

TERRITÓRIOS INFORMAIS DESENHADOS NO LITORAL BRASILEIRO

Processos restritivos, permissivos, ocultos e pactuados à luz da legislação urbanística e ambiental

Informal territories drawn in the Brazilian coast

Restrictive, permissive, hidden and agreed or adjusted processes verified through building laws

Gomes, Ramon Fortunato;

(FAU-PPG, Universidade de Brasília) ramon.fortunato.gomes@gmail.com

Bitencourt, Ricardo Batista;

(FAU-PPG, Universidade de Brasília) ricardobitencourt@gmail.com

Ribeiro, Rômulo José da Costa;

(FAU-PPG, Universidade de Brasília) rjcribeiro@gmail.com

RESUMO

O estudo desenvolve a análise do planejamento urbano por meio de planos de ordenamento territorial, códigos, leis e práticas de gestão urbana adotadas no gerenciamento territorial. Compõem o objeto de estudo cidades cujo arcabouço jurídico urbanístico compreende ferramenta singular ao ordenamento territorial e à preservação urbanística e paisagística: os Conjuntos Urbanos Tombados, cidades históricas no litoral brasileiro. Foi analisada a legislação urbanística e ambiental vigente nessas cidades, bem como as áreas de expansão urbana e formações periféricas. A sobreposição de imagens de satélite obtidas no Google Earth constituiu o método de identificação dos territórios informais, definidos como "ocorrências urbanas", cuja constituição e consolidação envolveram processos na gestão territorial que fomentam formações em núcleos urbanos informais. Assim, mediante as análises em planos territoriais, em leis e na gestão urbanística, conclui-se que as práticas de gestão urbana contribuem, via processos distintos, para a formação e consolidação das ocupações informais.

Palavras-chaves: legislação urbanística e ambiental, informalidade, dispersão urbana, territórios emergentes.

Bloco temático: análise e projeto territorial.

ABSTRACT

This study analyzes urban planning in terms of territorial planning plans, codes, laws and urban management practices adopted in territorial management. The object of study is the cities whose urban juridical framework comprises a unique tool for territorial planning, urban and landscape preservation: the listed historical cities located on the Brazilian coast. The urban building and environmental legislation in force, as well as the areas of urban expansion and peripheral formations, were analyzed. Satellite images obtained in Google Earth were overlapped as a method to identify informal territories, defined as "urban occurrences". The constitution and consolidation of urban occurrences involve processes in territorial management that encourage informal urban centers. Based on analyses of territorial plans, laws and urban management, it is concluded that urban management practices contribute to the formation and consolidation of informal occupations.

Keywords: building and environmental legislation, informality, urban dispersion, emerging territories.

Topic: analysis and territorial project.

1. Dinâmicas, turismo e mercadoria: os Conjuntos Urbanos Tombados

As transformações territoriais urbanas, constituídas de modificações e processos definidos pelo tempo e pelo meio social, matéria de análise e aplicação no planejamento urbano territorial, “são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras” (Lefebvre, 2001:12). Compreendem dinâmicas do espaço urbano perante a legislação edilícia, os planos urbanos e os processos de fomentação do controle e da gestão urbana.

No entanto, desde o processo de industrialização, quando as cidades viveram o inchaço urbano provocado pelo fluxo das zonas rurais, nota-se a apropriação de espaços diversos, impossíveis de ocupar em localizações diversificadas impróprias à ocupação urbana, como as áreas alagadiças e as encostas, que oferecem risco à vida. Lefebvre (2001) fala de um “duplo processo”, onde coexistem industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social, inseparáveis enquanto unidades conflitantes. As concentrações urbanas tornam-se desmesuradas, com populações amontoadas que atingem inquietantes níveis de desigualdade, por unidade de área ou por tipologia de habitação.

O Brasil caracteriza-se pela informalidade no acesso à terra e a moradia, “sendo que a taxa de informalidade urbana tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza” (Fernandes, 2006:124). Acrescenta Costa (2006) que a informalidade e a ilegalidade não são atributos dos mais pobres, apesar de os atingirem com maior perversidade. Não estão relacionadas diretamente à pobreza, historicamente produzida pela autoconstrução em paralelo às políticas habitacionais que não atenderam aos objetivos, às demandas urbanas, decorrentes de um processo social amplo, baseado nas relações de propriedade privada e de mercado imobiliário, que reproduziram exclusão urbana e segregação socioespacial (Costa, 2006; Rolnik, 2012; Maricato, 2015).

