

| 1135 | ECOLIMITES E GESTÃO DAS DESCONTINUIDADES INTERNAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Ana Brasil Machado

Resumo

A gestão do crescimento urbano extensivo foi, historicamente, objeto de inúmeras intervenções governamentais que se traduziram em instrumentos de política urbana. Em certos casos, estes instrumentos assumiram a forma de delimitadores físicos, reforçando ou criando diferenciações internas e externas à cidade. Em pelo menos três momentos ao longo dos anos 2000, na cidade do Rio de Janeiro, a noção de ecolimites foi convocada como um instrumento para a gestão do crescimento urbano interno à cidade. Tratava-se de delimitadores físicos que deveriam estar situados no contato entre favelas e áreas de preservação ambiental. De um ponto de vista geográfico interessa investigar como são produzidos, material e simbolicamente, estes limites e as descontinuidades nas cidades e quais são as categorias espaciais mobilizadas nas políticas de contenção do crescimento urbano e como se constroem suas interfaces. Analisada como um processo, a política dos ecolimites mobiliza variadas categorias espaciais segundo os diferentes agentes, documentos e momentos considerados nesta pesquisa e se constitui como um mecanismo de fazer e desfazer interfaces.

Palavras-chave: ecolimites, crescimento urbano, descontinuidades

Introdução

A gestão do crescimento urbano extensivo foi, historicamente, objeto de inúmeras formas de intervenção governamental que se traduziram em instrumentos de política urbana como os sistemas de muralhas, os zoneamentos, os cinturões verdes, as zonas de serviços urbanos, a cobrança de taxas para a construção, entre outros. Em certos casos, estes instrumentos assumiram a forma de delimitadores físicos, reforçando ou criando diferenciações internas e externas à cidade.

A delimitação física foi amplamente empregada nas cidades antigas e medievais. Muitas delas conservam, em suas morfologias atuais, marcas de antigos muros ou de verdadeiros sistemas de muralhas que desempenhavam funções variadas, como a proteção contra povos inimigos e animais selvagens, a coleta de tributos e a demarcação de áreas com funções administrativas (Capel, 2002).

A associação entre modelos de cidade, gestão do crescimento urbano e delimitação física é, portanto, evidente a partir de inúmeros exemplos tomados em contextos urbanos variados. Entretanto, de um ponto de vista geográfico interessa responder a algumas perguntas: Como são produzidos, material e simbolicamente, os limites e as

descontinuidades nas cidades? Quais as categorias espaciais mobilizadas nas políticas de contenção do crescimento urbano e como se constroem suas interfaces?

Por meio do estudo da construção da política pública de Ecolimites, no Rio de Janeiro, procura-se compreender estas questões em um contexto urbano específico, enfatizando suas particularidades e formulando hipóteses mais gerais sobre o problema das descontinuidades internas das áreas urbanas.

Crescimento urbano extensivo e políticas de contenção: o problema de pesquisa

Os termos de um debate

O debate atual acerca do crescimento urbano extensivo se estrutura, em termos gerais, a partir de duas perspectivas. A primeira atribui um valor positivo à expansão espacial da cidade e, ao mesmo tempo, questiona a eficácia dos instrumentos que procuram restringi-la. A segunda defende a necessidade de controle do crescimento urbano, em virtude dos custos e problemas que este acarreta para a vida urbana.

Nas décadas de 1960 e 1970, com a ascensão do movimento ambientalista e a emergência da crise urbana e econômica, a preocupação com o crescimento urbano se tornou mais evidente (Bengston et al., 2004). Muitos governos (centrais e locais) responderam à questão a partir de políticas públicas voltadas para a gestão do crescimento extensivo e a proteção de espaços livres, alinhados às críticas que identificam uma ampla gama de custos sociais e ambientais associados às cidades desdensificadas. No entanto, autores como Glaeser e Kahn (2003) e Brueckner (2000) questionam a eficácia e mesmo a necessidade de tais políticas as quais resultam na diminuição de disponibilidade de terras, no aumento dos preços dos imóveis e na diminuição de suas áreas.

