

# Las luchas sociales y el papel de las Unidades de Conservación

*La resistencia popular en los Vargens de Sernambetiba, Río de Janeiro*

Brasiliano Vito Fico

| Brasil |

traducido por Ana Rivas

## resumen

*Este artículo demuestra la importancia del surgimiento de conflictos sociales en una zona urbana limítrofe con la metrópoli, los Vargens de Sernambetiba. En el paisaje periurbano de los Vargens, los grupos sociales siguen luchando por una ciudad más democrática y plural. Estos actores, en el ejercicio de su ciudadanía, demuestran la unión de agendas en diversas luchas por el medio ambiente, por la vivienda, por el derecho a la plantación o simplemente por mantener el estilo de vida diferente al de la ciudad.*

*También explica cómo el Estado puede contribuir a la mejora profunda de las condiciones de vida de estos residentes. Por último, intenta demostrar que las Unidades de Conservación (UC) de Río de Janeiro pueden ser espacios de resistencia contra los grupos que crearon el modelo de ciudad desigual e insostenible.*

## Vargens como espacio periférico

**L**o que Magalhães Corrêa (2017) llamó Sertão Carioca, un espacio desierto,

inaccesible y libre de modernidad, se conoce hoy en día como los Vargens de Sernambetiba o simplemente "Vargens". Los Vargens son la confluencia de los barrios de Vargem Grande y Vargem Pequena y son la última frontera de los grandes capitales ligados a la especulación inmobiliaria en la Baixada de Jacarepaguá. El acoso especulativo de esta vasta región no se limita a las zonas bajas, sino que llega a las laderas del macizo de Pedra Branca, en el borde del Parque Estatal.



Figura 1 - Los Vargens de Sernambetiba en 1968, todavía con un aspecto similar al encontrado por Magalhães Corrêa en O Sertão Carioca. Fuente: Alcaldía de Río de Janeiro.

En 1969, el arquitecto Lúcio Costa diseñó un nuevo núcleo central de la ciudad, que congregaba los flujos de personas y capital en torno a la Barra da Tijuca. El diseño propuesto trajo conceptos urbanísticos modernistas utilizados en el plan piloto de Brasilia, como la creación de grandes avenidas y la valorización de los viajes en automóvil. El Plan Lúcio Costa intentaba proteger los paisajes y mantener las actividades tradicionales del antiguo Sertão.

Mucho de lo que se propuso en el Plan se perdió en la legislación urbana posterior. Sin embargo, los Vargens permanecieron hasta principios del siglo XXI albergando grandes parcelas agrícolas en virtud del Decreto 3.046, publicado en 1981<sup>1</sup> DECRETO Nº 3.046, DEL 27 DE ABRIL DE 1981. Consolida las Instrucciones Normativas y los demás actos complementarios para disciplinar la ocupación del suelo en el área de la Zona Especial 5 (ZE-5), definida y delimitada por el Decreto Nº 322, de 03/03/1976..

Sólo gracias al Proyecto de Estructuración Urbana (PEU) editado por la Ley

Complementaria nº 79/2006 y reeditado por la Ley Complementaria nº 104 de 2009<sup>2</sup> LEY COMPLEMENTARIA No. 104, del 27 de NOVIEMBRE de 2009. Establece el Proyecto de Estructuración Urbana - PEU de los barrios de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim y parte de los barrios de Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca y Jacarepaguá, en las Regiones Administrativas XXIV y XVI, los miembros de las Unidades Espaciales de Planeamiento números 46, 47, 40 y 45., por iniciativa del Ayuntamiento, los Vargens obtienen su legislación actual. La ley se conoció como "PEU Vargens" e incluía los distritos de Camorim y parte de Recreio y Jacarepaguá. En él se proponían usos urbanos masivos en la Baixada (tierras bajas) formada alrededor de los canales de Sernambetiba, Portelo y Cortado, en las zonas inundables de esa amplia planicie. También alentó la ocupación en los límites del Parque de Pedra Branca (Figura 2).

Figura 2 - Proyecto de Estructuración Urbana - PEU Vargens (color lila)

La intensificación del uso urbano y la expansión prevista en el Plan es gigantesca, según el Cuadro 1. La región, que hoy en día alberga unos 170.000 habitantes, podría ser ocupada por casi 3 millones de personas si se aplica el Plan. Un aumento de la densidad de población cercano al 300% en comparación con la legislación anterior.

Figura 3 - Perspectiva de los Vargens de Sernambetiba con su gran ecosistema de humedales en primer plano. Foto del autor, 2015.

