

## CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS MOTIVADOS POR OCUPAÇÃO DE MANGUEZAIS E RESTINGAS PARA FINS HABITACIONAIS NO ESPAÇO URBANO DE MACAÉ, RJ

## SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS MOTIVATED BY THE OCCUPATION OF MANGROVE SWAMPS AND SANDBANKS FOR HABITATION PURPOSES IN THE URBAN AREA OF MACAÉ, RJ

## CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES MOTIVADOS POR LA OCUPACIÓN DE MANGLARES Y DUNAS CON FINES RESIDENCIALES EN EL ESPACIO URBANO DE MACAÉ, RJ

Teresa Peixoto Faria<sup>1</sup>  
 Jailse Vasconcelos Tougeiro<sup>2</sup>

### RESUMO:

A ocupação espontânea de manguezais e restingas, para fins de habitação, tem acarretado situações conflituosas em Macaé, cidade localizada ao norte do Estado do Rio de Janeiro. Neste trabalho analisamos as especificidades dos conflitos motivados por esta ocupação e que ganharam visibilidade institucional através de denúncias encaminhadas pelos que se sentiram lesados. Os dados foram coletados a partir de pesquisa documental no Ministério Público Estadual e no Ministério Público Federal. Identificamos 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 das famílias que estiverem em áreas de risco ou comprometendo os ecossistemas ainda existentes. Os casos analisados demonstram a existência de conflitos relacionados ao quadro de segregação socioespacial da cidade de Macaé. Podemos concluir que os conflitos foram propulsores de mudanças sociais, e que ainda existem muitos desafios a serem enfrentados.

**Palavras-chave:** Conflitos socioambientais. Ocupação ilegal (terrenos). Espaço urbano

<sup>1</sup> Doutora em Études Urbaines pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS, França. Professora do Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Rio de Janeiro. E-mail: [teresapf@uenf.br](mailto:teresapf@uenf.br)

<sup>2</sup> Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. Licenciada em História. Técnica de Apoio Acadêmico da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. E-mail: [jailse@uenf.br](mailto:jailse@uenf.br)

**ABSTRACT:**

The spontaneous occupation of mangroves swamps and sandbanks for habitation purposes has led to conflicting situations in Macaé, a city located in the north of the State of Rio de Janeiro. The aim of this study was to analyze the specificities of conflicts motivated by this occupation that have gained institutional visibility by complaints sent by those who have been affected. The data were collected from a documental research at the State Prosecutors and Federal Prosecutors. Three groups of people involved in the conflicts were identified: those who advocate the withdrawal of the occupiers in order to restore the degraded areas, those who advocate the permanence of the occupiers and the urbanization of the occupied areas, and those who advocate the need for a study of each situation in order to urbanize the consolidated occupied areas and the removal of the families who are in areas at risk or jeopardizing the remaining ecosystems. The cases analyzed have shown the existence of conflicts related to the socio-spatial segregation condition of the city of Macaé. It may be concluded that the conflicts are causing social changes and there are yet many challenges to be faced.

**Keywords:** Socio-environmental conflicts. Illegal occupation (land). Urban area.

**RESUMEN:**

La ocupación espontánea de manglares y dunas con viviendas, ha causado situaciones de conflicto en Macaé, ciudad situada al norte del estado de Rio de Janeiro. Este trabajo analiza las especificidades de los conflictos causados por esta ocupación y que ganaron visibilidad institucional por las denuncias hechas por aquellos que se sintieron agraviados. Los datos fueron recogidos a partir de investigación documental en el Departamento de Servicio Público de Procesamiento del Estado y en el de Servicio Público de Procesamiento Nacional. Fueron identificados tres grupos de agentes implicados en los conflictos: los que defienden la remoción de los habitantes y la restauración de las áreas degradadas, los que defienden la permanencia de los habitantes y urbanización de las áreas ocupadas, y los que defienden la necesidad de un estudio de cada situación visando la urbanización de las áreas de ocupación ya consolidadas y remoción de las familias que están en áreas de riesgo o comprometiendo los ecosistemas aún existentes. Los casos analizados demuestran la existencia de conflictos relacionados al cuadro de segregación socio-espacial de la ciudad de Macaé. Como conclusión puede decirse que los conflictos fomentaron cambios sociales y que aún existen muchos desafíos para que sean enfrentados.

**Palabras-clave:** Conflictos socio-ambientales. Ocupación ilegal (de tierras). Espacio urbano.

**INTRODUÇÃO**

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, p. 42) 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. 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.

Observamos, assim, que o espaço urbano, nas sociedades capitalistas, se reproduz no livre jogo de mercado, mas também pode se reproduzir de forma planejada, na medida em que o Estado passa a intervir cada vez mais na produção de uma infraestrutura ou na criação de leis de zoneamento urbano. Segundo Lojkine (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, pois as transformações no preço do solo acarretadas pela ação do Estado acabam por valorizar essa área, ocasionando o aumento de seu preço.