Segundo Brueckner (2000), a conversão de terras agrícolas ou de ambientes naturais em áreas urbanas não corresponde a um processo desordenado. Pelo contrário, tal conversão é regulada pelas leis de mercado que direcionam os recursos para seus melhores usos. De acordo com o autor, são três as forças causadoras do crescimento das cidades: o crescimento populacional, o aumento da renda familiar e a melhoria na infraestrutura de transportes. Contudo, o mercado incorre em três falhas ao “calcular” os custos da expansão urbana. A primeira pode ser descrita como uma falha na consideração do valor social dos espaços livres que são convertidos para o uso urbano. A segunda falha decorre da subestimação, por parte dos comutadores individuais, dos custos sociais envolvidos no uso intensivo da rede viária. A terceira falha está relacionada à desconsideração, por parte dos

promotores imobiliários, dos gastos públicos de infraestrutura envolvidos em seus projetos. “Neste sentido, o desenvolvimento parece artificialmente mais barato do ponto de vista do promotor, o que encoraja um crescimento urbano excessivo” (Brueckner, 2000, p.163). Para este autor os instrumentos adequados devem procurar corrigir as falhas provenientes da avaliação imperfeita do mercado e não devem incidir diretamente sobre a restrição da expansão da cidade, como nas políticas de contenção urbana.

A partir dos anos de 1990 afirma-se uma visão crítica ao *urban sprawl*, baseada na premissa de que o crescimento extensivo da cidade resulta na perda dos benefícios estéticos associados à presença de espaços livres, no aumento dos congestionamentos e da poluição do ar, e na diminuição da área agricultável e dos incentivos para a requalificação dos centros antigos. De acordo com Bengston e Youn (2006), outros impactos negativos são os maiores custos para implantação de infraestrutura, o aumento das distâncias percorridas, a perda de habitat, o risco de extinção de espécies e os danos aos ecossistemas florestais.

Com a emergência da noção de *desenvolvimento sustentável*, a crítica à expansão urbana assume novos conteúdos, significados e valores. Para Acselrad (1999), o encontro da sustentabilidade com a problemática do crescimento das cidades tem origem na busca de legitimidade por parte de atores envolvidos com a produção do espaço urbano. De acordo com esta perspectiva, a cidade espalhada seria incompatível com os ideais da cidade ecologicamente sustentável (Barnier e Tucoulet, 1999). “Do ponto de vista mais técnico, a ênfase do argumento recai sobre a redução de custos e a eficiência na utilização de recursos energéticos e de transportes. Nessa proposta, há um claro pressuposto segundo o qual uma forma urbana compacta produz maior sustentabilidade.” (Costa, 1999, p.65).

Portanto, a forma urbana desempenha um papel fundamental na adequação das cidades aos termos do desenvolvimento sustentável. A cidade sustentável deve ser densa, notadamente no entorno de pontos de transporte coletivo e nela devem predominar os usos mistos, além de oferecer acesso a áreas de recreação e esporte, reservas naturais e florestas (Costa, 1999; Rosales e Sánchez, 2011). Neste contexto ganham relevo os instrumentos de contenção do crescimento, visando à preservação das áreas rurais e das áreas verdes e à densificação de áreas subutilizadas.

Como conter o crescimento?

Para Bengston e Youn (2006), existem três tipos mais comuns de instrumentos de políticas públicas para gerir o crescimento urbano. São eles: a aquisição pública de terras, os

instrumentos de regulação, e os instrumentos de incentivo fiscal. O primeiro tipo visa à proteção das áreas livres e pode ser realizado em terras no entorno da cidade ou em áreas internas à cidade. Os instrumentos de regulação podem se traduzir no controle das taxas de crescimento, na proibição de construção em determinadas áreas, ou em políticas de zoneamento, planejamento do uso do solo e de contenção do crescimento urbano (*urban containment policies*). Os instrumentos de incentivo fiscal devem encorajar outros padrões de desenvolvimento e incluem taxas sobre imóveis e taxas de impacto sobre a infraestrutura.

Para Pendall, Martin e Fulton (2002), qualquer área urbana ou metropolitana dispõe de uma política para modelar a forma do crescimento urbano. Seus objetivos são diversos, mas incluem a preservação de áreas naturais, agrícolas ou de extração de recursos, o incentivo a investimentos em áreas já urbanizadas, a criação de um padrão de uso do solo de alta densidade e o estímulo ao uso misto do solo. Os autores destacam três importantes instrumentos para modelar o crescimento urbano: os cinturões verdes, as fronteiras de crescimento urbano (*urban growth boundaries*) e as áreas de serviços urbanos. Estes instrumentos podem ser classificados como *políticas de contenção urbana* e, comumente, estão associados a outros instrumentos como o zoneamento.