Las áreas en rojo y naranja, resaltadas en la figura 9, demuestran las áreas de **Alta y Muy**

**Alta** susceptibilidad del ambiente físico a las inundaciones. La ocupación de esas zonas sólo es posible cuando las grandes actuaciones en todo el paisaje permitan reducir los riesgos para los nuevos habitantes, especialmente en los pantanos inundados; allí la instalación de costosas infraestructuras de drenaje y vertederos exigirá un rendimiento financiero compatible con la elevada inversión del mercado de la construcción civil. Este proceso imposibilitará la permanencia de la población de bajos recursos, lo que inevitablemente llevará al aburguesamiento de los Vargens (NAME et. al, 2011).



Figura 9 - Extracto del mapa con el índice de susceptibilidad del entorno físico a las inundaciones en los Vargens de Sernambetiba. Fuente: SMAC. Estrategia de adaptación a los cambios climáticos de la ciudad de Río de Janeiro, 2016

## **La asociación de los grupos sociales con el territorio — movilización y resistencia**

Los grupos que quedaron del antiguo Sertão se han transformado. Algunos permanecen vinculados al pasado de las luchas por las tierras ancestrales, en los Quilombos. Otros a la la defensa de la vivienda en las comunidades y contra los traslados. Hay quienes practican actividades agrícolas cerca del lugar donde viven, manteniendo el modo de vida simple y apacible en esa tierra.

Según el censo agrícola realizado por el IBGE en 2017, hay 87 establecimientos productivos en los Vargens, que ocupan en gran parte la ladera baja (figura 4). Este hecho confirma la permanencia de las tradiciones ancestrales de la plantación de alimentos.



Figura 4 - Establecimientos agrícolas en Vargens de Sernambetiba. Fuente: IBGE, 2017

El movimiento de afirmación de las mujeres en este territorio ganó espacio y exige el mantenimiento de las tradiciones de plantar y vivir.

*Alrededor del conjunto de las Sierras de la Pedra Branca también **viven mujeres** que viven y plantan en la Zona Oeste. En el pasado, **eran más numerosas**. Pero los patios de las casas no callan.*

*Las plantaciones sobre el macizo son extensas. Permanecen en terrenos inclinados y se mezclan con la floresta. Las plantaciones de las llanuras, por otro lado, se hacen en terreno plano y dentro de huertos **matriarcales**. Sin embargo, tanto en la cima de las montañas como en los valles y llanuras, prevalece la agricultura mixta.*

[nuestro énfasis]<sup>3</sup> Instituto PACS; Comitê Popular de Mulheres da Zona Oeste & Rede Carioca de Agricultura Urbana. Morar e Plantar. 2018. Disponible en <http://biblioteca.pacs.org.br/wp-content/uploads/2018/04/morar-e-plantar-atualizado.pdf>

Con la nueva legislación y el auge inmobiliario provocado por los grandes acontecimientos deportivos de 2010, los grupos sociales se movilaron por la lucha de su modo de vida y la mejora de las condiciones de permanencia. Les preocupaba la pérdida de identidad, la destrucción de los entornos naturales y el fortalecimiento de la participación popular frente a la especulación. La expulsión belicosa de los residentes de la comunidad de Vila Autódromo en 2016 fue una señal de advertencia y una inspiración para la búsqueda de una mayor organización de los actores sociales en los Vargens<sup>4</sup> ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PESCADORES DA VILA AUTÓDROMO (AMPVA). Plano Popular da Vila Autódromo. 2013. Disponible en ([https://vivaavilaaudromo.files.wordpress.com/2016/02/ppva\\_2016web.pdf](https://vivaavilaaudromo.files.wordpress.com/2016/02/ppva_2016web.pdf)) .

Estos son algunos de los actores que se destacan en esta movilización por los derechos de los residentes de los Vargens:

- Quilombo Cafundá Astrogilda - ocupado por los restos de trabajadores esclavos de las antiguas plantaciones de café de Pedra Branca. Los residentes mantienen sus prácticas tradicionales, muchos siguen plantando en la floresta, pero esa producción se enfrenta a dificultades hoy en día. Ante las amenazas de desalojo del Parque de Pedra Branca, los residentes lucharon por obtener su reconocimiento oficial de la Fundación Palmares, lo que ocurrió en 2014.
- Rede Carioca de Agricultura Urbana (Red CAU) - vinculada a la Coordinación de la Agroecología de Río de Janeiro (AARJ), al Colectivo Nacional de Agricultura Urbana y a la Coordinación Nacional de Agroecología (ANA).
- Asociación de Residentes y Amigos de Vargem Grande (AMAVAG).
- Colectivo de Mujeres de la Zona Oeste - organiza a las mujeres y a diferentes organizaciones locales de la ciudad de Río de Janeiro, en torno a la lucha por una sociedad más igualitaria, antirracista, antipatriarcal y libre de homofobia.