O acesso a uma moradia no espaço urbano está subordinado à capacidade de pagar por ela. 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 constatar, 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 pertencente à classe social de 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 baixa renda, por sua vez, ocupam parcelas do espaço urbano desprezadas pela camada de mais alta renda, e esta é a força básica que comanda o processo de criação dos bairros populares. 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.

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. Sobre o significado da segregação residencial, 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)

Torna-se relevante destacar também que a segregação residencial influi diretamente no acesso ou distanciamento a uma série de oportunidades sociais como desempenho escolar, mercado de trabalho e elevação da renda. Ou seja, o processo de segregação interfere na possibilidade de inclusão social, conforme ressaltado por Santos (2007):

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independente de sua própria condição. Pessoas, com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser a condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam (SANTOS, 2007, p. 107).

Na luta pela apropriação do espaço nas cidades brasileiras, a tendência tem sido o crescimento da parcela da população que não tem meios financeiros para ter acesso ao uso do solo dentro dos padrões da formalidade. Assim, diante da impossibilidade de pagar para morar, é comum o surgimento das ocupações ilegais ou irregulares em face da legislação urbana em vigor. Compans (2007, p. 5) destaca 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 de pouco valor imobiliário e impróprias à urbanização, como as margens das linhas férreas ou ambientalmente sensíveis e protegidas por legislação ambiental. Esses locais, geralmente, apresentam 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, pois a dinâmica econômica da sociedade capitalista gera um processo de exclusão territorial e social, na qual não há o compromisso com a promoção dos princípios do que se entende como Justiça Ambiental.

Os propósitos da Justiça Ambiental não admitem que a prosperidade de alguns se dê através da expropriação dos mais pobres. Trata-se de uma perspectiva inovadora, como ressalta Acselrad (2004b, p.18), que indica a necessidade de se trabalhar à questão do ambiente não apenas em termos de preservação, mas também de distribuição e justiça social. 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.

## **1 OCUPAÇÃO ILEGAL PARA FINS HABITACIONAIS E CONFLITOS AMBIENTAIS**

Como vimos anteriormente, as ocupações ilegais se desenvolvem, prioritariamente, em áreas de pouco valor imobiliário, dentre elas, em áreas consideradas de Preservação Permanente pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, CONAMA, Resolução nº 303 de 20/03/2002). Segundo Servilha *ó ó* (2007, p. 97), os conflitos surgem a partir das diferentes restrições de uso dessas áreas, impostas pela legislação, e em decorrência das novas funções dadas, pela população, a estes espaços. Ou seja, os conflitos surgem quando há divergências de interpretação sobre a apropriação dos espaços ocupados.

Devido às suas características, os conflitos, envolvendo as comunidades de áreas ocupadas ilegalmente, podem ser caracterizados como conflitos ambientais. Segundo Acselrad (2004<sup>a</sup>, p. 26), os conflitos ambientais decorrem da divergência de interesses na apropriação material e simbólica dos recursos ambientais. O ambiente não é composto apenas de seres e objetos materiais ameaçados de esgotamento. Ele é atravessado por



diferentes sentidos socioculturais e interesses variados. Assim, o autor propõe uma abordagem que leve em consideração não só os aspectos materiais dos conflitos ambientais, mas também os aspectos simbólicos, pois os conflitos podem configurar-se, tanto através de uma luta direta nos espaços, como uma luta simbólica em torno da designação daquilo que é ou não ambientalmente benigno.

Assim, os conflitos são 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 sistemas vivos Acselrad (2004<sup>a</sup>, p. 26). Nos casos dos conflitos motivados pela apropriação ilegal do espaço, geralmente, é a própria população ocupante que fica exposta a variados riscos ambientais, dentre os quais podemos citar os mais visíveis, como doenças decorrentes da falta de saneamento básico ou água potável, enchentes e condições precárias de moradia.

Para Compans e Viña (2006, p. 3), os conflitos motivados por ocupação ilegal ódem, também, ser designados como conflitos socioambientais, considerando que o tratamento dessa modalidade de conflito envolve a necessidade de aproximação de questões sociais e ambientais. Entretanto, os conflitos envolvendo ocupações ilegais apresentam características específicas em relação às demais formas de conflitos ambientais, uma vez que há uma inversão do papel dos “pobres”. Esta parcela da população, que na maioria das vezes encontra-se na situação de vítima, nos casos de ocupações ilegais é também a denunciada e disseminadora dos conflitos. Assim, um só ator é ao mesmo tempo “réu” e “vítima”. Compans e Viñas (2006, p.14) verificaram, nos casos por eles analisados, que os conflitos ambientais motivados por ocupações ilegais em áreas impróprias a urbanização são difíceis de serem resolvidos. Estes pesquisadores apontam a escassez de recursos financeiros nas prefeituras, a ausência de uma política habitacional para atender as famílias de baixa renda, a falta de vontade política ou incapacidade institucional de desempenhar o papel de polícia urbanística e também a frágil cultura de negociação por parte do Estado como fatores que dificultam a resolução desta modalidade de conflito.