O cinturão verde é a mais restritiva das políticas de contenção urbana e tem origem no século XIII A.C. nas cidades da Palestina (Bengston e Youn, 2006). Foi utilizado em diversos contextos e pode ser definido como uma faixa formada por espaços verdes, que objetiva a proteção de espaços livres ou de *working landscapes* que se encontram no entorno das áreas urbanas. As fronteiras de crescimento urbano (*urban growth boundaries*), por sua vez, são definidas como um conjunto de regulações de uso do solo que impedem o desenvolvimento urbano para além de um limite. Normalmente, estão associadas aos zoneamentos. As críticas dirigidas a este instrumento se referem à dificuldade de estimar a expansão necessária ou devida e, portanto, de localizar a fronteira. As áreas de serviços urbanos (*urban service areas*) determinam limites até os quais os serviços urbanos (sistemas de água, esgoto e eletricidade) são oferecidos. Como estão mais associadas à sequência do crescimento do que à restrição, tendem a ser mais flexíveis e sua mudança pode ser realizada com maior facilidade (Pendall et al., 2002).

As políticas de gestão do crescimento urbano implicam, necessariamente, a criação de limites internos ou externos à cidade, mais ou menos flexíveis, materiais ou não. Isto é possível pela produção de descontinuidades entre categorias espaciais que também não são dadas, mas são convocadas, criadas e transformadas pela própria produção da política pública. Neste sentido, as noções de limite e descontinuidade são centrais para a

discussão do projeto Ecolimites, bem como para o debate acerca das políticas de gestão do crescimento urbano.

As noções de limites e descontinuidades espaciais aplicadas ao espaço urbano

Os limites materializados nas cidades podem assumir diferentes sentidos. Podem ser utilizados para demarcar o espaço do sagrado e da ordem, para a proteção contra animais e invasões. Podem fazer parte de um engenhoso sistema de defesa e organizar as relações com o espaço além-muros, o campo, a floresta. Aparecem como componentes da cidade, elementos de coesão e unificação do espaço urbano e marcam a fronteira com o exterior ameaçador. Foram e são utilizados para organizar os contatos entre grupos específicos e conferir status a quem os edifica. Classificam aquilo que deve estar dentro e aquilo que deve estar fora. As estratégias de limitação podem também organizar o crescimento da cidade, constituir entraves e redirecionar a ocupação. Ora estão localizadas nos limites externos das cidades, ora criam limites dentro da própria cidade, produzindo diferenciações internas de morfologias, comportamentos e significados.

A materialização dos limites produz efeitos sobre a organização espacial, cria e reconfigura as relações entre os sistemas espaciais colocados em relação. Os limites e fronteiras são elementos de diferenciação e operam como momentos de divergência na evolução de dois sistemas territoriais. Estas noções, muito embora estejam fortemente associadas à figura do Estado-Nação, participam da organização do espaço em outras escalas e situações, como no caso das cidades, ou mesmo de civilizações anteriores ao advento do Estado Moderno.

Ambas as noções estão comumente ligadas às ideias de segregação e interdição de contato entre grupos e sistemas espaciais, marcadas por imagens de muros muito ricos em significados (Berlim, México - Estados Unidos, Palestina - Israel). Todavia, fronteiras, limites e descontinuidades criam e reforçam distinções entre organizações espaciais, delimitam diferenças entre morfologias, aspectos comportamentais e significados. Dão sentido ao mundo, classificam usos, grupos e lugares, participando de seu ordenamento. Na discussão destes conceitos emergem outras relações espaciais possíveis, não havendo centralidade do sentido de segregação socioespacial.

A fronteira pode ser entendida como uma descontinuidade: aquilo que separa dois conjuntos espaciais vizinhos e diferentes (François, 2004). Mas, a despeito do caráter separativo destacado da descontinuidade, Roger Brunet propõe o conceito de sinapse para

qualificar os fenômenos de fronteira “que, no âmbito da informática, designa a conexão entre equipamentos que possuem modos de operação distintos” (Ribeiro, 2001, p.7). As discontinuidades são capazes, portanto, de produzir e reconfigurar relações entre os sistemas espaciais limitados.

Em uma entrevista concedida a François e Grasland para a revista *L'Espace Géographique*, Roger Brunet distingue com clareza as discontinuidades dinâmicas das discontinuidades estáticas. Para o autor,

as discontinuidades dinâmicas referem-se aos processos: elas marcam uma ruptura em um movimento. As discontinuidades estáticas são resultados locais mais ou menos duráveis desses processos. As discontinuidades estáticas são necessariamente espaciais: elas estão lá, e lá por algum tempo [...]. Portanto, sua posição pode ser o resultado de toda uma dinâmica, e podemos construir a hipótese de que essas discontinuidades estáticas têm efeitos sobre os sistemas, sobre as discontinuidades dinâmicas (Brunet et al., 1997, p.301).

