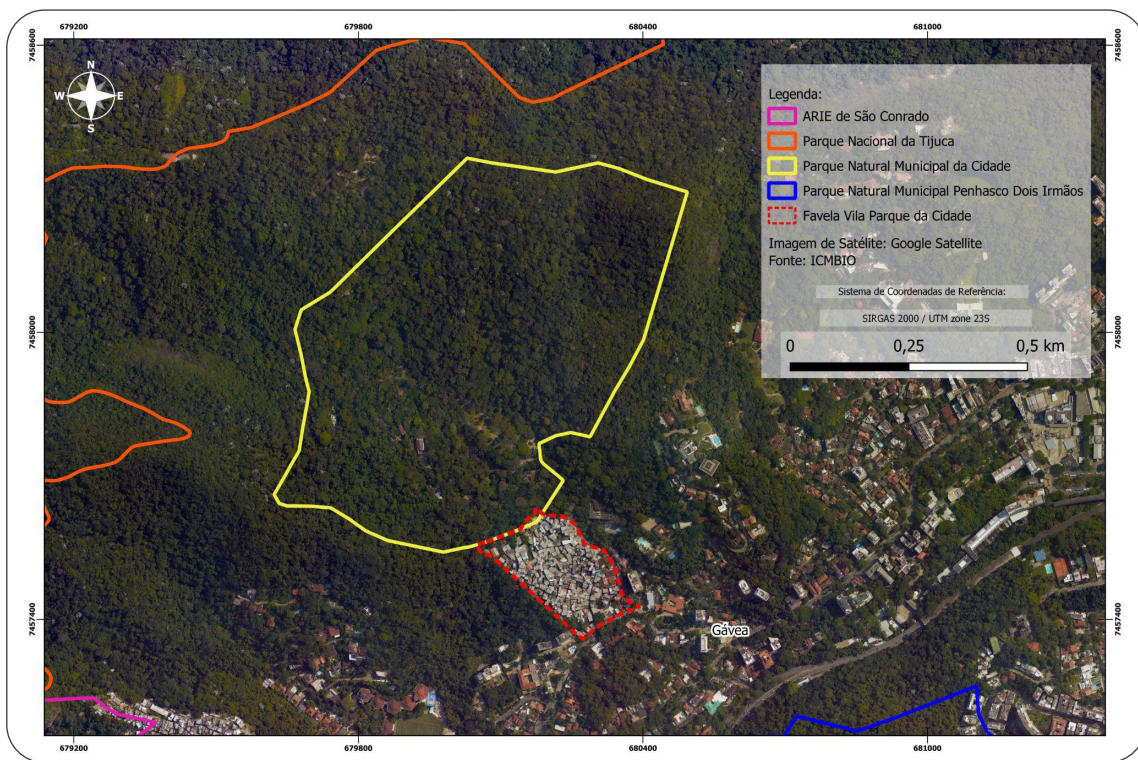
Entretanto, na prática, a situação é mais complexa, e é muito comum observar casos em que a participação da população local na criação e/ou na gestão efetiva das UCs não foram plenamente alcançadas (Silva, 2017; Silva; Coelho, 2022). Esse cenário gera conflitos que podem dificultar o atingimento dos ob-

jetivos traçados no ato de criação da UC. O Parque Natural Municipal da Cidade, nosso estudo de caso, é um exemplo de UC que se encontra nesta situação.

O Parque Natural Municipal da Cidade se localiza no município do Rio de Janeiro, entre o Parque Nacional da Tijuca e o Horto Florestal, e faz fronteira com o bairro da Gávea e a Vila Parque da Cidade (Figura 1), favela homônima ao parque, instaurada na região desde a década de 1920, pelo menos (Gnaccarini, 2013). Apesar de existir como parque público desde meados da década de 1940 e de ser considerado uma zona de amortecimento do Parque Nacional da Tijuca (Vieira, 2014), o Parque Natural Municipal da Cidade só se tornou uma Unidade de Conservação com o Decreto Municipal nº 29.538, de 3 de julho de 2008, que estabeleceu os objetivos de “preservar, proteger e recuperar os ecossistemas existentes no local”; “promover o desenvolvimento de programas de educação ambiental e pesquisa científica”; e “garantir espaços verdes e livres para a promoção do lazer, da recreação e do ecoturismo em área urbana” (Rio de Janeiro, 2008).

Além dos objetivos básicos estabelecidos, o decreto implicou na alteração das regras do parque, uma vez que estas deveriam se adequar ao que está previsto na Lei nº 9.985 (Brasil, 2000). Essa alteração nas regras criou um cenário marcado pelo conflito entre as novas leis, normas às quais o parque passou a estar submetido, e o uso habitual e costumeiro de seus visitantes e frequentadores, em especial os moradores da Vila Parque da Cidade (Vieira, 2014).

**Figura 1 – Mapa de localização da favela Vila Parque da Cidade e UC's**



Fonte: Elaborada pelos autores com o software QGis (2022)

Durante o processo de entrevistas, foi possível identificar que a relação dos moradores mais antigos da Vila Parque da Cidade com o parque vem da infância, quando subiam em árvores e colhiam frutas como caqui, jaca, mamão, manga e cambucá. Também aproveitavam os corpos d'água para pescar tilápia e camarão de água doce. Lembram-se ainda, com especial nostalgia, de que mergulhavam e nadavam na antiga represa do Rio Rainha. Outros moradores também destacaram que vendiam algumas das frutas coletadas com o intuito de complementar a renda familiar. Todas estas atividades são, hoje, irregulares.