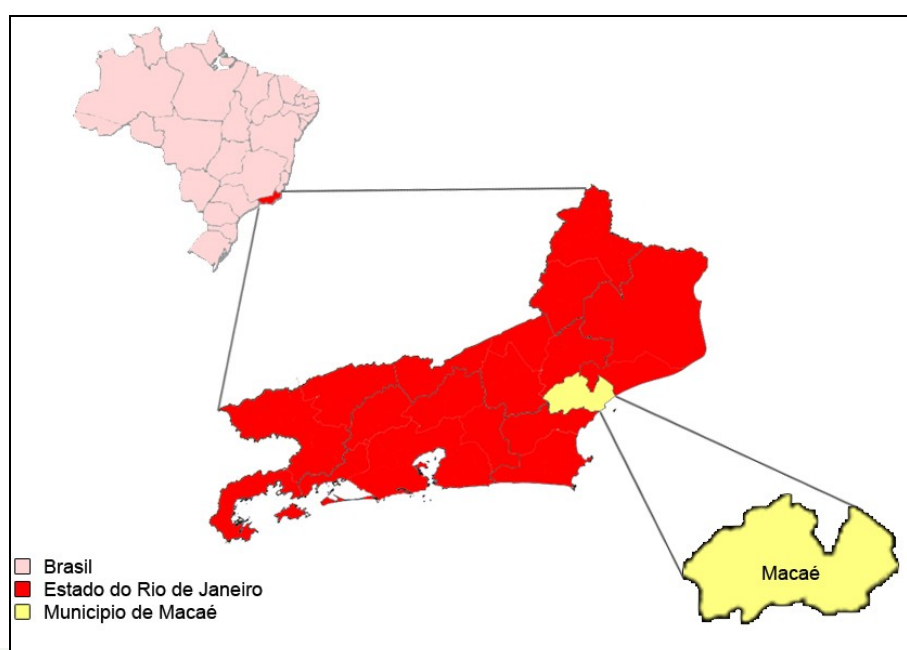
As conclusões de Compans e Viña (2006, p. 1) levaram em consideração conflitos concentrados no município do Rio de Janeiro e na Região Metropolitana. Apenas um caso referia-se a um conflito na Região do Médio Paraíba. Dessa forma, procuramos ampliar as informações sobre os conflitos motivados por ocupações ilegais no espaço urbano para

fins habitacionais, analisando as especificidades desta modalidade de conflito na cidade de Macaé. Para a pesquisa foram considerados os conflitos que ganharam visibilidade institucional por terem sido denunciados ao Núcleo do Ministério Público Federal e/ou ao Ministério Público Estadual localizados em Macaé.

A seguir apresentamos, sinteticamente, características da cidade de Macaé. Em seguida, registramos os dados levantados na pesquisa e as considerações sobre a dinâmica dos conflitos detectados.

## 2 EXPANSÃO URBANA, SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E IMPACTOS AMBIENTAIS EM MACAÉ

O município de Macaé localiza-se no interior do estado do Rio de Janeiro, a 180 quilômetros da capital. Apresenta uma área total de 1.216 km<sup>2</sup>. 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 (PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ, 2008). Na figura 1 demonstra-se o mapa do Brasil (menor), destacando-se o Estado do Rio de Janeiro e o município de Macaé.



**Figura 1:** Mapa do Brasil (menor) e do Estado do Rio de Janeiro (maior) com destaque para o município de Macaé

Fonte: <http://www.wikipedia.org> Esquema elaborado pelas autoras

O comércio da produção agrícola produzida na região e a pesca eram as atividades econômicas principais de Macaé até meados do século XX. Segundo Lobo Junior et al (1990, p. 39), entre as décadas de 30 e 50 Macaé entrou em um período de estagnação no campo econômico, passando por um processo de crescimento muito lento. Entretanto, a partir de 1977, com a instalação da base de operações da PETROBRAS para a atividade de exploração de petróleo da Bacia de Campos, esta cidade passou a experimentar uma nova realidade.

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). Um conjunto de empresas vinculadas ao setor petrolífero se dirigiu para Macaé, aumentando o número de postos de trabalho, houve um aumento significativo da arrecadação municipal, sobretudo a partir do recebimento dos *royalties*<sup>3</sup> em 1985, e uma profunda alteração na infra-estrutura urbana, devido ao acelerado aumento populacional e a rápida ampliação da área urbana. Nesse sentido, apesar de se constatar um crescimento dos loteamentos formais, os loteamentos informais têm se intensificado muito mais na cidade de Macaé nos últimos anos. Em pesquisa realizada sobre Macaé, Baruqui (2004, p. 106) constatou que enquanto a cidade formal cresceu 48,83%, a cidade informal cresceu 141,92% de 1991 a 2000.

