

GT 07 – Direito à Cidade, Cultura e Memória: Reparação e Reconhecimento na Política Urbana Contemporânea – a Cidade como um Bem Comum

## **POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS CARIOCAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DA ÁREA DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE CULTURAL (APAC) SAGAS E A CONSTRUÇÃO DA MEMÓRIA SOCIAL NO CENTRO DO RIO**

Maria Eduarda dos Santos Miranda<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 216, cunhou o termo “patrimônio cultural brasileiro”, que engloba os bens culturais de interesse nacional, estadual e municipal.

Embora o instituto do tombamento seja o instrumento mais difundido para a proteção do patrimônio arquitetônico cultural do país, disposto no Decreto-Lei nº 25/37, a competência municipal para legislar sobre interesse local, disposta no art. 30 da CF/88, permitiu ao Município do Rio de Janeiro criar, em 1992, o instrumento da Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC).

Entendida como política pública urbana carioca que visa garantir a conservação da ambiência e das características socioespaciais relevantes para a memória da cidade<sup>2</sup>, a APAC não surge apenas com a promulgação de uma lei, mas também da presença de uma comunidade política em torno da luta pela manutenção de seu espaço e ambiência urbana.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Técnica Administrativa em Educação Superior na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. E-mail para contato: [mariaeduardamiranda@direito.ufrj.br](mailto:mariaeduardamiranda@direito.ufrj.br) e [mariamiranda@edu.unirio.br](mailto:mariamiranda@edu.unirio.br).

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024, artigo 240, caput.



Tal experiência é clarificada pela atuação da Associação de Moradores e Amigos da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro - AMAS, fundada em 1982, pela proteção de sua memória social através da APAC SAGAS.

Dessa forma, pretende-se abordar o cerne da criação do instrumento de política urbana APAC, especificamente a APAC SAGAS, a partir de uma perspectiva comunitária e dialógica, compreendendo que a participação social e a articulação discursiva dos atores ali presentes é elemento fundamental para a preservação da memória social da cidade.

## **2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA: A APAC SAGAS E A MEMÓRIA SOCIAL DA CIDADE**

O Município atua no território a partir da defesa do interesse local, concretizando decisões políticas fundamentais ao bom funcionamento da cidade. Assim, a partir da detecção de um problema público, desenvolve políticas públicas de resolução ou melhoria.

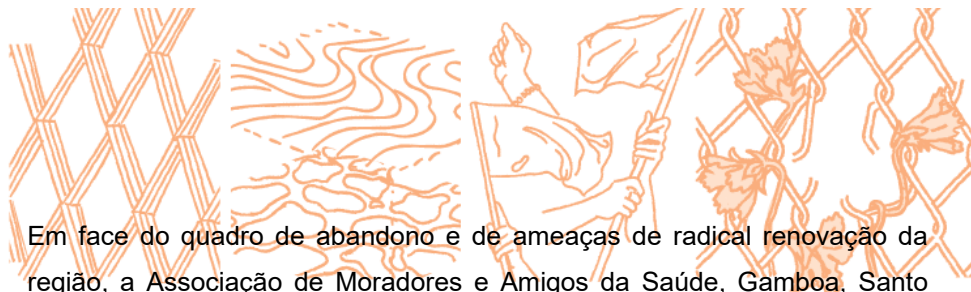
Segundo Secchi<sup>3</sup>, a razão para o estabelecimento de uma política pública, compreendida como diretriz elaborada para enfrentar um problema público, é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Nesse sentido é que, após a proposta de revitalização da região portuária carioca, através do projeto corredor cultural de 1979, a Associação de Moradores e Amigos da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro - AMAS, fundada em 1982, observou a necessidade fundamental de proteger e preservar a região além de sua seara patrimonial, mas também dentro da lógica do ambiente e memória social e cultural do moradores tradicionais.

Conforme destaca Cláudio Antônio Santos Lima Carlos, o recorte histórico da luta comunitária assim se expressou:

---

<sup>3</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2017, p. 2-3.



Em face do quadro de abandono e de ameaças de radical renovação da região, a Associação de Moradores e Amigos da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro (AMAS - fundada em 1982) organizou o evento denominado 1ª Quinzena de debates sobre o bairro da Saúde, ocorrido de 7 a 21 de agosto de 1983, que contou com a participação de outras associações de moradores locais - dentre elas a do Morro da Providência - autoridades dos governos federal, estadual e municipal, da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ), Associação Comercial, dentre outros. O evento denunciou, dentre outros problemas da região, os usos incompatíveis com o residencial, tais como pequenas e médias indústrias, depósitos, gráficas, transportadoras e garagens que deterioravam a qualidade de vida local, afastando moradores tradicionais e desestimulando a chegada de novos<sup>4</sup>.