O crescimento urbano não é um movimento constante e unidirecional, mas uma evolução marcada por eventos de frequência, magnitude e natureza distintas. Neste sentido, trata-se de um processo caracterizado por uma série de discontinuidades dinâmicas, cujos efeitos no terreno são mais ou menos duradouros e visíveis. As políticas de contenção, por sua vez, produzem discontinuidades estáticas de modo intencional, as quais geram efeitos sobre a própria dinâmica do crescimento urbano.

Estas políticas implicam não apenas a construção de limites ao crescimento da cidade, mas contribuem também para construção dos próprios sistemas espaciais que são colocados em relação pela delimitação proposta. Ao localizar os limites, os instrumentos de gestão do crescimento urbano criam e transformam diferentes categorias espaciais e suas interfaces. As categorias mobilizadas podem ser alteradas muitas vezes, dependendo das situações a que são submetidas: os contextos urbanos de implementação das políticas urbanas, as mudanças nos objetivos destas políticas, e os diferentes enunciados proferidos por agentes distintos ou por um mesmo agente em momentos variados.

O projeto dos Ecolimites no Rio de Janeiro

Objeto-síntese de um debate público

Em dezembro de 2008 começou a ser divulgado pela grande imprensa um projeto para a cidade do Rio de Janeiro conhecido como Ecolimites. O projeto tinha como

objetivo declarado conter o crescimento das favelas sobre as áreas verdes da cidade. De acordo com Ícaro Moreno, presidente da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), “a ideia é proteger a comunidade de um lado e a Mata Atlântica do outro. Fica mais fácil a fiscalização e ajuda a dimensionar as ações nas comunidades” (O GLOBO, 28/03/09).

Os ecolimites deveriam ser instalados em onze favelas localizadas na Área de Planejamento 2, Zona Sul do Rio de Janeiro: Santa Marta, Rocinha, Chapéu Mangueira, Benjamin Constant, Chácara do Céu, Parque da Cidade, Morro dos Cabritos, Tabajaras, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo e Vidigal. Assumiriam a forma de muros de aproximadamente três metros de altura e deveriam ser construídos ao longo das linhas de contato entre as favelas e as áreas a serem preservadas. Estes muros substituiriam os antigos marcos de concreto e cabos de aço, também chamados ecolimites, já instalados em 33 favelas a partir de 2001 e propostos pelo então secretário municipal de meio ambiente, Eduardo Paes, na gestão do prefeito Cesar Maia.

Em 2004, Luis Paulo Conde, então secretário estadual e na gestão da governadora Rosinha Garotinho, já havia proposto a construção de muros em favelas cariocas selecionadas. De acordo com Compans,

Em setembro de 2005, o jornal *O Globo* deu início a uma série de reportagens enfocando a omissão da Prefeitura diante do crescimento desordenado das favelas cariocas. Na verdade, este tema já havia sido abordado pela imprensa em abril de 2004, quando explodiu uma guerra pelo controle do tráfico de drogas na Rocinha, aterrorizando os moradores da zona sul da cidade. Naquela ocasião, um intenso debate se desenrolou na mídia a respeito das possíveis soluções para conter a expansão das favelas, dentre as quais a proposta do Governo do Estado, apresentada pelo Vice-Governador e Secretário Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, Luiz Paulo Conde, que consistia em cercar quatro delas – Rocinha, Vidigal, Parque da Cidade e Chácara do Céu – com um muro de três metros de altura, e desenvolver nelas uma “ocupação social”, associando policiamento ostensivo e atendimento médico e odontológico (Compans, 2007, p.88).

No entanto, o projeto do arquiteto e Vice-Governador foi “rechaçado pela mídia e pela opinião pública e, por isso, não foi levado adiante” (Pedroso, 2010, p.19).