Podemos verificar que os frutos do crescimento econômico de Macaé não têm repercutido da mesma forma para todos os moradores, pois a parcela mais pobre da população não tem tido acesso às mesmas condições de trabalho e moradia que são usufruídos pela população de maior renda. Segundo dados apresentados por Costa (2007), constatamos a intensa concentração geográfica da renda na cidade de Macaé. A população com maior rendimento mensal se concentrou no eixo centro-sul da cidade, e a parcela da população com menor renda se concentrou no eixo norte da cidade. Em Macaé, os maiores índices de domicílios em situação de ocupação ilegal encontram-se nas áreas na qual reside a população de menor renda. Assim, verifica-se que, na ausência de condições financeiras para residir nas áreas mais valorizadas da cidade, a população de menor

---

<sup>3</sup> A Lei nº 7.453, de 27/12/1985 estabeleceu o pagamento de indenizações (*royalties*), aos Estados, Territórios e Municípios, pelo óleo, xisto betuminoso e gás que fossem extraídos da plataforma continental. Até então, pagava-se indenização apenas pela produção em terra. Os recursos recebidos deveriam ser aplicados em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico. A Lei nº 9.478, de 06/08/1997 além dos *royalties* prevê também uma Participação Especial (PE) para aqueles campos com grandes volumes de produção ou grande rentabilidade. Macaé é o segundo município do estado do Rio de Janeiro que mais recebe valores de *royalties*.



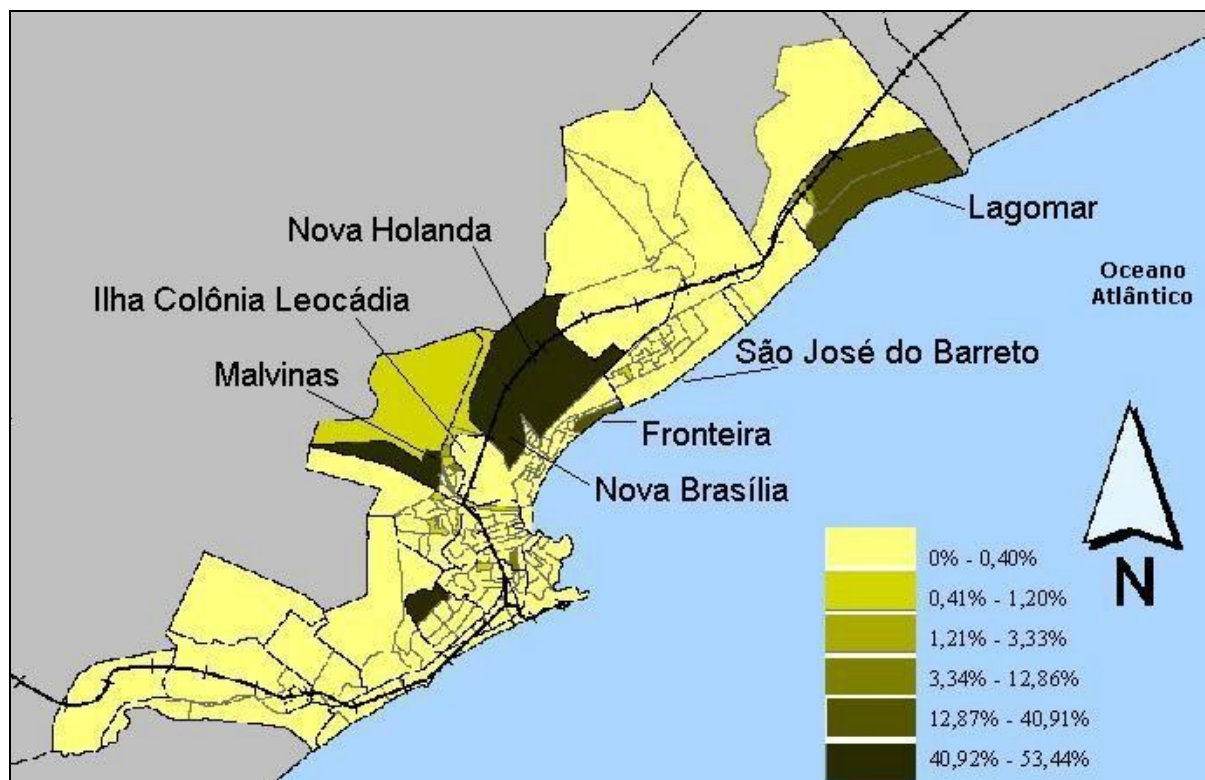
poder aquisitivo se dirige para as áreas menos valorizadas e com menor infra-estrutura, criando suas alternativas de moradia.

Os manguezais e as restingas existentes no espaço urbano são as áreas que têm sido mais intensamente afetadas pela intensificação dos loteamentos informais para fins de moradia. A ocupação de manguezais e restingas é considerada ilegal uma vez que estas áreas são protegidas por legislação desde o Código Florestal de 1965 (BRASIL, Lei nº 4771 de 15/09/1965). São ainda consideradas Áreas de Preservação Permanente, segundo o Conselho Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, CONAMA, Resolução nº 303 de 20/03/2002).

A atuação humana sobre os manguezais e as restingas faz parte da história de Macaé desde os seus primórdios. Afinal, a cidade foi crescendo a partir da foz do Rio Macaé (LOBO JUNIOR et al, 1990, p. 26). Entretanto, o processo de ocupação dos manguezais e restingas se intensificou nas últimas décadas. Não são apenas os menos favorecidos economicamente os responsáveis por tal processo. Entretanto, conforme apontado por Dias e Silva Neto (2005), é essa população que mais sofre com os efeitos da sua própria degradação.