## **El Plan Popular de los Vargens**

El Plan, que se puso en marcha en octubre de 2017, fue formulado por la Articulación “Plano Popular das Vargens”, mediante la unión de numerosos actores locales, en

asociación con investigadores universitarios<sup>5</sup>ARTICULAÇÃO PLANO POPULAR DAS VARGENS - APP. Plano Popular das Vargens. 2017.

<http://sertaocarioca.org.br/2018/01/plano-popular-das-vargens-versao-completa/>. Se trata de una respuesta a las amenazas resultantes del PEU, que permite un cambio profundo en el entorno y la eliminación del derecho de los residentes a esos espacios.

Así pues, el documento propone proteger a las poblaciones tradicionales, su territorio, su modo de vida y sus prácticas agroecológicas. Los diversos grupos organizados y la universidad dialogan para formular y fortalecer el documento.

Es muy revelador observar que el Plan define a la mujer como la base de la organización y el trabajo popular. También muestra que detrás de la nueva ley hay un intento de eliminar la presencia de personas negras en un espacio cada vez más valorado por el capital.

*Los proyectos urbanísticos que tratan de imponerse en nuestra región también deben reconocerse como parte de una política racista, que actúa para promover el blanqueo de la región, sin reconocer a sus residentes, sus orígenes y ancestros, y su identidad cultural. (página 37)*



### Figura 5 - Extracto del "Mapa Resumen" del Plan Popular de los Vargens, con la indicación cinturón agroecológico.

El Plan busca fortalecer la autonomía popular y la organización de las mujeres; fortalecer la identidad negra y la permanencia en sus territorios; garantizar el derecho a la información y a la representación de la población local en los espacios de decisión política; articular y fortalecer las organizaciones sociales que operan en los Vargens.

La curiosa contradicción de la intensa lucha por el territorio de los Vargens ocupados por sus habitantes es que revela un dinamismo social difícilmente encontrado en otras regiones de la ciudad. Es decir, la lucha por la permanencia, por la tradición, de gente comúnmente llamada "atrasada". Ahora bien, ¿no es la lucha por este espacio periférico la cara más democrática y moderna de una ciudad, marcada históricamente por la ausencia de planificación y el desvío de las políticas de ocupación del territorio hacia los más favorecidos?<sup>6</sup> En ese sentido, ver SANTOS, Milton. Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal. 2000.

## **La apropiación verde y la participación del Estado en la promoción del medio ambiente**

La apropiación de la naturaleza como un activo del capital inmobiliario en la formación de

los nuevos centros urbanos de la “Baixada” de Jacarepaguá es un fenómeno recurrente. El imaginario de un paraíso natural con lagunas, bosques y playas fue intensamente explorado, a partir de los años 60, para incentivar el desplazamiento de la población de clase media, especialmente de la Zona Sur.



### Figura 6 - Anuncio de una empresa en los años 70, mostrando las maravillas naturales de la Barra.

El último sector que se incorporó al proceso de especulación inmobiliaria se restringió al oeste, en los Vargens, que todavía hoy muestra un patrón de ocupación periurbana. Esta población se encuentra apretada entre el gran humedal, perteneciente a unos pocos propietarios, y la floresta de Pedra Branca.

Después de 1974, con la creación del Parque da Pedra Branca, los residentes tradicionales ocupados en vivir y plantar se encontraron frente un inminente conflicto con el gobierno del estado. Después de todo, el Parque no permitiría que las comunidades tradicionales permanecieran allí en aquel momento, algunos de ellos presentes en ese territorio a más de cien años, y ahora protegido por un parque.

Penna-Firme (2015) muestra cómo el "capitalismo verde" incorpora el medio ambiente y las UC como parte de una estrategia de comercialización de la naturaleza y acumulación de capital. A la naturaleza se le ha asignado un valor de intercambio y las UCs pueden generar lucro y beneficios indirectos para quienes las controlan. Esta apropiación "verde" de territorios por parte del capital se llama “*green grabbing*” (apropiación verde). A pesar de la importancia ecológica en la conservación de los recursos, la creación de UCs como el PEPB, ha generado una serie de conflictos e injusticias sociales.

Es como si las UC, como instrumentos de capital, representaran un obstáculo para el mantenimiento de la tradición.