O objetivo de conter a expansão das favelas sobre as áreas verdes, que norteava o projeto de 2008-2009, foi questionado, bem como o modelo de delimitação, amplamente relacionado à intenção de ampliar a segregação socioespacial na cidade. A implantação dos ecolimites foi tema de um intenso debate público. O limite ganhou distintos significados e

estabeleceu relações espaciais entre formalidade e informalidade, natureza e artifício, áreas com o crescimento a ser contido e áreas de preservação. Funcionou como um objeto-síntese, capaz de concentrar diferentes questões pertinentes à cidade do Rio de Janeiro. Os significados associados ao debate concentraram-se em três eixos principais: o da segregação, o da ordem/desordem e o da preservação ambiental (Machado, 2009 e 2011).

Até os dias atuais, apenas Santa Marta e Rocinha receberam as obras do projeto, a despeito do objetivo de implantação de onze quilômetros de muros. No entanto, a pequena extensão edificada foi capaz de mobilizar diversos discursos sobre a cidade. O aparente esvaziamento da materialidade deu lugar a uma forte disputa no campo das ideias e foi retomado como objeto de tensão. Apenas enunciar a materialização de um limite ou de um muro em um determinado lugar tem força de mobilizar o debate público, de produzir instrumentos normativos e projetos urbanísticos, de convocar categorias espaciais, e concentrar questões estruturantes da cidade do Rio de Janeiro.

Em favor de uma abordagem polifônica

A partir da revisão bibliográfica acerca do tema dos ecolimites foi possível notar uma associação, quase unânime, entre a construção dos muros prevista no projeto dos Ecolimites e a questão da segregação socioespacial. Longe de negar a importância deste debate, acredita-se que a formação de um consenso na interpretação do fenômeno contribuiu pouco para a sua compreensão. Partimos da hipótese segundo a qual os ecolimites concentram em sua formulação, implantação e discussão, outras questões também pertinentes à reflexão sobre a cidade.

Para a maior parte dos autores que se dedicaram ao tema, o discurso ambiental que sustenta o projeto oculta os verdadeiros interesses dos ecolimites. Quando afirmam que o muro ou os ecolimites são objetos que criam e/ou reforçam a segregação socioespacial, a oposição valorizada é aquela entre cidade formal e cidade informal. Todos os outros significados atribuídos socialmente ao projeto ou mais especificamente ao muro do Santa Marta, são interpretados como falaciosos, desimportantes ou elitistas. A estes pesquisadores e analistas caberia revelar, desvelar, trazer à tona o real conteúdo do projeto.

Outro ponto em comum entre os trabalhos que versam sobre os ecolimites é uma tendência à uniformização da figura do Estado. De maneira geral, este é tomado como um ator único, monolítico, produtor de uma fala unívoca, posto que é considerado como um representante das elites que age em favor de seus interesses econômicos em detrimento e contrariamente às camadas populares da sociedade.

Não se trata de dizer que a relação entre cidade formal e cidade informal, asfalto e favela, não é importante ou que não deva ser discutida, que não organiza também a vida na cidade. Mas sim de afirmar que a relação notadamente espacial entre cidade e natureza também deve ser problematizada. Neste artigo propomos que, para além do problema da segregação, os ecolimites atuam fundamentalmente na gestão do crescimento urbano. Tendo em vista as especificidades da cidade do Rio de Janeiro, onde o contato entre espaço construído e ecossistemas naturais é especialmente valorizado, os ecolimites produzem e requalificam sistemas espaciais e descontinuidades internas ao espaço urbano.

Dada a centralidade da questão para a cidade, os ecolimites não são um instrumento isolado: muitos outros instrumentos também atuam no controle do crescimento urbano interno. Estes se apresentam como antecedentes e condições com as quais o projeto dialoga.

A gestão do crescimento urbano na cidade do Rio de Janeiro

Os diferentes níveis de governo produzem instrumentos no intuito de regular o crescimento urbano das cidades. O Governo Federal é autor, por exemplo, do Código Florestal de 1965 (revogado pela Lei Federal 12.651 de 2012), que impõem limites à extensão do espaço construído através da criação de Áreas de Preservação Permanente (APP), as quais incluem áreas de floresta ou vegetação nativa em encostas com declividade maior que 45 graus e em topos de morros. Além do Código Florestal Brasileiro, outros instrumentos operam na gestão da expansão do tecido urbano na cidade do Rio de Janeiro. Este é o caso do Código de Obras, de 1976 (Decreto 322), que institui cotas altimétricas a partir das quais é vedada a construção.

O governo municipal do Rio de Janeiro contribui para esta dinâmica na medida em que estabelece áreas para expansão e contenção do tecido urbano, promove obras de infraestrutura e programas de moradia popular. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar 111/2011), principal instrumento de planejamento urbano do município, tem como uma de suas diretrizes a orientação da expansão urbana (artigo 3º).