### **3 ÁREAS DE OCUPAÇÃO DE MANGUEZAL OU RESTINGA DENUNCIADAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Em consulta aos registros do Ministério Público Estadual (MPE) e ao Ministério Público Federal (MPF), nos meses de agosto a setembro de 2007, identificamos a ocorrência de dez denúncias referentes a sete áreas de ocupação ilegal 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. A ocupação no Lagomar recebeu três denúncias, a ocupação da Ilha Colônia Leocádia recebeu duas denúncias e as demais localidades uma denúncia cada. No mapa da área urbana de Macaé (Figura 2) destacamos as áreas de ocupação ilegal denunciadas ao Ministério Público em Macaé.



**Figura 2:** Macaé – Porcentagem de domicílios em situação de invasão, segundo os bairros e setores censitários da área urbana

Fonte: Costa (2007, p. 231) Destaque das áreas de ocupação denunciadas ao MPE e/ou MPF elaborado pelas autoras (2007)

Segundo Soares (2006, p. 2), a denúncia caracteriza por si só a presença de algum grau de conflito pelo usufruto do meio ambiente. Assim, as denúncias encaminhadas ao Ministério Público comprovam a existência de concepções conflitantes sobre as formas de apropriação dos manguezais e restingas de Macaé.

#### 4 PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NOS CONFLITOS

Nesta pesquisa procuramos identificar os quatro atores que intervêm na denúncia pública apontados por Boltanski (1984 *apud* LEMOS, 2006, p. 2): o receptor da denúncia, o denunciante, 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 e duas no Ministério Público Federal. Ambas as instituições apresentam competência legal para o recebimento das denúncias. As primeiras denún-

cias identificadas se deram no ano de 1997, referentes à ocupação ilegal no Lagomar, e a última em 2007, referente à ocupação ilegal no bairro São José do Barreto.

O Poder Público figurou como principal denunciante. A maior parte das denúncias procedeu dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental, com destaque para o Batalhão de Polícia Florestal da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – BPFPM, 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.

Em três conflitos os denunciadores foram moradores, e 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 claro se a atitude de instaurar o Inquérito Civil Público foi motivada por denúncia ou por iniciativa do próprio MPE. Ressaltamos, entretanto, que nesse caso, um funcionário da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e um funcionário do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA foram apresentados como testemunhas, pelo MPE, na Ação Civil Pública instaurada. Os dados podem ser conferidos a seguir na Tabela 1.

**Tabela 1** – Macaé: principais denunciadores de ocupação ilegal em manguezais e restingas 1997/2007

Denunciante	Freqüência Absoluta
Morador	
<i>Individualmente</i>	2
<i>Coletivamente</i>	1
Poder Público	
<i>BPFMA – PM</i>	3
<i>IEF</i>	1
<i>MPF</i>	2
Não Identificado	1
Total	10

Fonte: MPE e MPF – Núcleo Macaé  
Elaboração das autoras (2007)

Conforme pode ser observado na Tabela 2 a seguir, o veículo mais utilizado para a apresentação das denúncias foi o ofício de órgão público. Esses ofícios foram encaminhados com relatórios de fiscalização e outros documentos.

**Tabela 2** – Macaé: veículo utilizado 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	
<i>BFPFME</i>	3
<i>IEF</i>	1
Não identificado	1
Iniciativa do Ministério Público	2
Total	10

Fonte: MPE e MPF – Núcleo Macaé  
Elaboração das autoras (2007)

Em dois casos os denunciados foram os loteadores ou proprietário dos lotes. Entretanto, conforme pode ser verificado na Tabela 3, os ocupantes das áreas e o Poder Público Municipal foram os principais denunciados.

**Tabela 3** – 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	
<i>citados genericamente</i>	2
<i>nomeados individualmente</i>	1
Corretores de imóveis	1
Não informado pelo autor da denúncia	2
Total	10

Fonte: MPE e MPF – Núcleo Macaé  
Elaboração das autoras (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. Este foi cobrado 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 ocupação 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.

Pudemos constatar que os principais conflitos envolveram os órgãos de Fiscalização Ambiental, os ocupantes e o Poder Público Municipal. 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 deste 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. Na Tabela 4 registramos os principais atores em conflito e a frequência que esse conflito foi citado nos documentos analisados.

**Tabela 4** – 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 – Núcleo Macaé  
Elaboração das autoras (2007)

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. Po-

rém, as relações são dinâmicas e podem tender, ora para o conflito, e ora para a cooperação, dependendo das decisões e do próprio processo decisório.

Resta-nos identificar, ainda, as vítimas do conflito. Constatamos que as denúncias feitas referiram-se à ocupação de manguezais e restingas 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), segundo a qual as vítimas são as pessoas que sofrem o dano ou prejuízo, e a favor de quem a denúncia é feita, esta população pode ser considerada a vítima do conflito. Mesmo no caso de compra de lotes há referências a uma população de menor renda que com grandes esforços consegue pagar parceladamente o seu lote.