Grandes contingentes populacionais vivem em núcleos urbanos informais periféricos, à margem de planos urbanísticos e da legislação edilícia, assistidos pela gestão urbana. Destaca-se nesse cenário a costa litorânea, dada a persistência histórica da população nessa região. As informalidades periféricas, enquanto ocupações e núcleos urbanos, são definidas nesta pesquisa como “ocorrências urbanas”, territórios que desenvolvem características divergentes das consideradas pelos códigos urbanísticos e pela legislação edilícia em vigor, e sítios emergentes, por suscitarem no tecido urbano formas urbanas características da informalidade por meio de processos ligados à gestão e ao planejamento urbano, definidos em quatro tipos – i) restritivo, ii) permissivo, iii) oculto e iv) pactuado ou ajustado –, exemplificados ao longo deste artigo.

Utiliza-se como base de análise as leis que definem processos edilícios, como a Lei 6.766/1979, de parcelamento do solo urbano, e a Lei 12.651/2012, de preservação da vegetação nativa (LPVN). São ferramentas de políticas de planejamento urbano e territorial, passíveis de dinamização por meio de acordos de gabinete ou decretos, responsáveis por constituir o tecido urbano, e assistidas pela legislação edilícia. “Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba[m] por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (Rolnik, 1997:14). Com isso, “a legalidade transforma-se de direito em mercadoria, de valor de uso em valor de troca, de norma geral em privilégio, tornando-se necessariamente elitizante e excludente” (Costa, 2006:146).

Nos lugares com potencial para o turismo, o contingente populacional somado aos fatores que proporcionam ocupações informais na forma de ocorrências urbanas se amplificam. Tornam-se locais com dinâmicas populacionais emergentes, “de peregrinação estética e de consumo turístico” (Lefebvre, 2011:17). Assim, foram adotados como objeto de pesquisa os Conjuntos Urbanos Tombados (IPHAN, 2016) localizados no litoral brasileiro, *Fig.01*, por possuírem arcabouço jurídico, composto por leis patrimoniais, ambientais e municipais, restritivo a novas construções e intervenções urbanísticas, objetivando preservar o patrimônio cultural (Silva, 2012). Além disso, esses são territórios com fluxos populacionais intensificados, motivados pelo turismo, pelo lazer e por serviços que emergem das dinâmicas promovidas pelo consumo de seus territórios (Butler, 1980;

Costa, 2015). Divergem nos aspectos da preservação e, por isso, vivenciam dilemas quanto ao planejamento e o desenvolvimento urbano que resultam em territórios emergentes e ocorrências urbanas informais.

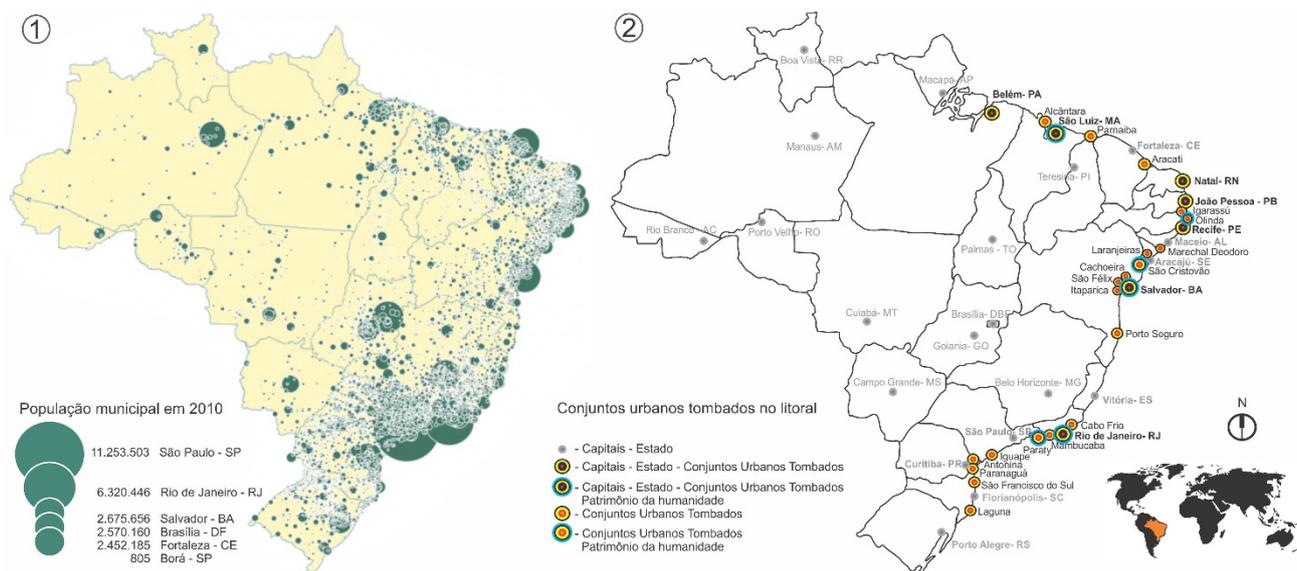


Fig. 01 Mapa 1, População historicamente concentrada na faixa litorânea brasileira. Mapa 2, Conjuntos Urbanos Tombados no litoral brasileiro, segundo dados do IPHAN (2019). Fontes: Mapa 1, Censo Demográfico do IBGE 2010, ©Hervé Théry 2011, feito com Philcarto em 28/07/2011, <http://philcarto.free>. Mapa 2, Elaboração própria (2019).