Sob o novo aparato jurídico, que passou a vigorar a partir do Decreto nº 29.538/2008, “pescar, (...) coletar plantas ou subprodutos vegetais” se tornaram atividades proibidas (Vieira, 2014, p. 8), bem como “utilizar os cursos d’água para banho” (Rio de Janeiro, 2008). As proibições também abarcaram “a prática de esportes com bola” e “o funcionamento de aparelhos de som sem autorização prévia da administração do Parque” (Rio de Janeiro, 2008). Com a mudança, também se tornou proibido depositar oferendas religiosas ou acender velas, captar água, consumir bebidas alcoólicas, circular com animais domésticos e transportar materiais de construção dentro dos limites do parque. A entrada de caminhões, inclusive para manobrar, passou a constituir prática irregular. Além disso, a partir de então, o parque só abriria nos horários estipulados, sendo vedada a visitação fora dos dias e horários determinados pelo decreto (Rio de Janeiro, 2008).

A mudança das normas aplicadas à área que se tornou Unidade de Conservação parece não ter surtido efeito no ordenamento do parque, uma vez que, apesar das restrições impostas, boa parte das atividades mencionadas continua a ser realizada, conforme também observaram Brancaccio *et al.* (2011 *apud* ESSATI, 2018) e Vieira (2014). Dessa forma, de maneira geral, é possível afirmar que a prática dos frequentadores do parque está em total descompasso com as normas estabelecidas pelo decreto, que até a aprovação do Plano de Manejo, em 2018, foi o único documento a normatizar o uso do Parque Natural Municipal da Cidade.

Partindo deste diagnóstico, o trabalho tem por objetivo analisar o cenário conflituoso identificado, discutindo suas possíveis causas e encaminhamentos. Para cumprir o que se espera da pesquisa, é fundamental tentar compreender, em primeiro lugar, por que as atividades comumente praticadas pelos frequentadores do parque foram tornadas irregulares, e também por que, ainda assim, as regras são regularmente descumpridas. Estas questões, de certa forma, guiaram a realização da pesquisa.

É importante frisar que esta pesquisa é relevante não tanto pelas singularidades encontradas no estudo de caso, mas principalmente pela universalidade da situação observada. Não seria exagero afirmar que, no contexto do Rio de Janeiro, uma metrópole erguida entre morros florestados, o que vale para a configuração do Parque Natural Municipal da Cidade também se aplica a outras localidades. Com efeito, apenas nos arredores do Parque Nacional da Tijuca, para utilizar um exemplo próximo, é possível citar inúmeras situações análogas, em que não apenas favelas, mas condomínios de luxo e bairros densamente povoados fazem fronteira com Unidades de Conservação, inevitavelmente gerando conflitos (Drummond, 1997).

## 2. Metodologia

A metodologia da pesquisa foi dividida em quatro partes. Primeiramente, foi realizada uma breve revisão bibliográfica sobre temas pertinentes à discussão proposta e sobre o próprio Parque da Cidade, investigando sua história e seus aspectos sociais e demográficos. Esta etapa foi fundamental como preparação para a observação em campo.

Além de uma longa convivência com o Parque Natural Municipal da Cidade, que faz parte de nossa vida e de nossa formação acadêmica, durante o ano de 2022, realizamos várias visitas técnicas, em dias úteis e finais de semana, e em horários distintos, a fim de observar a utilização do parque por parte de seus frequentadores. A partir daí, num segundo momento da pesquisa, foi possível, inclusive, comparar nossa observação com outros trabalhos que empreenderam esforço semelhante.

A terceira parte da pesquisa consistiu nas entrevistas. No dia 15 de outubro de 2022, houve um café da manhã na sede da associação de moradores da Vila Parque da Cidade. Neste encontro, entrevistamos moradores recentes e antigos, jovens e idosos, bem como escutamos relatos e histórias.

Para que se compreenda esta terceira etapa da metodologia, uma sucinta explicação se faz necessária. A presente pesquisa é o desdobramento de um esforço coletivo realizado no âmbito do Programa de Educação Tutorial – PET/Geografia da PUC-Rio. Orientados pelo Prof. Dr. Rafael Nunes, os alunos se dividiram em duplas para realizar uma pesquisa na Vila Parque da Cidade, abordando diversos temas relacionados aos estudos da Geografia. A dupla de autores deste artigo, à época estudantes de graduação, ficou responsável por pesquisar a relação dos moradores da Vila Parque da Cidade com a natureza que os cerca. Os rumos da pesquisa conduziram à percepção de um conflito latente nesta relação com a Unidade de Conservação, o que motivou a produção deste artigo.

É importante explicitar a origem da pesquisa para destacar uma questão. O contato próximo dos autores deste trabalho com a população da Vila Parque da Cidade, que, de um lado, é um aspecto relevante da pesquisa, mostra-se, de outro, como uma limitação, pois, inevitavelmente, constrói um olhar enviesado. Por isso, não há aqui qualquer pretensão de apresentar os resultados da pesquisa como verdade absoluta e, muito menos, de esgotar o debate a respeito do tema. Exercendo uma ciência crítica, como nos exorta Tadaki (2017), reconhecemos que teríamos resultados diferentes caso adotássemos outra metodologia ou tivéssemos outros interlocutores.