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 conseqüências 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 em uma 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 se confundem com a participação destes mesmos protagonistas como vítima.

Entretanto, considerando que em três casos os ocupantes figuram como denunciados, que as denúncias de degradação das restingas e manguezais foram confirmadas por estudos acadêmicos e relatórios de fiscalização, que os indivíduos ocupam estas áreas já na expectativa de receber benefícios do poder público posteriormente, que há re-



ferências de existência de um mercado “imobiliário” na comunidade e após a ocupação inicial os lotes ou as moradias construídas passam a ser vendidas a outros moradores, podemos concordar com a conclusão de Compans e Viña (2006, p.11) de que a visão desta comunidade como “vítima passiva” pode ser relativizada.

## **5 OPINIÕES E EXPECTATIVAS SOBRE O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE MANGUEZAIS E RESTINGAS EM MACAÉ E PRINCIPAIS INTERESSES EM DISPUTA**

A questão da ocupação de manguezais e restingas, considerados por lei Área de Preservação Permanente (BRASIL, CONAMA, Resolução nº 303 de 20/03/2002), envolve questões sociais, jurídicas e ambientais simultaneamente. Dessa forma, conforme apontado por Acselrad (2004a, p. 26), diferentes concepções sobre as formas de apropriação do meio ambiente podem surgir, gerando, assim, conflitos entre os atores que não comungam das mesmas perspectivas sobre uma determinada questão ambiental. Algumas dessas divergências ganham visibilidade por serem veiculadas pela imprensa ou através de comunicações feitas aos órgãos públicos competentes, tornando, dessa forma, explícitos os conflitos existentes.

A análise dos registros nos permitiu identificar diferentes concepções sobre a ocupação de manguezais e restingas em Macaé. Os ocupantes vêem a possibilidade de adquirir uma moradia. Os órgãos de fiscalização ambiental consideram que a ocupação de manguezais e restingas causa profundos danos ao ambiente natural e ressaltam a responsabilidade do Poder Público Municipal nesse processo. Por outro lado, o Poder Público Municipal procurou se eximir dessa responsabilidade. Um técnico do IBAMA alertou para o comprometimento da atividade pesqueira, segunda atividade econômica mais importante do município. Os proprietários das terras ocupadas vêem nesse processo um ato ilegal que lhes fere o direito de propriedade. Em relatórios da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, ressaltou-se o fato de que a ocupação de manguezais e restingas causa sérios danos aos próprios moradores. Essas diferentes concepções se refletem em divergentes interesses em relação às áreas de manguezais e restingas. Identificar os interesses de cada ator no conflito é necessário para se ter uma visão contextualizada da situação.

Em Macaé, as ocupações ilegais em manguezais e restingas tornaram-se a principal fonte de conflitos entre os atores com interesses em preservar essas áreas, represen-

tados 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 5, a seguir, apresentamos os interesses e as justificativas apresentadas pelos diferentes atores, ao longo do processo de negociação que se engendraram nos conflitos em tela, segundo as informações coletadas nos documentos analisados.

**Tabela 5** – Macaé: interesses e justificativas dos atores envolvidos nos conflitos motivados por ocupação ilegal em manguezais e restingas 1997/2007

Atores	Interesse	Justificativa (s)
Ocupantes	Permanecer na área ocupada; 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; melhoria na qualidade de vida; viver em local próximo à área central da cidade.
Movimento ambientalista e órgãos de fiscalização Ambiental	Remoção das famílias; recuperação das áreas degradadas.	Defendem a preservação do ambiente natural; consideram a área de extremo valor ambiental e que a ocupação causa profundos impactos negativos aos ecossistemas existentes no local; as famílias vivem em situação precária nessas áreas; comprometimento da atividade pesqueira; defendem a necessidade de um maior comprometimento do poder público municipal com a questão; criação de Área de Proteção Ambiental na Ilha Colônia Leocádia; proteção do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.
Prefeitura	Deixar os ocupantes nas áreas em que estão; realizar obras de infra-estrutura; remoção dos ocupantes das áreas críticas.	Melhorar a imagem da cidade; melhor repercussão na opinião pública, causando menos impacto à figura dos representantes do poder público municipal; possibilidade de aquisição de verbas do governo do Estado e do governo Federal; 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 ou pecuária.
Ministério Público Estadual	Coibir as ocupações ilegais na cidade; posicionamento do poder público municipal quanto às atividades realizadas nesse sentido; que sejam cessadas as vendas dos lotes ilegalmente; assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta.	Defender o cumprimento da lei no sentido de evitar a continuidade da ocupação de Áreas de Preservação Permanente; necessidade de posicionamento do poder público municipal quanto às medidas que estão sendo adotadas visando coibir o processo de ocupação de manguezais e restingas.