2. Objetivo

O objetivo deste estudo foi identificar as ocupações informais e analisar os processos que as fomentam nas dimensões urbana e ambiental. Quanto à dimensão urbana, podem ser citadas as situações fora dos padrões exigidos por lei: divulgação de empreendimentos sem licença municipal ou registro de imóveis, edificações em loteamentos sem infraestrutura urbana implantada, novos parcelamentos do solo sem espaços de lazer e áreas institucionais, parcelamentos com vias desconectadas da malha urbana, vias não hierarquizadas, calçadas não dimensionadas, quadras extensas, ou aglomerados urbanos sem acessibilidade e salubridade. Os critérios adotados para a dimensão ambiental respeitam as áreas de preservação permanente definidas na LPVN: são ocupações em áreas de mangues, praias, restingas, topos de morro, mata ciliar, encostas, regiões sensíveis ao meio ambiente, consideradas de bem comum e, por isso, de preservação permanente (Silva, 2012).

3. Método e construção da hipótese

O processo metodológico foi guiado pela identificação dos territórios emergentes informais, tendo como hipótese que o planejamento urbano e o arcabouço jurídico urbanístico não têm contribuído para o ordenamento territorial. O processo de pesquisa compreendeu: definição de critérios por meio da lei, consulta a planos urbanísticos e processos de parcelamento do solo urbano, identificação de territórios emergentes informais em imagens de satélite com a ferramenta Google Earth Pro, seleção e captação de imagens de formações urbanas, identificação, conceituação e classificação das formações urbanas informais, visita de campo a locais com riqueza de transformações no solo e urbanização informal. Foram identificados territórios que emergem de dilemas constituídos na dialética entre a preservação e o crescimento populacional – aquela ancorada na contenção edilícia, por meio de leis, e este impulsionado por dinâmicas urbanas, que acomodam manchas urbanas informais, sobretudo nas periferias e franjas do tecido urbano.

Os municípios foram analisados em totalidade. Por quadrantes definidos no Google Earth, foi possível visualizar e analisar a diversidade da malha urbana em formações morfológicas consolidadas ou em processo de sedimentação no espaço. Conforme a análise dos quadrantes e os critérios adotados, as irregularidades encontradas no tecido urbano foram captadas em imagens, divididas em grupos e classificadas em tipos. Ao longo dos Conjuntos Urbanos Tombados no litoral, repetiam-se quatro grupos de informalidades em dezesseis tipos morfológicos de ocorrências urbanas (*Quadro 1*).

Grupos	Ocorrências urbanas	Similaridades formais e estruturais
GI	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupação em praias, restingas e dunas; • Estrangulamento em cursos d'água e nascentes; • Grandes estruturas; • Ocupação em mangues; • Ocupação em morros; • Ocupação em canais naturais de alimentação ou de escoamento de águas; • Ocupação em faixa marginal de proteção de rios. 	<p>São ocupações irregulares que utilizam estruturas e recursos ambientais preexistentes nos ecossistemas naturais para a instalação de agrupamentos residenciais ou suporte para grandes estruturas, como fábricas e depósitos.</p> <p>Fogem à ordem urbana, à Lei 6.766/79 e ao Código Florestal Brasileiro.</p>
GII	<ul style="list-style-type: none"> • Aglomerados de baixa densidade; • Aglomerados; • Lineares; • Ocupação tradicional. 	<p>São ocupações que crescem em arranjos irregulares, tomando os espaços livres em sua totalidade. São comuns em comunidades tradicionais ou núcleos em processo de crescimento.</p> <p>Fogem à ordem urbana e à Lei 6.766/79. Há casos de omissão ao Código Florestal Brasileiro.</p>
GIII	<ul style="list-style-type: none"> • Loteamentos clandestinos; • Complexos em empreendimentos; • Assentamentos; • Empreendimentos por meio de novos loteamentos. 	<p>São projetos concebidos por meio de processos irregulares, resultando na ausência ou ineficiência de áreas públicas e de lazer.</p> <p>São implantados por pessoas físicas ou jurídicas sem a anuência dos poderes públicos ou por setores públicos sem a anuência de técnicos residentes.</p> <p>Fogem à ordem urbana e à Lei 6.766/79. Há casos de omissão ao Código Florestal Brasileiro.</p>
GIV	<ul style="list-style-type: none"> • Ocorrências mistas. 	<p>São ocupações que crescem em arranjos múltiplos e variados, compondo diferentes tipos de ocorrências urbanas.</p>