A última etapa da metodologia foi a ampliação da revisão bibliográfica, quando aprofundamos o entendimento sobre a legislação ambiental brasileira e sobre como as Unidades de Conservação são abordadas neste contexto. Além disso, investigamos as origens dos ideais de preservação e conservação da natureza e o surgimento das primeiras áreas destinadas à preservação ambiental, sendo necessário, para isso, que retornássemos à gênese do pensamento dualístico moderno, que separa homem e natureza.

### 3. Desenvolvimento

#### 3.1 A evolução da ideia de natureza e as áreas de proteção

A modernidade se funda no dualismo cartesiano (*res cogitans* e *res extensa*) (Moreira, 2007), numa lógica binária em que se opõem espírito e matéria (Descartes, 2005 [1641]), homem e natureza (Moreira, 2007), colonizadores e indígenas/africanos escravizados (Ferdinand, 2022), numa lógica perversa "em que humanos e não humanos foram confundidos com 'recursos'" (Ferdinand, 2022, p. 47), que alimentaram a modernidade ocidental. Acontece que, ao se considerar os seres humanos separados da natureza e ao tratar humanos e não humanos como recursos, o homem europeu decidiu que poderia destruí-los e explorá-los ao máximo, a fim de alimentar o seu projeto civilizatório. Para isso, precisou reconstruir as colônias à sua maneira, o que Ferdinand (2022) chama de "habitar colonial".

O habitar colonial, que "é apenas o outro nome da imposição de uma maneira singular, violenta e destruidora de habitar a terra" (Ferdinand, 2022, p. 56), estendeu-se por todo o mundo colonizado, das Américas à África e à Ásia. Ferdinand considera que o habitar colonial se fundamentou em três atos principais: a apropriação da terra; o desbravamento; e o massacre dos povos originários. Para nós, pelo menos num primeiro momento, interessa o desbravamento, caracterizado pelo abatimento das árvores, e o passo seguinte, que foi o estabelecimento de *plantations* numa terra então racionalizada para extrair riquezas (Ferdinand, 2022).

Nos primórdios do século XIX, a ideia de uma separação total entre homem e natureza começou a ser alterada. Em 1800, o naturalista Alexander von Humboldt, considerado o "pai" da Geografia moderna, associou a redução dos níveis de água de um grande lago na Venezuela à ação predatória dos "primeiros colonos" europeus que "havia imprudentemente destruído a floresta" (Wulf, 2016, p. 97), em seu projeto de "habitar colonial" – para aludir ao termo cunhado por Ferdinand (2022). Dezesete anos depois, no Rio de Janeiro, D. João VI editou um decreto proibindo o "corte de árvores junto a mananciais e nas beiras dos riachos nas proximidades da capital" (Drummond, 1997, p. 210), uma vez que o "ambiente

do Rio começou a emitir graves sinais de desgaste (...) na forma de crises no abastecimento de água potável" (Drummond, 1997, p. 210). Após algumas secas severas nos anos subsequentes, somou-se à proibição do corte das árvores um projeto de reflorestamento de áreas degradadas, principalmente no Maciço da Tijuca (Drummond, 1997).

Se tais acontecimentos não foram suficientes para acabar com a ideia de dualidade, ao menos evidenciaram uma mudança de mentalidade, assumindo-se, desde então, que a ação humana poderia interferir gravemente na dinâmica da natureza, causando, inclusive, malefícios à produção agropecuária, à saúde humana e à própria sobrevivência.

Décadas mais tarde, ainda no século XIX, uma visão romântica da natureza ganhou importância a partir de autores que disseminavam em seus artigos a beleza e a transcendência espiritual proporcionada pelo contato com a natureza. Visões como esta foram muito disseminadas por John Muir, por exemplo, que, após algum tempo imerso na natureza, cada vez mais ameaçada em função do "excesso de lavoura e pastoreio" (Wulf, 2016, p. 449), passou a escrever artigos incensando as pessoas a conhecerem de perto os encantos da natureza selvagem, atraindo cientistas e pesquisadores de várias partes do mundo para o Vale de Yosemite (Wulf, 2016), onde morava. Além disso, com a industrialização acelerada, característica da segunda metade do século XIX nos Estados Unidos, e com cada vez mais parcelas da população migrando para as cidades, "a natureza ia ficando cada vez mais apartada da vida cotidiana" (Wulf, 2016, p. 458), fazendo crescer paradoxalmente o interesse pelo contato mais intenso com ela.

Cerca de meio século mais tarde, Sigmund Freud, no livro *Mal-estar na Civilização*, chamou a atenção para o fato de que, apesar de ser parte fundamental do processo civilizatório, o afastamento da natureza é uma causa importante para a sensação de mal-estar crescente nas sociedades modernas (Freud, 2010 [1930]). Moreira, apoiado no pensamento freudiano, indica que após a desnaturização, que seria a quebra do primeiro "elo do homem com a natureza" (2007, p. 135), viria a desterração, caracterizada por um certo êxodo rural e pela quebra dos vínculos do homem com seus "nichos naturais da superfície terrestre" (2007, p. 136). De fato, o avanço na construção da modernidade, pautada, cada vez mais, no afastamento da natureza, acende o desejo crescente de reaproximação para com a mesma (Menezes, 2014), como também observou e defendeu Muir (Wulf, 2016).