No artigo 32, no capítulo dedicado ao Macrozoneamento, são estabelecidas quatro macrozonas. Na Macrozona de Ocupação Controlada, que abrange as Áreas de Planejamento 1 e 2, o adensamento populacional e a intensidade construtiva devem ser limitados. A Macrozona de Ocupação Condicionada, que engloba parte das AP 4 e 5,

condiciona a expansão à capacidade de infraestrutura existente ou dependente de capital privado e à proteção ambiental e paisagística. Na Macrozona de Ocupação Incentivada, onde estão situadas partes das AP 3, 4 e 5, “o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura” (RIO DE JANEIRO, 2011). A Macrozona de Ocupação Assistida coincide com as Regiões Administrativas de Campo Grande e Santa Cruz, ambas localizadas na AP 5, “onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola” (RIO DE JANEIRO, 2011).

O problema do crescimento no Rio não é, portanto, o da expansão espalhada, para as franjas periurbanas, mas sim o crescimento em limites internos, para áreas específicas no interior da zona urbana, as quais devem ser mantidas para a garantia da persistência da imagem da cidade. Considerada a centralidade da questão no Rio de Janeiro, a construção destes delimitadores físicos no contato entre as favelas e as áreas verdes a serem protegidas foi proposta, em pelo menos três momentos distintos ao longo dos anos 2000.

Ecolimite como produtor de categorias espaciais e interfaces

Os ecolimites podem ser considerados como descontinuidades que separam sistemas espaciais contíguos, reforçando ou mesmo criando as distinções entre o que são ou devem ser suas características morfológicas, os usos e comportamentos adequados nos fragmentos florestais preservados e nas áreas de ocupação urbana, produzindo, assim, valores também distintos. Os ecolimites marcam, portanto, uma mudança qualitativa no interior do sistema em questão, no espaço urbano, na cidade do Rio de Janeiro. São produtos situados desta diferenciação e, concomitantemente, atuam na ordenação espacial.

Os limites do Santa Marta e da Rocinha (ecolimites já construídos) funcionam como qualificadores das práticas e de outros objetos que compõem os sistemas espaciais que colocam em relação. A construção dos ecolimites organiza unidades espaciais distintas, hierarquiza relações e expressa determinados valores sobre favela, floresta, cidade formal e constrói outros tantos. Com a materialização dos ecolimites, cidade e natureza não são apenas ideias abstratas, mas adquirem uma morfologia com limites, atitudes desejadas, valores específicos e distintos. Ideias e espaços estes que são construídos na própria relação.

Ao criar limites internos à cidade do Rio de Janeiro, os Ecolimites mobilizam diferentes categorias espaciais que são colocadas em relação pela própria limitação. Afinal, este limite se materializa para distinguir duas áreas, dois sistemas espaciais que não estão dados no mundo, mas que precisam ser construídos e reconstruídos por diferentes agentes e em diferentes tempos.

No intuito de investigar as categorias espaciais mobilizadas nas políticas de contenção do crescimento urbano, e mais especificamente na política de ecolimites do Rio de Janeiro, e como se constroem suas interfaces, nos parece interessante analisar o projeto não em um momento particular, mas enquanto um processo, que apresenta diferentes momentos, e é constituído por diferentes agentes e documentos. É importante ressaltar que não há “um documento Projeto Ecolimites”, mas um conjunto de elementos que constituem a política tais como o Projeto de Lei 245/2009, os projetos e desenhos específicos para os ecolimites construídos, declarações públicas de secretários envolvidos com o projeto e documentos como o Plano Plurianual 2010-2013 e o Plano Diretor de 2011.

A seguir serão apresentadas categorias espaciais e suas interfaces a partir de uma análise preliminar de alguns dos documentos que compõem a política dos ecolimites. Esta análise foi realizada em conformidade com um instrumento de pesquisa desenhado para descrever os limites, as categorias espaciais e interfaces enunciadas nos documentos considerados.

O Projeto de Lei 245/2009, produzido no âmbito da Câmara Municipal e proposto pelo vereador Leonel Brizola Neto, visa a instituir regulação para implementação de ecolimites na cidade do Rio de Janeiro. O Projeto, embora tenha sido aprovado por todas as comissões parlamentares a que foi submetido, não foi sancionado pelo prefeito. Neste texto, foram identificadas as seguintes categorias espaciais: *reservas florestais municipais e centro urbano*. A primeira categoria trata de *locais que contém flora e fauna a preservar*. A segunda está relacionada a um *crescimento desordenado* e à necessidade de seu controle. Neste documento, a relação produzida entre estas categorias é a de ameaça do centro urbano para as reservas, posto que aquela avança desordenadamente sobre esta.