Quadro 01 Grupos e tipos morfológicos de ocorrências urbanas informais. Fonte: Gomes (2019:196)

No entanto, as ocupações informais ao longo do litoral não é o foco do estudo. O que interessa é mostrar os processos que contribuem na conformação e sequência da informalidade. Nota-se que as similaridades formais e estruturais nas ocorrências urbanas estão relacionadas ao planejamento urbano regional, à legislação edilícia e à ação ou ausência dos planos urbanísticos. Compreender suas dinâmicas, bem como a conformação social e espacial segregada, expõe algumas perguntas. Quais elementos colaboram para a reprodução sequencial, similar e segregada das ocorrências urbanas no objeto de estudo? Qual é a contribuição da gestão urbana e dos planos urbanísticos na definição do contexto informal urbano? Os processos que deliberam a informalidade são análogos? Com relação à hipótese, entende-se que há um modelo de reproduzir cidades amparado pelo capital financeiro imobiliário (Rolnik, 2015) e intensificado por processos neoliberais da gestão urbana (Harvey, 1985) – uma gestão que se utiliza do poder, da dominação, da mídia, para reproduzir processos de segregação urbana (Harvey, 1985, Aguilera e Naredo, 2009), que por sua vez se consolidam na forma de “escassez urbana” (Butler, 1980; Aguilera e Naredo, 2009; Maricato, 2015; Costa, 2015).

Portanto, pressupõe-se que as ocorrências urbanas informais são constituídas por processos restritivos, permissivos, ocultos e pactuados ou ajustados à luz da legislação urbanística e ambiental, via articulação entre atores que definem o desenvolvimento urbano – o poder administrativo, o judiciário, os empreendedores, as

comunidades e o indivíduo urbano. Esses atores detêm o capital imobiliário e definem as melhores localidades, o acesso à infraestrutura urbana, os consórcios urbanos (Aguilera e Naredo, 2009). Portanto, cabe analisar e discutir os processos de consolidação das ocorrências informais e verificar procedimentos que fomentam essas informalidades.

4. A análise como resultado dos processos fomentadores da informalidade

A partir da informalidade, das comunidades locais e dos processos descuidados pelo Estado e pela legislação, foram compreendidos os fatores que contribuem para a conformação de territórios informais. Gerou-se uma tipologia dos processos fomentadores da informalidade urbana: restritivos, permissivos e ocultos, e pactuados ou ajustados. E foram construídas bases de discussão relativas ao desencadeamento das ocorrências urbanas orquestradas e definidas por quatro vertentes: a rígida, compreendida na aplicação de planos e na lei; a flexível, que se utiliza dos planos e das leis para legitimar atos e direitos; a que escapa e esconde, oculta e movimentada no campo jurídico por recursos sobre recursos; e as acordadas entre atores do planejamento urbano em pactos comuns e democráticos (*Quadro 02*).

Tipos de Processo	Definição
Restritivos	<ul style="list-style-type: none"> São articulados por meio de mecanismos na legislação urbanística para romper, cessar, controlar o crescimento urbano em determinado local ou região.
Permissivos	<ul style="list-style-type: none"> São processos constituídos de mecanismos para legalizar, legitimar, fazer existir e instalar ocorrências urbanas por meio de leis definidas junto a autoridades, em gabinetes, ou impostas sem discussão pública.
Ocultos	<ul style="list-style-type: none"> São ações articuladas por meio de mecanismos ocultos, em que os processos se sustentam exclusivamente na esfera jurídica. Desenvolvem-se em duas frentes: <ul style="list-style-type: none"> Progressivas: tendem à legalização, sendo ocultadas ou acumuladas de ações judiciais que mantêm recursos sobre recursos, buscando legitimar a legalidade do ato de contravenção. Regressivas: autuadas em ações judiciais de demolição, quando há nova edificação, ou cancelamentos de processos e licenças, quando não houve início de obras. São intensificadas por manifestações sociais, denúncias e atitudes institucionais de manutenção da lei.
Ajustados ou Pactuados	<ul style="list-style-type: none"> São processos constituídos por meio de mecanismos para legalizar, legitimar, fazer existir e consolidar conquistas socioespaciais urbanas, ou equacionar desigualdades urbanas. Verificados nas ações de resistências populares e reivindicações comunitárias, são processos ajustados e pactuados perante a lei por meio de decretos junto a autoridades, em gabinetes, audiências, discussões, assembleias, grupos de estudo. Favorecem e garantem direitos urbanísticos.