Nesse contexto, foram criados, ainda no século XIX, os Parques Nacionais de Yellowstone e de Yosemite, ambos nos Estados Unidos, considerados as primeiras áreas destinadas à preservação da natureza no mundo. O objetivo da criação destes parques não estava ligado à preservação de recursos ou aos benefícios econômicos propiciados pela área. Eles foram inspirados por uma "visão idealizada e romântica da natureza selvagem" (Vainer *et al.*, 2010, p. 6.467) e pela garantia de espaços de lazer para a população urbana, cada vez maior. Entretanto, a população apenas poderia desfrutar dos parques como forma de lazer, uma vez que não era permitida a moradia em seu interior ou a exploração direta de seus recursos. Inclusive, por isso, povos nativos, que há séculos viviam nas áreas onde foram criados os parques, foram expulsos e impedidos de viver onde sempre viveram (Diegues *et al.*, 1999).

Este modelo estadunidense de parque foi exportado, tornando-se um padrão para os inúmeros parques criados no Brasil e no mundo. A criação desses parques deve ser reconhecida como um esforço significativo no sentido de proteger ambientes significativos em termos de fauna, flora e geologia. Entretanto, é importante perceber que ainda não havia sido rompido o dualismo cartesiano característico da modernidade. Ou seja, por mais que se tenha reconhecido a relevância da proteção, ainda assim, a natureza deveria estar apartada do homem. Diegues afirma que esta estratégia "supõe a incompatibilidade entre as ações de quaisquer grupos humanos e a conservação da natureza" (2001, p. 53), e, portanto, se o homem é "um destruidor do mundo natural", ele deve "ser mantido separado das áreas naturais que necessitam de uma proteção total" (2001, p. 53).

Ao contrário dos Estados Unidos e da maioria dos outros países, no Brasil, os parques destinados à proteção da natureza foram criados, primeiramente, nos locais mais densamente ocupados, e só depois passaram a ser criados em locais mais remotos (Drummond, 1997). O primeiro criado neste modelo, em 1937, foi o Parque Nacional de Itatiaia (Rodrigues *et al.*, 2013), localizado entre Rio de Janeiro e São Paulo, então os dois estados mais populosos da federação. Como este, vários outros parques foram criados em zonas densamente povoadas, como, por exemplo, o Parque Nacional do Rio de Janeiro, criado em 1961, localizado inteiramente “dentro dos limites urbanos da cidade do Rio de Janeiro” (Drummond, 1997, p. 228).

Inicialmente, o Parque Nacional do Rio de Janeiro abrangia a Floresta da Tijuca (como mencionado, parcialmente reflorestada ao longo do século XIX) e outras florestas próximas, incluindo “Andaraí, Trapicheiro, Gávea Pequena, Paineiras, Silvestre, Sumaré, Três Rios e Covanca” (Drummond, 1997, p. 228). Entretanto, administrar um parque que simboliza a separação do homem e da natureza numa metrópole complexa, dinâmica e em expansão se mostrou um grande desafio. Apenas seis anos após sua criação, um decreto “redelimitou o Parque e mudou seu nome oficial para Parque Nacional da Tijuca” (Drummond, 1997, p. 228), como hoje é conhecido. Esta redelimitação excluiu parte significativa “das Florestas (...) de Covanca e Andaraí (...), já que várias favelas estavam firmemente implantadas nas suas encostas” (Drummond, 1997, p. 228). De modo resumido, pode-se dizer que, para manter a coerência do parque, que se pretendia apartado da sociedade, optou-se por excluir as áreas ocupadas por favelas.

É possível que essa visão de que a natureza preservada é incompatível com qualquer sociedade humana tenha, durante muito tempo, impedido a criação de mais áreas destinadas à proteção da natureza. Esta visão, chamada de preservacionismo, começou a ser fortemente questionada por aqueles que enxergavam a natureza a partir de uma perspectiva utilitarista, na qual seus elementos seriam compreendidos como recursos a serem explorados racionalmente, sem, com isso, abrir mão de um certo nível de proteção do ambiente natural; ou seja, uma exploração supostamente responsável dos recursos. Para Diegues (2001), esta corrente da ecologia, que passou a ser chamada de conservacionismo, pode ser considerada como precursora daquilo que hoje é chamado de desenvolvimento sustentável, e se pautou na ideia de que a proteção da natureza não é irremediavelmente incompatível com a presença humana ou com o desenvolvimento de atividades econômicas.

Com a ascensão do conservacionismo, novas formas de proteger a natureza foram estudadas, elaboradas e implementadas, bem como novos tipos de parques e outras áreas protegidas no Brasil, dentre elas aquelas chamadas de Unidades de Conservação. Os tipos de Unidades de Conservação estão previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Brasil, 2022b). A seguir, veremos como o SNUC foi pensado justamente a partir do antagonismo entre conservacionismo e preservacionismo.

### 3.2 A Lei do SNUC e as diferentes formas de proteger a natureza

A Lei do SNUC consolidou, aprimorou e oficializou a presença das diversas Unidades de Conservação existentes no Brasil, potencializando seus respectivos papéis e viabilizando o planejamento e a administração das mesmas “de maneira integrada” (Brasil, 2022b). O SNUC conta com dois grupos distintos de UCs: o grupo das Unidades de Proteção Integral, dentro das quais é “admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, e por isso as regras e normas são restritivas” (ICMBio, 2022); e o grupo das Unidades de Uso Sustentável, caracterizadas por conciliarem “a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais” (ICMBio, 2022). Grosso modo, pode-se dizer que há um grupo de unidades preservacionista e um grupo de unidades conservacionista.