Como advirtió BENATTI (2008), la creación de las UC no puede limitarse a los aspectos



técnicos y científicos, sino que debe abarcar los procesos sociales que tienen lugar en el territorio. El entorno debe ser visto de manera unitaria, incluyendo la dimensión histórica y cultural.

En 2013, tras los episodios de inundaciones en la región de Vargens y Guaratiba, incluida la supuesta destrucción del Museo del Pontal y del Campus Fidei (Guaratiba, fue el lugar elegido para la misa al aire libre del Papa Francisco), la Alcaldía extingue temporalmente los efectos de la Ley Complementaria 104/2009 con la institución de dos Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) en Vargens y Guaratiba. Los AEIA son instrumentos previstos en el Plan Maestro y tienen un carácter temporal. Así, la Alcaldía suspendió inicialmente todas las licencias y permisos para nuevos desarrollos durante 180 días; la validez de la AEIA se renovó sucesivamente por casi 5 años, hasta principios de 2019 cuando el PEU volvió a entrar en vigor.

La Alcaldía, en 2018, a través de la Secretaría de Medio Ambiente, inspirándose en el Plan Popular de los Vargens y en las reivindicaciones de los diversos grupos sociales de la región, preparó una propuesta para sustituir el PEU por dos UC que pudieran proteger definitivamente los entornos naturales inundables, las laderas contiguas al Parque de Pedra Branca, mantener las actividades tradicionales y reducir los índices de ocupación previstos en el PEU. La propuesta fue presentada a la sociedad y está en proceso en los órganos técnicos de la Municipalidad a espera de su aprobación<sup>7</sup>El Estudio Técnico y la propuesta de creación de una UC están a la espera de la apreciación del gobierno municipal para la Consulta Pública, etapa prevista en el Sistema Nacional de Unidades de Conservación..

Los Vargens están rodeados por muchos UC; es cuestionable cómo una zona de reconocida fragilidad ambiental y de gran valor para el ecosistema nunca ha sido objeto de un instrumento de protección legal (Figura 7).



Figura 7 - UC en torno a Vargens de Sernambetiba.

El estudio técnico, previsto como un paso fundamental en la creación de cualquier UC<sup>8</sup> Ley

Federal Nº 9.985, de 18 de julio de 2000. Regula el art. 225, § 1, cláusulas I, II, III y VII de la Constitución Federal, instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza y dicta otras disposiciones., dio lugar a una propuesta de una de protección total, en el centro del Vargens inundable de Sernambetiba, y otra, para el uso sostenible, en el entorno de éste, en las zonas donde hay interés en mantener una ocupación urbana o agrícola de baja densidad o la agricultura. Las nuevas unidades se circunscribirían en términos generales a los barrios de Vargem Pequena y Vargem Grande, delimitados por el PEPB y el barrio de Recreio dos Bandeirantes, incluyendo algunos tramos cerca de la

Avenida Salvador Allende<sup>9</sup> La Secretaría del Medio Ambiente presentó oficialmente la propuesta de creación de las UC en tres ocasiones: Reunión ordinaria de la Subcomisión del Sistema Lagunar de Barra y Jacarepaguá, el 12/04/2019; Seminario "Crecimiento desordenado de los Vargens: Impactos, desafíos y soluciones", realizado por la Comisión de Derecho Ambiental de la OAB Barra da Tijuca el 30/11/2019; Audiencia pública de la Comisión de Defensa del Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa (ALERJ) para discutir cuestiones sociales y ambientales en la Baixada de Jacarepaguá, el 06/12/2019..

---

En Vargens, el administrador público tiene un enorme desafío que enfrentar: reconocer en los miles de grupos sociales diversos, la legitimidad de los discursos, la representación y las reivindicaciones. En esta nueva versión del "Sertão" Carioca, el feminismo, la agricultura, el medio ambiente, la vivienda y el histórico ancestral se mezclan y convergen para el entendimiento y comprensión.

Sin embargo, el diálogo entre los movimientos sociales de la región y los poderes públicos es todavía pequeño, lo que es completamente comprensible. El formato de la participación social dificulta la comprensión de cuestiones excesivamente técnicas. Además, la legislación urbanística que ignoró las comunidades tradicionales ha hecho que esta relación sea algo engorrosa para los agentes públicos.

La institución de las UC puede ser, a diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado reciente, el mejor instrumento para la construcción de un diálogo provechoso, ya que permite la convergencia de los objetivos de la acción del Estado y los intereses de la sociedad en al

menos cuatro puntos:

- en la conservación del medio ambiente,
- en el mantenimiento de las formas de vida tradicionales,
- la inclusión de grupos desfavorecidos y
- en el desarrollo de la actividad agroecológica.