Ministério Público Federal	Que a Prefeitura exerça seu poder de fiscalização; que adote medidas para paralisação das atividades de parcelamento ilegal do solo; que as áreas ocupadas sejam restauradas; pagamento de multa; assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta.	Defender o cumprimento da lei no sentido de evitar a continuidade da ocupação de Áreas de Preservação Permanente; proteger o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba; comprometimento do poder público municipal com o grave problema ambiental.
----------------------------	---	--

Fonte: MPE e MPF – Núcleo Macaé  
Elaboração das autoras (2007)

A partir dos diferentes interesses em jogo, identificamos 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.

## 6 RESULTADO DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

Após a constatação da legitimidade das denúncias, o Ministério Público pode empregar ações punitivas, corretivas, compensatórias, ou ainda medidas judiciais. 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 Civis Públicas no ano de 1997, das quais duas culminaram em celebração de Termos de Ajustamento de Conduta. Da mesma forma, o processo de negociação no Ministério Público Federal resultou na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta pela Prefeitura. As informações sobre a situação dos conflitos no Ministério Público podem ser verificadas a seguir na Tabela 6.

**Tabela 6** - Macaé – Situação dos conflitos motivados por ocupação ilegal em manguezais e restingas no Ministério Público (1997-2007)

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

Fonte: MPE e MPF

Elaboração das autoras (2007)

Não há registro que o Ministério Público tenha utilizado qualquer método de apoio à resolução dos conflitos. Entretanto, o diálogo tem sido a estratégia mais utilizada no tratamento dos conflitos instaurados, procurando ouvir as partes interessadas e sugerindo a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta.

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 providências, e têm acolhido as medidas compensatórias propostas pelo Poder Público Municipal. Além disso, segundo relatos dos representantes das comunidades, o Poder Público Municipal ainda não tem cumprido, efetivamente, os termos acordados com o Ministério Público. Verifica-se, assim, 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.

## 7 MOMENTO OBJETIVISTA E MOMENTO SUBJETIVISTA DOS CONFLITOS

Acselrad (2004b, p. 29) ressalta que os conflitos ambientais podem se manifestar em dois planos de ação: o plano objetivo, no qual se evidencia a distribuição de poder sobre os recursos ambientais entre os distintos grupos sociais, e o plano discursivo, que se caracteriza pela explicitação do ponto de vista de cada um dos agentes envolvidos nos conflitos. No plano discursivo vigoram os distintos esquemas de representação do mundo, do ambiente, da justiça, etc. Esses dois planos de manifestação do conflito foram nomea-

dos pelo referido autor como momento objetivista e momento subjetivista, respectivamente. A identificação do plano objetivo e do plano discursivo na análise do conflito é importante, visto que as ações empreendidas pelos atores podem ser divergentes em relação aos seus discursos. Assim, destacaremos a seguir momentos objetivistas e momentos subjetivistas nos conflitos analisados.

O primeiro momento objetivista que será destacado é o próprio processo de ocupação de manguezais e restingas pela população que, dessa forma, 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 mangue, 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 buscaram-se soluções mais conciliatórias, mas em outros momentos o confronto se deu de forma mais austera. A população 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 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. Nesta 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 áreas de mangues e restingas 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, na qual podem ser percebidos os distintos argumentos, interpretações e justificativas feitas pelos agentes sociais que procuram demonstrar a legitimidade das ações empreendidas. Refere-se à esfera simbólica do conflito, na qual podemos identificar as diferentes representações que os atores fazem do mundo social, especificamente do espaço em conflito. Assim, 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 ao 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, constatamos que os ocupantes procuraram destacar que se preocupavam com as áreas de manguezais ainda existentes.

Outra vertente dessa luta simbólica, através da qual procura-se legitimar as ações expressas no espaço, pode ser identificada nos argumentos apresentados nos pareceres e relatórios dos órgãos de fiscalização ambiental. Constatamos argumentos que se referiam à fragilidade social dos ocupantes da área, enfatizando a necessidade de se fazer o cadastro socioeconômico dos ocupantes, a vulnerabilidade da população, a aplicação da lei, devido à condição econômica da população e que as pessoas não tinham como pagar aluguel. Os órgãos de fiscalização ambiental também procuraram demonstrar que a ocupação dos manguezais e restingas ocasiona uma perda para a sociedade como um todo. Através do discurso científico enfatizou-se que são áreas de grande importância para a manutenção da vida marinha e para a 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 fez-se referência 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, a 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 em conflito.

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. As autoridades municipais externalizam a preocupação com a migração, alegando que esta faz aumentar o número de favelas e compromete recursos ambientais. Com este discurso, o Poder Público Municipal procura demonstrar que está tratando da questão e desvirtua a atenção de suas responsabilidades e 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 manguezais 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.

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. Pudemos constatar que os principais conflitos em Macaé se estabeleceram entre diferentes esferas do Estado. Este fato nos remete à afirmação de Lojkine (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. 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 ocupadas, 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 restri-

ção de uso dos manguezais e restingas com o objetivo de preservação ambiental. A população, no entanto, vê na ocupação de manguezais e restingas uma oportunidade de acesso à moradia, que de outra forma não teriam, considerando a dificuldade desta população em pagar o valor dos imóveis no mercado formal.