Dentre as Unidades de Proteção Integral, cujas normas são restritivas e é permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, destacam-se a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Refú-

gio de Vida Silvestre e o Monumento Natural (Brasil, 2000). Nesta categoria também se insere o Parque Natural Municipal, como o nosso objeto de estudo. De maneira geral, atividades como trilhas e pesquisas científicas são permitidas nestas unidades. Dentre as Unidades de Uso Sustentável, destacam-se a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva de Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (Brasil, 2000). Algumas destas unidades, como, por exemplo, a Reserva Extrativista, permitem conciliar a proteção do ambiente com atividades econômicas.

Além de dividir as Unidades de Conservação em dois grandes grupos, o SNUC também se caracteriza por um avanço no sentido de articular a administração das UCs, de maneira a definir o papel das esferas federal, estadual e municipal na gestão efetiva de cada uma das unidades (ICMBio, 2022), inclusive, quando necessário, articulando-as. O município do Rio de Janeiro participa da gestão do Parque Nacional da Tijuca (Lima, 2016), por exemplo, embora esta seja uma Unidade de Conservação Federal. O mesmo ocorre com os Parques Estaduais da Chacrinha e do Grajaú, que, apesar de estaduais, são coadministradas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (Lima, 2016).

A Lei do SNUC apresenta outras duas inovações importantíssimas, que contribuem para democratizar e tornar transparente a gestão das Unidades de Conservação. A primeira é o fato de que ela “consagra o Plano de Manejo como documento base para a gestão da unidade” (Lima, 2016, p. 1), a ser [impreterivelmente] “elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação” (Brasil, 2000, art. 27, § 3º). O Plano de Manejo vem a ser exatamente

o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Brasil, 2000, art. 2º, inc. XVII).

A segunda inovação assegurada pela Lei do SNUC é a obrigatoriedade da participação “das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (Brasil, 2000). A participação popular ganha *status* de princípio fundamental da lei, e deve ser assegurada através da criação de Conselhos Consultivos ou Deliberativos, que, de acordo com o art. 17 da lei, deverão ser formados “por representantes das comunidades e instituições diretamente impactadas pela criação das Unidades” (Brasil, 2022a).

Estas medidas não contribuem apenas para a democratização da gestão das Unidades de Conservação ou para a sua transparência. A participação das populações diretamente afetadas “contribui para que a Unidade de Conservação cumpra seus objetivos básicos” (Lima, 2016, p. 6).

### 3.3 Os limites da Lei do SNUC e o caso do Parque Natural Municipal da Cidade

Apesar dos avanços representados pela Lei do SNUC, há determinações legais que parecem não ter efeito prático. Algumas delas estão presentes na implementação do Parque Natural Municipal da Cidade. A primeira é o fato de que, segundo um dos diretores da Associação de Moradores da Vila Parque da Cidade, a criação da Unidade de Conservação em questão não foi debatida diretamente com os moradores da Vila Parque da Cidade. A decisão foi tomada monocraticamente sob a forma de decreto que já determinava as regras a serem adotadas em conformidade com o que está previsto no SNUC. Com o intuito de verificar a informação prestada por este diretor da Associação de Moradores, foi realizada uma pesquisa no acervo digital do Diário Oficial da Prefeitura, no portal *on-line* da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro, no site “Processo.Rio”, no Sistema Único de Controle de Protocolo (SICOP), no portal da Prefeitura do Rio e no acervo digital dos jornais de maior circulação à época (*O Globo* e *Jornal do Brasil*). De fato, não foi encontrada qualquer menção à consulta pública, como garante o parágrafo 2º do artigo 22 da Lei do SNUC (Brasil, 2000). Na sequência, enviamos um

e-mail para a administração do parque questionando esta informação. Até a data de publicação deste artigo, não obtivemos resposta.

A segunda determinação, cujo efeito prático está distante da garantia legal, tem a ver com o Plano de Manejo. Apesar de ter sido criada em 2008, a Unidade de Conservação somente teve seu Plano de Manejo aprovado em 2018 (Rio de Janeiro, 2018), ou seja, dez anos após a sua criação, tendo, portanto, permanecido uma década sem um documento que contemplasse anseios e reivindicações dos grupos interessados e impactados, quando a referida lei estabelece o prazo de cinco anos para a elaboração do mesmo. Esta situação não é exclusividade do Parque Natural Municipal da Cidade. O Parque Natural Municipal Darke de Mattos, por exemplo, criado em 1975, também localizado no município do Rio de Janeiro, até hoje não possui um Plano de Manejo que oriente a sua administração (Brasil, 2023).

A distância entre a administração das Unidades de Conservação e as populações locais representa um outro problema. No caso em análise, esta questão é bastante relevante. A Resolução nº 627, de 23 de novembro de 2016, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro instituiu o Conselho Consultivo do Parque Natural Municipal da Cidade, com "representação paritária de membros do Poder Público e da sociedade civil" (Rio de Janeiro, 2016, p. 24), sendo sete membros do Poder Público, incluindo representantes de secretarias e empresas públicas, e sete membros da sociedade civil, incluindo representantes da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e do Instituto Moreira Salles, ambos localizados na Gávea, da Associação de Moradores do Alto Gávea e da Associação de Moradores e Amigos da Gávea, do Instituto Moleque Mateiro, da Associação de Amigos do Museu da Cidade, localizada no interior do parque, e da Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2016). A ausência que se destaca nesta lista é a de uma representação dos moradores da Vila Parque da Cidade, que fica ainda mais gritante quando se considera que os moradores da Gávea estão representados por duas associações.