O Plano Plurianual 2010-2013 tem sua redação dada pela Lei Ordinária 5.147, de 21 de janeiro de 2010. O tema dos ecolimites tem lugar nos anexos II e V. O anexo II (Diretrizes Estratégicas) é dividido em *Áreas de Resultados* que, por sua vez, são subdivididas em *Iniciativas Estratégicas*. Os ecolimites figuram na *Área de Resultado Ordem Pública* e nas *Iniciativas Estratégicas de Ações de Ordenamento*. Constam também no anexo V, como uma ação no âmbito do Programa 0203 “Rio, verde por natureza”.

No Anexo II, figura a categoria *comunidades estabelecidas*, que se expandem horizontal e verticalmente, mas que devem ter o crescimento controlado. Outra categoria é a de *áreas ocupadas por favelas*, que devem ser reduzidas em 5% até 2013. No Anexo V, são mobilizadas categorias como *encostas e rios que constituem os ambientes a serem preservados*. As *áreas verdes da cidade* devem ser *preservadas e recuperadas e possuem diversidade biológica*. Já os *parques municipais junto à Fonte da Saudade* são *áreas verdes da cidade e devem ser delimitados fisicamente*. O *município do Rio de Janeiro* possui ambiente que deve ser preservado e é fortemente associado à ideia de natureza, tendo em vista o nome do Programa onde constam os delimitadores físicos: *“Rio, verde por natureza”*.

As interfaces aqui descritas não foram criadas textualmente. As categorias espaciais que são colocadas em relação pelos *ecolimites* e pela *delimitação física* se encontram em anexos diferentes do Plano Plurianual. Contudo, podemos afirmar que essas interfaces estão presentes neste documento à medida que as diferentes categorias espaciais são limitadas pelo mesmo instrumento/descontinuidade.

As interfaces produzidas pelas descontinuidades não mobilizam as categorias espaciais descritas aos pares. Podemos afirmar que, como estas relações não foram explicitadas textualmente, a aplicação das mesmas descontinuidades para as diferentes categorias espaciais sugere que existem dois grandes tipos destas categorias descritos nos documentos: o primeiro se refere às categorias enunciadas no Anexo II e tratam da ocupação urbana de favelas, o segundo se refere às categorias espaciais enunciadas no Anexo V que se concentram em torno da ideia de ambientes a serem preservados.

Esta interface pode ser descrita da seguinte maneira: a expansão das áreas ocupadas por favelas ou comunidades estabelecidas põe em risco a preservação ambiental do município do Rio de Janeiro; a preservação, recuperação e ampliação das áreas verdes; o bom estado de conservação das áreas verdes de lazer; a formação de microclimas locais mais amenos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro tem o seu texto dado pela Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011 e foi produzido pelos poderes executivo e legislativo do município. São muitas as categorias espaciais relativas aos *ecolimites* mobilizadas neste documento. *Maciços e morros, florestas e demais áreas com cobertura vegetal, áreas de preservação permanente e marcos referenciais da paisagem* condicionam a *ocupação urbana*. A *paisagem da cidade do Rio de Janeiro* é considerada como configuração espacial resultante da interação entre o ambiente natural e a cultura e *representa o mais valioso bem da Cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e*

por sua inserção na economia turística do país. As favelas devem ter sua expansão contida com limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental.

Considerações finais

Os muros construídos no marco do projeto Ecolimites atuam como mediadores territoriais, como mecanismo de regulação da relação entre a “natureza” e a “cidade”. Constituem interfaces por produzirem, desfazerem e recriarem conexões entre sistemas espaciais que operam ou passam a operar de modos distintos. E, além de regularem, relacionarem e diferenciarem, traduzem intenções, valores, e desejos sobre a cidade. Os ecolimites não são a própria interface, mas aquilo que a permite, regula, gere. São pensados e construídos para regular a relação entre as áreas verdes em encostas e as áreas ocupadas por favelas. A concepção do projeto e a implantação desses limites repondem ao desejo, necessidade ou urgência da própria gestão destas interfaces.