Quadro 02 Processos desencadeadores das ocorrências urbanas. Fonte: Gomes (2019:227)

4.1. Processos restritivos

Os processos restritivos estão representados pelos códigos preservacionistas, pela legislação urbanística e por planos que não abarcam as demandas emergentes constituídas em cidades históricas. Motivadas pelo consumo e pelo fetiche imobiliário, são incorporadas ao mundo do consumo simbólico do turismo (Costa, 2015). Neste caso, os códigos e as leis comportam-se como um anel de proteção, uma barreira que restringe demandas da cidade. Os planos são sobressalentes, portanto, funcionam no papel. Nele os fluxos urbanos populacionais e as demandas urbanísticas são repelidos por meio de ferramentas de controle e planejamento territorial. Desviados ou transformados em fluxos informais, são responsáveis pela consolidação das ocorrências urbanas. Contribuem para o crescimento desordenado nas franjas urbanas, pela dispersão urbana, pela exclusão de comunidades tradicionais e pelo aumento da informalidade nas áreas periféricas da cidade. Também há os fluxos informais internos ou imediatos – aqueles que são absorvidos pela emergência urbana, transgressores da legislação edilícia, e se instalam no núcleo urbano formal ou nas periferias imediatas, nichos (Lefebvre, 2011) da legalidade (*Figura 02*).

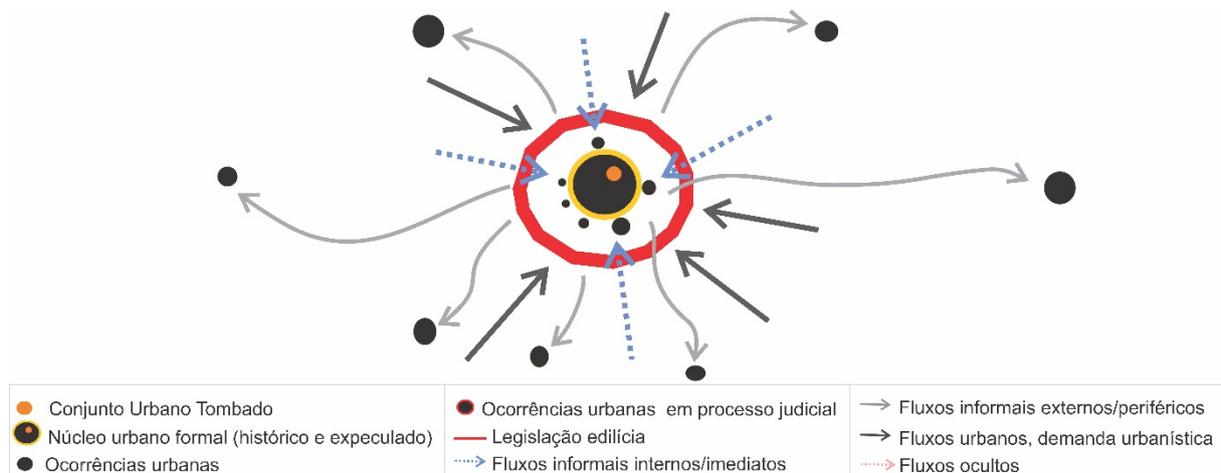


Fig. 02 Processos restritivos. Fonte: Gomes (2009:228)

Portanto, são processos que contribuem para a formação de ocorrências urbanas informais, intensificadas pela negligência no controle do solo urbano, pelo sucateamento das instituições fiscalizadoras e pelas exclusões sociais, ao associar legalidade e privilégio, em que leis são intercedidas por um mercado imobiliário elitizado e excludente. Costa (2006:149) acrescenta que, “à margem dessa legalidade, em seus interstícios e entorno, formou-se o restante da cidade, seus bairros, ocupações, cortiços e favelas, nas áreas centrais e periferias, em inúmeras e ambíguas combinações de informalidade, que via de regra resultam numa urbanização precária e incompleta”. Nota-se que o modelo de planejamento urbano é tratado como regulação, norma, polícia, definido pela ordem do Estado ou pelo mercado imobiliário, restringindo investimentos e intervenções para a localidade de interesse do mercado imobiliário, enquanto a urbanização, que requer urgência, necessária, de interesse coletivo, se manifesta atrasada e fragmentada (Costa, 2006).

Um exemplo de processo restritivo pode ser verificado na Prainha de Mambucaba, Paraty (RJ), localidade com potencial turístico e localização estratégica, próxima a centros urbanos com potencial para dinâmicas urbanas diversificadas. Na localidade, planos urbanísticos de parcelamento do solo foram submetidos a aprovação, porém nunca contemplados, e o processo de ocupação se deu informalmente. Um primeiro plano, denominado Porto do Sino (1990), foi indeferido por não atender a legislação vigente de preservação paisagística, urbanística e ambiental. Um segundo plano, Loteamento Prainha de Mambucaba (2001), foi deferido pelas instituições competentes – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e Prefeitura Municipal de Paraty –, porém não houve continuidade na implantação do loteamento devido a impedimentos judiciais na propriedade.