O Plano de Manejo, aprovado somente em 2018, relata que, durante as reuniões realizadas para a formação do Conselho Consultivo, foram sondadas 31 instituições da sociedade civil, tendo a maioria delas demonstrado interesse em "participar (...) do Conselho Consultivo" (ESSATI, 2018, p. 220). Dentre estas instituições, destaca-se a Associação de Moradores da Vila Parque da Cidade. O motivo da ausência da mesma na composição final do Conselho Consultivo, no entanto, não é oficialmente informado em qualquer documento público.

A configuração do Conselho Consultivo do Parque Natural Municipal da Cidade é um caso flagrante de injustiça ambiental, que pode ser caracterizada não somente pela vulnerabilidade das populações aos chamados riscos ambientais, mas também "pela definição pouco democrática e pouco participativa dos limites e das condições de uso de unidades de conservação" (Herculano, 2008, p. 11). Diante desse cenário, cabe questionarmos se as circunstâncias em que se deu a criação da Unidade de Conservação, ao invés de representarem um momento de pactuação em torno do uso compartilhado e ambientalmente responsável pelas comunidades do entorno, não estariam na raiz dos conflitos identificados.

#### **4. Resultados e Discussão**

Hoje, quem visita o parque se depara com a prática de uma série de atividades vedadas pelo decreto que instaurou a Unidade de Conservação e condenadas pelo Plano de Manejo. Um simples passeio de domingo é suficiente para que se observe a utilização da entrada do parque para a realização de manobras de caminhões com materiais de construção, a captação irregular de água, a circulação de animais domésticos, como cães – segundo Vieira (2014), a atividade mais frequente –, o uso inadequado dos corpos hídricos, a prática de esportes com bola e o uso das trilhas para esportes radicais, como o *downhill*, atividade amplamente condenada pelo Plano de Manejo (ESSATI, 2018).



Outros usos, menos explícitos, foram relatados por moradores, dentre os quais se destacam a coleta de folhas para o preparo de chás e a extração de pequenas quantidades de solo e de minhocas para o preparo de vasos destinados a cultivos domésticos. Ampliando esta lista, um relatório de vistoria de 2013, apontou a lavagem de carros, a plantação de espécies alimentícias, a realização de encontros sexuais, o consumo de drogas ilícitas e, talvez o mais importante, a existência de moradias dentro dos limites do parque (ESSATI, 2018).

Quando confrontados com as regras, frequentadores entrevistados por Vieira questionaram: "Por que ir a um parque onde não se pode brincar? O que me motivaria levar crianças a um parque se não é permitido divertir-se com coisas de crianças, como bolas e bicicletas?" (2014, p. 12). Para a mesma autora, tais "questionamentos diminuem a motivação para a visita do público" (2014, p. 12).

À luz das evidências empíricas obtidas por Vieira, podemos inferir que, muito provavelmente, regras tão restritivas dificultam o cumprimento dos objetivos básicos traçados na criação da Unidade de Conservação. Afinal, é difícil pensar na promoção da educação ambiental ou do lazer em áreas verdes, por exemplo, se não existe qualquer apelo para a presença de crianças no parque. Isso, no entanto, é tema para outra pesquisa. O que nos interessa fundamentalmente do trabalho de Vieira (2014) é que, assim como constatamos em nossas observações *in loco*, a autora observou, mesmo sem afirmar de maneira explícita, que o que mantém o parque movimentado e o faz ser visitado são quase sempre as atividades tidas como irregulares.

Esta situação impõe que revisitemos aqueles dois questionamentos que caminharam com a pesquisa desde o início: Por que essas atividades, tão praticadas, foram transformadas em irregulares? Por que as regras são descumpridas com tanta frequência? As questões têm possibilidades de explicação ligeiramente distintas, mas que convergem na inevitável constatação da invisibilização da população residente da Vila Parque da Cidade por parte do Estado.

A fim de responder ao primeiro questionamento, vale rever o passo a passo do estabelecimento da Unidade de Conservação. Primeiramente, os moradores da Vila Parque da Cidade, segundo o levantamento realizado e conforme informado por um diretor da Associação de Moradores da Vila Parque da Cidade, não foram devidamente consultados sobre a criação da Unidade de Conservação, e, depois, foram aliados do Conselho Consultivo, apesar deste contar com duas associações de moradores da Gávea. Assim, ao não participarem deste processo, os principais frequentadores do parque não puderam sugerir regras alinhadas às atividades sempre praticadas.

Para responder ao segundo questionamento, é importante destacar que, para além da óbvia fragilidade da fiscalização do uso do parque, a maioria de seus visitantes parece ignorar as regras existentes, como evidencia o trabalho de Vieira (2014). E nem poderia ser diferente, uma vez que a maioria absoluta dos frequentadores do parque (54%) é composta por moradores da Vila Parque da Cidade (Brancaccio *et al.*, 2013 *apud* ESSATI, 2018), que desde o início foram alienados do processo de criação e implementação da Unidade de Conservação. Com isso, além de não poderem sugerir regras condizentes com o que era praticado, não foram devidamente informados sobre as novas regras.