Dessa forma, além de divergência de interpretação, os conflitos decorrentes da ocupação dos manguezais e restingas demonstram a existência de conflitos relacionados ao quadro de segregação socioespacial da cidade de Macaé. Trata-se dos conflitos, entre territorialidades, existentes nas sociedades capitalistas. Atribuir os problemas ambientais urbanos de Macaé ao rápido processo de crescimento tão somente, é desconsiderar a falta de políticas públicas e a lógica excludente própria das sociedades capitalistas, conforme ressaltado na introdução desse trabalho.

Os conflitos exemplificam a luta pela apropriação do espaço urbano em Macaé. 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 ocupados com fins habitacionais há um processo de recriação do espaço, através das novas funções dadas às referidas áreas. Podemos, então, identificar 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 das famílias que estiverem em áreas de risco ou comprometendo os ecossistemas ainda existentes.

Um processo de negociação em um 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 adquiridas pelos atores. Quanto maior o capital acumulado, maior a posição ocupada pelo agente nas relações sociais. Por outro lado, quanto menos ca-

pital social os agentes sociais detêm, 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 fundiárias de áreas ocupadas ilegalmente.

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, também, que no centro da tomada de decisão estava 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. Dessa forma, constatamos que a população ocupante exerceu o 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). Semelhantemente verificamos uma grande dificuldade do Poder Público Municipal em desempenhar o seu papel de fiscalização urbanística. Nos documentos pesquisados podemos identificar que a principal indagação do Ministério Público à Prefeitura de Macaé foi para que esta se pronunciasse em relação às ações que estava realizando objetivando a proteção dos manguezais e restingas da cidade. Pudemos verificar que as propostas do Poder Público Municipal, neste 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 em um 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. Porém, 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, pois o município recebe altos valores relativos às rendas petrolíferas. A arrecadação do município é suficiente para realizar as obras necessárias, se houver vontade política 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 moradias 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 envolvidas nos conflitos, ofereceu contribuições na modelação do espaço urbano de Macaé. Entretanto, apesar das ações propostas e os discursos veiculados, há citações de que o processo de ocupação ilegal continua. Dessa forma, podemos concluir que a construção de valores co-

letivos, 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 às áreas de manguezais e restingas. Além disso, a pesquisa demonstrou que no decorrer das negociações houve uma ressignificação 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 seu ambiente. Entretanto, consideramos que para o tratamento dos conflitos ambientais faz-se necessário levar em consideração não só os aspectos técnicos e de gerenciamento dos problemas, mas também as diversas formas dos atores conceberem e interagirem com o meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri . Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri.; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Ford, 2004b. p. 23 -39.

ACSELRAD, Henri. Conflitos Ambientais – A atualidade do objeto e As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004a. p. 7-35.



BARUQUI, Solange Silva Carvalho. **A cidade formal e a cidade informal em Macaé: uma análise do crescimento habitacional na década de 90.** 2004. 110 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades), Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2004.

BOLTANSKI, L.; DARRÉ, Y.; SCHILTZ, M. A. La dénonciation. **Actes de la Recherche em Sciences Sociales**, Paris, n. 51, p. 3-40, 1984.

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

BORDIEU, Pierre. (Coord.). **A miséria do Mundo.** 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 159 - 166.

BRASIL, **Lei nº 7.453 de 27 de dezembro de 1985.** Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br> Acesso em 23 mai. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br> Acesso em 23 mai. 2009.

BRASIL. CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº 303 de 20 de março de 2002.** Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br). Acesso em 15 ago. 2007.

BRASIL. **Lei nº 4771 de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) Acesso em 15 ago. 2007.

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.** Rio de Janeiro, 2006. CD ROM.

COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. **Anais...** Belém. 2007, CD-ROM.

COSTA, Ricardo C. R. **Exclusão Social e Desenvolvimento Humano**: análise sociológica da Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão/2001-2003. Macaé: PMM-Programa Macaé Cidadão, 2007.

DIAS, Robson Santos; SILVA NETO, Romeu e. **Impactos ambientais causados pela instalação da cadeia produtiva do petróleo e gás e pelo crescimento populacional em Macaé-RJ**. Rio de Janeiro, 2005, Anais do VIII Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, CD-ROM.

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.

HARVEY, David. 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.

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

LOBO JUNIOR, Dácio. T.; ROSALI, Quinan de M.; SANTOS, Sônia Lapa; GAVINHO, Vilcson M. **Macaé: Síntese Geo-Histórica**. Rio de Janeiro: Artes Publicações/PMM, 1990.

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

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

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

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

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. **Macaé**. Disponível em: <<http://www.macaee.rj.gov.br>>. Acesso em 15 dez. 2008.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SERVILHA, E. R.; RUTKOWSKI, E.W.; DEMANTOVA, G.C.; FREIRIA, R. C. As áreas de preservação permanente, as cidades e o urbano. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.46, p. 97-113, abr. 2007.

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

Artigo:

Recebido em: 06/10/2009

Aceito em: 16/06/2010