O projeto Ecolimites, entendido como um conjunto de elementos de um processo, é uma rede resultante das disputas entre os diferentes enunciados considerados, é um mecanismo de fazer e desfazer interfaces. Cada um dos elementos que o compõe e cada etapa da implantação do projeto convocam e reformulam os termos do debate ou os dois lados dos limites. Por vezes, dialoga com categorias já existentes, territorialidades já constituídas para criar novos limites e territórios. Por outras, institui novas categorias espaciais e reforça limites já estabelecidos.

Entendido como um processo, um movimento composto por etapas e enunciados, o dispositivo-ecolimites produz generalizações e especificações espaciais na composição das interfaces e, portanto, diferentes interfaces. Ora coloca em relação “áreas verdes” e “ocupação humana”, ora trata da localidade Laboriaux, na Rocinha, parques no entorno da Fonte da Saudade e da Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Tijuca. Ora assume a forma de um muro de concreto com 3 metros de altura e com extensão total de 11 km na Zona Sul da cidade, ora é rejeitado pela opinião pública e se associa a um parque ecológico com equipamentos escolhidos por moradores da Rocinha.

Se, por um lado, trata de questões gerais como a preservação ambiental, por outro, se localiza e precisa ser construído na especificidade, através de uma negociação situada com os lugares, suas condições ambientais, disputas e agentes. Desta forma, tanto a concepção de uma ideia geral para o projeto e seus modelos para difusão, como o desenho

específico para uma favela e o tratamento da questão no terreno, são elementos que constituem a política pública dos ecolimites e merecem uma análise das categorias espaciais mobilizadas, interfaces constituídas e delimitadores propostos.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. 1999. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, p. 79-90

BARNIER, Véronique e TUCOULET, Carole. 1999. Avant-propos. In: Ville et environnement : de l'écologie urbaine à la ville durable. *Problèmes politiques et sociaux*. n. 829

BENGSTON, D. et al. 2004. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, n. 69, p. 271-286

BENGSTON, D. e YOUN, Y-C. Urban Containment Policies and the Protection of Natural Areas: The Case of Seoul's Greenbelt. *Ecology and Society*, v. 11(1), n. 3. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art3/>

BRASIL. Lei N. 4.771 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm. Acesso em 07/08/12.

BRUECKNER, Jan. 2000. Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies. *International Regional Science Review*, v.23, n.2, p.160-171

BRUNET, Roger et al. 1997. La discontinuité en géographie : origines et problèmes de recherche. *L'Espace Géographique*, n.4, p. 297-308

CAPEL, Horacio. 2002. *La Morfología de las ciudades: I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones de Serbal

COMPANS, Rose. 2007. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 1, p. 83-99

COSTA, Heloisa. 1999. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.2, p. 56-71

FRANÇOIS, J-C. Discontinuité. Disponível em: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article15>

GLAESER, E. e KAHN, M. 2003 Sprawl and urban growth. *NBER Working Paper Series*

MACHADO, Ana Brasil. 2009. Em cima do muro: um cenário para o ecolimite do Santa Marta. Monografia (Bacharelado em Geografia)- Departamento de Geografia/IGEO/UFRJ, Rio de Janeiro

_____ 2011. O muro é a notícia: o discurso da ordem e o ecolimite do Santa Marta. *Revista Espaço Aberto*, v. 1, n.2, p.157-166

O GLOBO, Governo do Rio começa a fazer muros para cercar favelas, 28/03/09

PEDROSO, Isabella. 2009. O Estado e os Muros: um estudo sobre as políticas destinadas às favelas cariocas através da mídia impressa. Rio de Janeiro, UERJ, Monografia defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Curso de Especialização em Sociologia Urbana

PENDALL, R. et al. 2002. Holding the line: urban containment in the United States. The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy

RIBEIRO, Leticia. 2001. As cidades gêmeas Foz do Iguaçu e Ciudad Del Este: interações espaciais na fronteira Brasil-Paraguai. Rio de Janeiro: UFRJ

RIO DE JANEIRO. 1976. Decreto 322 de 03/03/76. Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO. 2009. Projeto de Lei 245/09. Institui no Município do Rio de Janeiro regulação para a implementação de ecolimites

RIO DE JANEIRO. 2011. Lei Complementar 111/2011. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro

ROSALES, Verónica e SANCHÉZ, Pedro. 2011. Sustentabilidad urbana: planteamientos teóricos y conceptuales. *Quivera*, vol. 13, n. 1, p.180-196