Não se pode, no entanto, creditar o descumprimento das regras única e exclusivamente ao suposto desconhecimento das normas impostas. Para elaborar a resposta referente ao segundo questionamento, é importante pensar o Parque Natural Municipal da Cidade à luz do conceito de território. Território pressupõe "sempre (...) domínio (...) de um espaço socialmente partilhado" (Haesbaert; Limonad, 2007, p. 42) e, como os conflitos espaciais são inerentes às relações sociais (Mello-Théry, 2011), pode-se compreender o território como um espaço em disputa. Nessa perspectiva, o Parque Natural Municipal da Cidade é um território em disputa entre o poder do Estado (entrecruzado por interesses diversos), que busca impor regras e normas sob a forma de leis e decretos, e um grupo marginalizado que resiste, imprimindo sua territorialidade contra-hegemônica através do que James Scott chamaria de formas cotidianas de

resistência, que se expressam “através de sabotagens sutis” (2002, p. 12), como o descumprimento de regras. Isto não significa afirmar que por trás destas “sabotagens sutis” haja qualquer intenção deliberada de resistir. É importante frisar que resistência não pressupõe, necessariamente, intenção (Scott, 2002). No caso em análise, a resistência pode ser entendida como uma recusa – consciente ou não – de parte dos frequentadores do parque em adotar um novo regramento, privilegiando práticas tradicionalmente consolidadas.

## 5. Considerações finais

Ao longo deste trabalho, foi possível aprofundar o conhecimento sobre a perspectiva moderna acerca da relação entre homem e natureza e como ela influenciou a ideia de preservação da natureza que se difundiu a partir de então, bem como a sua crítica, que também ganhou espaço no debate científico e político. Ainda neste artigo, foi possível tomar consciência dos avanços representados pela aprovação da Lei do SNUC, bem como de seus condicionamentos políticos, sociais e culturais.

Por tudo o que foi apurado no decorrer da pesquisa, objeto deste artigo, chama atenção o descumprimento constante das regras e o fato de os principais frequentadores do parque terem visto suas práticas costumeiras tornadas irregulares por meio de um processo realizado à sua revelia, ou seja, daqueles que naturalmente seriam os principais interessados. Além disso, salta aos olhos o fato de os moradores da Vila Parque da Cidade não estarem representados no Conselho Consultivo do parque, apesar de serem vizinhos imediatos e seus principais frequentadores. Essa ausência nos processos decisórios relacionados à Unidade de Conservação reitera o fato de que “as favelas são espaços historicamente marcados pela exclusão, constituídos em processos de negação de direitos” (Arouca; Cardoso, 2022, p. 15). Afinal, lhes foi negado o direito, supostamente garantido pela Lei do SNUC, de participar efetivamente “na criação, implantação e gestão” (Brasil, 2000) da Unidade de Conservação.

Vieira afirma que “enquanto os parques americanos buscavam proteger as paisagens de um impacto futuro, os parques brasileiros buscaram proteger áreas (...) de conflitos já existentes” (2014, p. 10). Porém, o que se observa no Parque Natural Municipal da Cidade é que o próprio parque e seu regramento estão no centro dos conflitos. A constatação deste cenário abre espaço para pesquisas que tenham por objetivo verificar em que medida estes conflitos, marcados pelo descompasso entre o uso e as regras do parque, prejudicam o desenvolvimento dos objetivos gerais da Unidade de Conservação.

A fim de colaborarmos com o debate acerca dos conflitos observados no Parque Natural Municipal da Cidade e que, seguramente, se fazem presentes em outras Unidades de Conservação, propomos dois possíveis encaminhamentos.

Uma alternativa menos custosa seria a construção de um diálogo estruturado com os moradores da Vila Parque da Cidade, tornando possível uma flexibilização/aprimoramento das regras vigentes, a fim de que as atividades historicamente realizadas – ou ao menos uma parte delas – deixassem de ser ilegais ou irregulares, aumentando com isso o compromisso dos próprios moradores, “potenciais zeladores da natureza”, como diz Vieira (2014, p. 8), com as regras de uso do parque. Nesse sentido, também seria interessante repensar a composição do Conselho Consultivo, a fim de que os moradores da Vila Parque da Cidade passassem a estar, de fato, representados.

Um segundo encaminhamento, mais custoso do ponto de vista político, seria alterar o *status* do Parque de Unidade de Proteção Integral para uma Unidade de Uso Sustentável. Neste caso, seria adotado um regramento conservacionista e, portanto, menos restritivo.

O fato é que se nenhuma das alternativas for experimentada, restaria às autoridades do parque fazerem valer as regras vigentes por meio de uma fiscalização mais rigorosa, para evitar que a situação conduza

a um vazio regulatório, que certamente não interessaria aos ideais que animam a criação de Unidades de Conservação, sejam ideais preservacionistas ou conservacionistas.

De nossa parte, consideramos fundamental a aposta no diálogo com os moradores da Vila Parque da Cidade, fortalecendo seu direito à cidade, isto é, direito à produção do espaço (Ferreira, 2021), e valorizando a construção de uma cidade mais democrática e responsável social e ambientalmente.