Ausente de parcelamento legal e políticas públicas locais, a área de valor ambiental foi ocupada informalmente em meio a ações de fiscalização e embargos às construções sem licença de obra. O cenário atual mostra uma região consolidada informalmente, porém contemplada pela revisão da lei de uso e ocupação do solo do Município de Paraty – Lei Complementar 048/2017. O sítio foi tratado como Zona de Qualificação Residencial (ZQR-02), permitido o parcelamento em lotes de 250m², 60% de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento de 1,2 e altura máxima das edificações de 8,5m. No entanto, conforme novo zoneamento proposto, o local com potencial para dinâmicas e fluxos turísticos de lazer não poderá ser favorecido em sua totalidade pela nova lei. A ausência de infraestrutura, a verticalização, o adensamento, o fracionamento dos lotes, permanecem em situação dinâmica, fora dos parâmetros estabelecidos, informalmente. Casos similares de processos restritivos foram verificados em 16 sítios das 27 cidades pesquisadas.

4.2. Processos permissivos

Podem ser compreendidos na lógica da mercadoria, dos privilégios, do lucro e do potencial construtivo sobre o espaço urbano, manipulada por empreendedores do mercado imobiliário e em articulação com os agentes

públicos. Harvey (1985) chama esses processos de empreendedorismo do espaço urbano e descreve as formas de planejamento urbano contemporâneas como ferramentas de exclusão social, orientadas a eliminar ou anular territórios que não interessam ao capital imobiliário. Os processos permissivos são frutos de acordos de gabinete com ajustes de planos (Reis e Ataíde, 2016), políticas neoliberais e mudanças na lei de uso e ocupação do solo em favor tanto de agentes do mercado imobiliário quanto de movimentos que lutam pelo direito à cidade.

Os processos permissivos são definidos na flexibilidade e nas formas de interpretação da legislação edilícia. São utilizados na implantação de grandes estruturas urbanas, empreendimentos imobiliários que impactam os espaços urbanos e o meio ambiente. Reproduzem conflitos sociais e urbanos, hierarquização dos espaços, perdas *coletivas* e conquistas *privatizadas* do espaço público. Neste ponto, tornam-se objeto de provocação, manifestações e conflitos sociais. Há casos que fugiram ao diálogo e resultaram em ações de conflitos no solo urbano mediados pela mídia e pela força de repressão policial em conivência com os setores administrativos, econômicos e empresariais. Ressalta Harvey (1985) que o empreendedorismo urbano utiliza o papel da mídia para manipular a opinião pública e legitimar privilégios. Para Aguilera e Naredo (2009), o poder econômico empresarial é alimentado por troca de favores políticos, por privatizações, concessões, contratos e pela manipulação de opinião – são arranjos que se refletem na produção do espaço urbano. Ainda segundo os autores, antes o Estado controlava as empresas, e agora as empresas e os empresários controlam e utilizam o Estado e seus meios em benefícios próprios.

São processos que permitem ações pontuais e desencadeiam fluxos urbanos com demandas urbanísticas no território da cidade. Sem articulação aos planos, proporcionam núcleos informais internos e demanda periférica, compreendidos no campo da gentrificação de populações locais. Estes processos dinamizam as relações intraurbanas que irão se consolidar como ocorrências urbanas no interior do núcleo urbano formal, no entorno imediato e nas franjas urbanas (Fig. 03).