Las unidades de control se administran mediante dos instrumentos fundamentales, el Plan de Gestión y el Consejo de la Unidad. Los intereses que se manifiesten en la buena gestión de la Unidad deben ser obligatoriamente beneficiosos para la gran mayoría de los residentes. Como se manifiesta en el Plan Popular de los Vargens, es necesario crear espacios de movilización y participación popular efectivos, con autonomía y poder de decisión.

Se refuerza: **la gestión de las UC debe ser necesariamente democrática, integral y participativa.** El Estado, en el ejercicio de su prerrogativa legal de crear las UC, debe proporcionar las condiciones institucionales necesarias para lograr los objetivos que motivaron la existencia de estas Unidades y la plena participación popular. Además, la propia Constitución Federal, en su artículo 225, al establecer que todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado y que corresponde al poder público y a la sociedad defender este patrimonio, determina que depende de todos gestionar el patrimonio ambiental, de forma colectiva.

Como indica BEZERRA ET AL, la gestión a través de un consejo y la conducción efectuada a través de un plan elaborado de manera colectiva son fundamentales para el territorio que se desea proteger.

Cabe mencionar la experiencia positiva observada en el Consejo Consultivo del PEPB, donde

la administración del parque escucha a las comunidades tradicionales<sup>10</sup> Ver  
ARTICULAÇÃO DO PLANO POPULAR DAS VARGENS - APP. Plano Popular das Vargens.  
2017. <http://sertaocarioca.org.br/2018/01/plano-popular-das-vargens-versao-completa/>.

Las UC propuestas pueden convertirse en el principal instrumento jurídico e institucional para interrumpir un proceso de valoración comercial excesiva de los Vargens. Según la propuesta, este territorio está destinado fundamentalmente a la protección del medio ambiente y al mantenimiento de estos grupos sociales marginados.

Por todo lo expuesto, se entiende que la participación de los agentes del Estado en las agendas de carácter identitario, de afirmación de los derechos de todos a un medio ambiente equilibrado y al ejercicio de la ciudadanía, es fundamental.

---

## | Referencias |

ARTICULAÇÃO PLANO POPULAR DAS VARGENS (APP). Plano Popular das Vargens. 2017.  
<http://sertaocarioca.org.br/2018/01/plano-popular-das-vargens-versao-completa/>

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PESCADORES DA VILA AUTÓDROMO (AMPVA). 2012.  
Plano Popular da Vila Autódromo: Plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural. Rio de Janeiro, AMPVA.  
[https://vivaavilaaudromo.files.wordpress.com/2016/02/ppva\\_2016web.pdf](https://vivaavilaaudromo.files.wordpress.com/2016/02/ppva_2016web.pdf)

BENATTI, José Heder. A Criação de Unidades de Conservação em Áreas de apossamento de populações Tradicionais. Novos Cadernos NAEA, [S.l.], v. 1, n. 2, dez. 2008.

CORRÊA, Armando Magalhães. O Sertão Carioca. Rio de Janeiro: Contra Capa Editora, 2017.

COSTA, Lúcio. Plano Piloto para a urbanização da Baixada compreendida entre a Barra da Tijuca, o Pontal de Sernambetiba e Jacarepaguá. Estado da Guanabara. 1969

IBGE. Censo Agropecuário 2017. Disponível em <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>

INSTITUTO POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA O CONE SUL (PACS). Mulheres e Soberania Alimentar: Sementes de Mundos Possíveis. 2019

INSTITUTO POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA O CONE SUL (PACS); COMITÊ POPULAR DE MULHERES DA ZONA OESTE & REDE CARIOCA DE AGRICULTURA URBANA. Morar e Plantar. 2018. Disponível em <http://biblioteca.pacs.org.br/wp-content/uploads/2018/04/morar-e-plantar-atualizado.pdf>

NAME, Leo; MONTEZUMA, Rita de C. Martins & GOMES, Elisa S. Legislação Urbanística e Produção de Riscos: O Caso do Peú das Vargens. Revista Territorium. Número 18. Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, 2011.

PENNA-FIRME, Rodrigo. Mercados "verdes" e a apropriação de terras para fins de conservação da natureza. Revista Ciência Geográfica - Vol. XIX - Janeiro/Dezembro. Associação dos Geógrafos Brasileiros. Bauru, 2015.

SANTOS, Milton. Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal. 2000

SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO DE JANEIRO (SMAC). Estratégia de Adaptação às Mudanças Climáticas da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: SMAC, 2016