## Referências

AROUCA, M. J.; CARDOSO, C. P. Pedagogias de favelas: educação popular, emancipação e descolonização. **Revista de Estudos em Educação e Diversidade**, v. 3, n. 7, p. 1-19, jan./mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC**. [2000]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/sistema-nacional-de-ucs-snuc.html>. Acesso em: 22 jun. 2023

BRASIL. Decreto Nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 9, 23 ago. 2022a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/sistema-nacional-de-unidades-de-conservacao-da-natureza-snuc>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (Brasil). **Painel Unidades de Conservação Brasileiras**. 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGNmMGY3NGMtNWZlOC00ZmRmLWExZWltNTNiNDhkZDg0MmY4IiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTZmM2M1NTBINyJ9&pageName=ReportSection0a112a-2a9e0cf52a827>. Acesso em: 23 jun 2023

DESCARTES, R. **Meditações metafísicas**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DIEGUES, A. C. (org.). **Biodiversidade e comunidades tradicionais no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. 189 p.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: Ed. HUCITEC, 2001. 169 p.

DRUMMOND, J. A. **Devastação e preservação ambiental**: os parques nacionais do estado do Rio de Janeiro. Niterói: EDUFF, 1997. 302 p.

ESSATI ENGENHARIA. **Plano de Manejo do Parque Natural Municipal da Cidade**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2018.

FERDINAND, M. **Uma ecologia decolonial**: pensar a partir do mundo caribenho. São Paulo: Ubu, 2022. 317 p.

FERREIRA, Á. **A cidade que queremos**: produção do espaço e democracia. Rio de Janeiro: Consequência, 2021. 280 p.

FREUD, S. **O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos (1930-1936)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

GNACCARINI, S. S. **A floresta urbana e seu simbolismo na vida de moradores da Vila Parque da Cidade - Rio de Janeiro**. 2013. 219 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. **ETC: Espaço, Tempo e Crítica**, v. 1, n. 2, p. 39-52, ago. 2007.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan./abr. 2008.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (Brasil). SNUC. [2022]. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/politicas/snuc.html#topo>. Acesso em: 15 out 2022.

LIMA, R. S. X. **Estudo Técnico N° 007/2016/CAL/MD/Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: [http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/file/doc/ETEC-0072016\(2\).pdf](http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/file/doc/ETEC-0072016(2).pdf). Acesso em: 22 fev 2023

MELLO-THÉRY, N. A. **Política (e ação) pública, território e o papel da geografia**. Revista da ANPEGE, v. 7, n. 1, p. 11-19, out. 2011.

MENEZES, E. P. Melancolia como dimensão espacial da modernidade?. **Anamorfose: revista de estudos modernos**, v. 2, n. 1, p. 119-126, 2014.

MOREIRA, R. **Pensar e ser em geografia**. São Paulo: Contexto, 2007. 192 p.

RIO DE JANEIRO (RJ). Câmara Municipal. Decreto N° 29538, de 03 de julho de 2008. Reconhece o Parque da Cidade como unidade de conservação da natureza do município, estabelece sua denominação, delimitação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano 22, n. 71, 4 jul. 2008.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Resolução SMAC N° 627, 23 de novembro de 2016. Dispõe sobre a criação do Conselho Consultivo do Parque Natural Municipal da Cidade. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano 30, n. 167, 24 nov. 2016.

RODRIGUES, C. G. O.; TOMZHINSKI, G. W.; IRVING, M. A.; CORREA, F. V. Parque Nacional do Itatiaia: o primeiro parque nacional do Brasil. In: IRVING, M. A.; CORRÊA, F. V.; ZARATTINI, A. C. (org.). **Parques Nacionais do Rio de Janeiro: desafios para uma gestão social da biodiversidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2013. 280 p.

SCOTT, J. C. Formas cotidianas da resistência camponesa. **Raízes Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 21, n. 1, p. 10-31, jan./jun. 2002.

SILVA, A. A.; COELHO, A. A. Entre parques e reservas: o processo de criação e a participação na gestão em unidades de conservação estaduais do Amazonas. **Terr@ Plural**, v. 16, p. 1-20, 2022.

SILVA, C. P. **Antagonismos no processo de criação de duas unidades de conservação de proteção integral no estado do Tocantins**. 2017. 72 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais e Ambientais) - Universidade Federal do Tocantins, Tocantins, 2017.

TADAKI, M. Rethinking the role of critique in physical geography. **The Canadian Geographer/Le Géographe Canadien**, v. 61, n. 1, p. 73-83, 2017.

VAINER, A. G. Conflitos ambientais em evidência na criação e manejo de um parque nacional: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: CONPEDI, 2010. p. 6466-6474.

VIEIRA, A. C. S. Conflitos socioambientais nas áreas de amortecimento do Parque Nacional da Tijuca. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO: saberes e práticas científicas, 16., 2014, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpuh-Rio, 2014.

WULF, A. **A invenção da natureza**. 1. ed. São Paulo: Planeta do Brasil, 2016. 9144 p.

## Sobre os autores

### **Gabriella Rosa Maciel Gomes**

Geógrafa graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com ênfase em Questões Ambientais. Atua na área socioambiental como analista e consultora. <http://lattes.cnpq.br/7256232819967205>

### **Tobias Leal Burgos**

Geógrafo graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com domínio adicional em Questões Ambientais. Atualmente é Mestrando no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. <http://lattes.cnpq.br/7550541583397259>