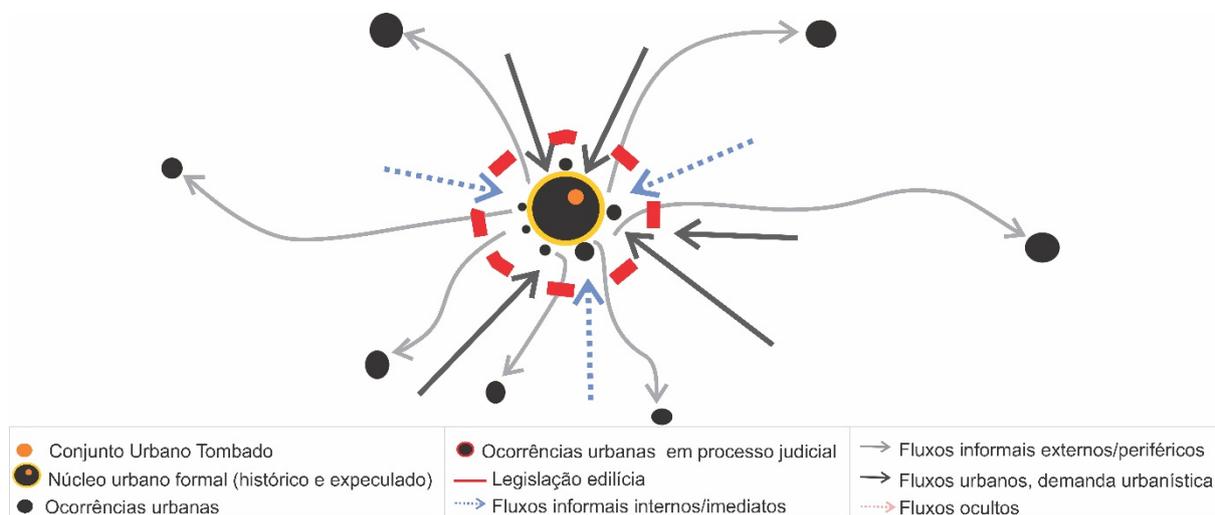


Fig. 03 Processos permissivos. Fonte: Gomes (2009:231)

Acrescem Aguilera e Naredo (2009) que essas ações são articuladas entre governo e empreendedores, poderes locais e empresários, que subestimam impactos ambientais para a viabilidade de projetos, violam práticas de boa governança e tornam as ações não transparentes, decididas politicamente em gabinete. Além disso, são políticas capazes de produzir relatórios falsos; quando incapazes de argumentar as práticas, legitimam as ações na forma de decretos (Aguilera e Naredo, 2009). Assim, contribuem para a construção de

grandes estruturas, ocupações “licenciadas em situação de vulnerabilidade perante a lei”, servem a grupos específicos e reproduzem a exclusão social.

É representativo o caso do Parque das Dunas, em Natal (RN), área militar de propriedade do estado. Sofreu intervenções por meio de um plano de base militar, visando ao desenvolvimento costeiro no litoral Norte e Nordeste, e criação de polo turístico especial. Em entrevista, foi apresentado que o sítio teve como principais diretrizes a construção de uma Via Costeira para conectar as porções norte e sul da cidade de Natal, a criação de condomínios habitacionais de alto padrão e a utilização da orla para a construção de prédios de hotéis (PMN, 2017). Provocou resistência popular, debates e negociações com a população. Hoje, o Parque das Dunas contempla algumas restrições. Entre elas, a destinação como zona de preservação permanente na porção superior da Via Costeira, sendo vedada a construção.

No entanto, na porção abaixo da Via Costeira, a região de praia foi fracionada em áreas concedidas a empresas privadas para a construção de hotéis de alto padrão em toda a extensão do Parque das Dunas. As frações estão localizadas na faixa de areia da praia, e nelas são permitidas edificações com até 3 pavimentos a partir do nível da Via Costeira. É questionado o acesso à praia, a contrapartida com as comunidades do entorno, o direito à cidade, à paisagem e às áreas de preservação permanente de interesse coletivo. “[...] Se produzem notadamente a favor dos interesses daqueles que conseguem, através de mecanismos legais e outros que lhe são próprios, materializar seus anseios na reprodução do espaço urbano. Assim, a hegemonia de determinados agentes resulta, muitas vezes, em espaços urbanos antidemocráticos e excludentes [...]” (Reis e Ataíde, 2016:2). Resultados de processos permissivos foram observados em outros 8 sítios do objeto de estudo, todos eles inseridos no contexto da concessão da legislação edilícia.

4.3. Processos ocultos

Os processos ocultos são arranjos ou articulações fraudadas para a obtenção de licenciamento; utilizam-se de projetos e planos falsos, diferentes dos executados. São proporcionados pela demanda urbanística e paisagística, correspondem à dimensão cartorial e à física – na primeira pela posse da terra e “grilagem” e na segunda por casas de praia, hotéis, resorts, condomínios fechados de alto padrão, equipamentos de lazer que veem na paisagem e na potencialidade do lugar espaço para se instalarem. São edificações construídas fora dos padrões edilícios da legislação urbanística e dos parâmetros previstos em lei, em áreas ambientais ou patrimoniais, proporcionando conflitos territoriais e socioespaciais, além de ações judiciais.

Camuflados por meio do aparato jurídico, na esfera jurídica são ocultados enquanto ocorrência urbana informal, tornando-se aparentemente legais por meio de interpretações variadas, brechas na lei e análises equivocadas. “Diferente da ilegalidade proveniente da necessidade, da impossibilidade de cumprir com as imposições da cidade-mercadoria [...] entendida como uma situação de natureza [...], fruto da intenção explícita de burlar a lei, com fins de apropriação de vantagens individuais ou de grupos” (Costa, 2006:146).