Em face da pressão feita para combater o cenário prejudicial à vida de moradores tradicionais da localidade e da mobilização de eventos e debates é que foi instituído Grupo de Trabalho Comunitário e Institucional para a valorização do Patrimônio Cultural dos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro em 1984, sendo, de acordo com Carlos<sup>5</sup>, uma espécie de reação das comunidades cariocas aos processos de degradação e renovação urbana, tendo sempre como mote a proteção de seus ambientes característicos.

Sob tal lógica, a união de vozes institucionais e comunitárias foi o ponto de inflexão para a posterior criação de uma Área de Proteção Ambiental (APA) na região, em 1985, e a

---

<sup>4</sup> CARLOS, Claudio Antônio Santos Lima. 40 anos depois das lutas comunitárias pela preservação dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. In: **Anais do ArquiMemória 6: Encontro Internacional sobre Preservação do Patrimônio Edificado**. Anais, Salvador(BA), 2024. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/arquimemoria6/931338-40-ANOS-DEPOIS-DAS-LUTAS-COMUNITARIAS-PELA-PRESERVACAO-DOS-BAIRROS-DA-SAUDE-GAMBOA-E-SANTO-CRISTO>. Acesso em: 05/07/2025, p.9.

<sup>5</sup> CARLOS, Claudio Antonio Santos Lima. **Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC): origem e aplicação do instrumento de proteção urbana na cidade do Rio de Janeiro (1979-2014)**. 1ª Ed. Curitiba: Appris, 2020, p.111.



sua transformação, em 1988, na Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) SAGAS, que compreende umas das maiores APACs do Rio de Janeiro<sup>6</sup>.

A partir da intervenção e participação comunitária na modelagem de uma política urbana, a fim de garantir a preservação de construções, casas e ruas que retratam a resistência étnico-racial e social de moradores tradicionais, é que se preserva a memória social da cidade, sendo esta a própria expressão do agir comunicativo Habermasiano, pelo qual os direitos de participação social democrática na política urgem do poder comunicativo de convicções comuns<sup>7</sup>, amplamente demonstrados pelos atores sociais da APAC SAGAS.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente resumo expandido procurou demonstrar como a criação de uma política urbana municipal, denominada Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) perpassa a atuação comunitária e dialógica dos atores sociais que pressionam os entes federativos em face de um problema público, que necessita de uma resolução ou melhoria, por ser coletivamente relevante.

Além disso, sob a especificidade da criação do instituto da APAC SAGAS, a partir da análise Habermasiana do agir comunicativo de uma comunidade política, em interlocução com as esferas institucionais da cidade, buscou-se esclarecer, do ponto de vista participativo, que, muito além da preservação do elemento patrimonial arqueológico cultural, há a necessidade de garantir a atuação democrática do elemento humano, que cria, reacende e amplifica a memória social do presente, passado e futuro.

---

<sup>6</sup> BRASIL. **Guia das APACs: SAGAS (Saúde, Gamboa e Santo Cristo) e Entorno do Mosteiro São Bento**. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Rio Patrimônio da Humanidade - IRPH [2024]. Ano II, n. 1, 2012. Disponível

em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>.

Acesso em: 20 jul. 2024, p. 6.

<sup>7</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo, 1997, p. 191.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Guia das APACs: SAGAS (Saúde, Gamboa e Santo Cristo) e Entorno do Mosteiro São Bento**. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Rio Patrimônio da Humanidade - IRPH [2024]. Ano II, n. I, 2012. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. **Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências**. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, [2024]. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC270M.PDF>. Acesso em: 22. abr. 2024.

CARLOS, Claudio Antônio Santos Lima. 40 anos depois das lutas comunitárias pela preservação dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. In: **Anais do ArquiMemória 6: Encontro Internacional sobre Preservação do Patrimônio Edificado**. Anais, Salvador(BA). SENAI CIMATEC, 2024. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/arquimemoria6/931338-40-ANOS-DEPOIS-DAS-LUTAS-COMUNITARIAS-PELA-PRESERVACAO-DOS-BAIRROS-DA-SAUDE-GAMBOA-E-SANTO-CRISTO>. Acesso em: 05. jul. 2025.

CARLOS, Claudio Antonio Santos Lima. **Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC): origem e aplicação do instrumento de proteção urbana na cidade do Rio de Janeiro (1979-2014)**. 1ª Ed. Curitiba: Appris, 2020.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo, 1997.



SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.