Neste caso, o processo é invertido: nega a legislação vigente ou foge a ela, não importa o aparato jurídico existente. Os fluxos ocultos transitam pela lei de forma livre e na esfera jurídica. Buscam burlar planos urbanísticos, normas vigentes, em processos ocultos, e se estabelecem como ocorrências urbanas ocultas no campo da informalidade, seja em ocupações consolidadas dentro do perímetro urbano, nas áreas de expansão urbana, seja fora do perímetro urbano (*Fig. 04*).

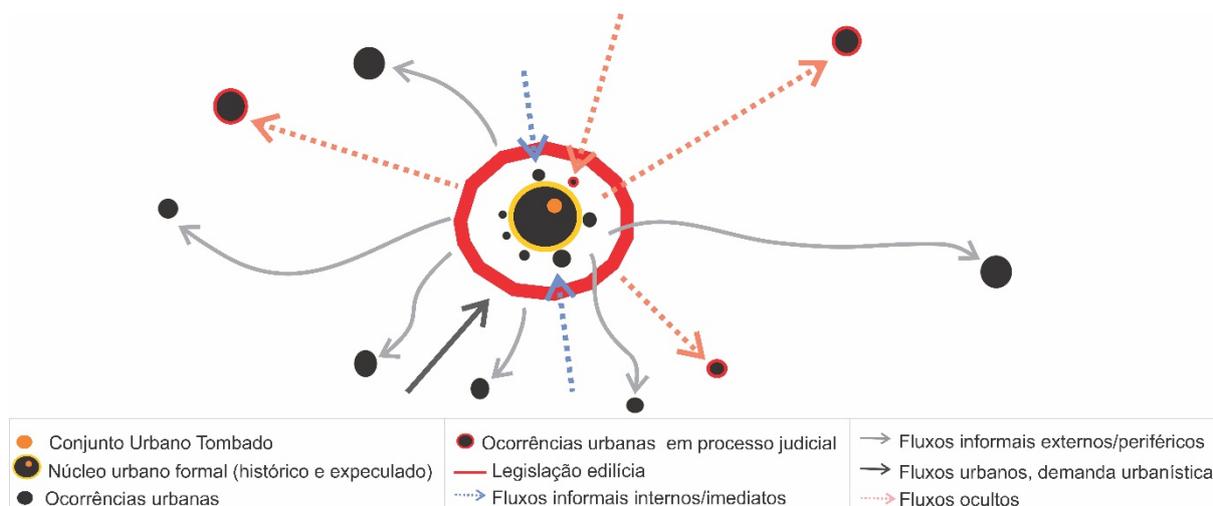


Fig. 04 Processos ocultos. Fonte: Gomes (2009:233)

O objeto de estudo expõe alguns casos de processos ocultos, como o do município de Angra dos Reis, que abarca situações simultâneas nos municípios localizados no litoral da Costa Verde (RJ). O território geográfico em Angra dos Reis, definido por ilhas, morros e promontórios, proporciona belezas diferenciadas, nichos geográficos e praias de pequena extensão, apropriados ao acolhimento. São características territoriais que, ao longo do processo de ocupação, atraíram públicos de alto padrão em diferentes formas de apropriação e consolidação do espaço construído de empreendimentos, caracterizados por privatizar praias ao público, impedindo o livre acesso. Por outro lado, conforme a Constituição Federal brasileira, “as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica”.

No entanto, nota-se na região o distanciamento da lei por milionários “grileiros” que se beneficiam do turismo e do lazer. Chamam atenção outras formas de apropriação, como aluguéis, eventos e extensão de clubes em faixas de areia controladas por instituições (Ribeiro, 2013; Daflon, 2017). São visíveis ações irregulares, como heliporto sobre o mar, seguranças particulares armados na praia, gramados, aterros e “engorda” na areia da praia, com placas como “cão rottweiler solto”, “Propriedade particular, proibida a entrada e passagem. Favor não crie problemas”, e o uso da maricultura como fechamento do acesso à praia. Utilizam-se brechas na lei, bons contratos jurídicos, para que ações judiciais arrastem em tribunais por anos. “Ignoram completamente a lei, tomam posse dos recursos naturais e acreditam que seus direitos são maiores do que os direitos de todo mundo”, diz procurador (Sakaguchi, 2012).

Outros 5 processos ocultos foram observados no objeto de pesquisa. Chamam a atenção as ocupações por grandes estruturas de quiosques na faixa de areia das praias da porção norte, entre o mar e a BR 367, em Porto Seguro (BA), a grilagem, a privatização e ocupação de praias por condomínios fechados ao longo de áreas valorizadas do litoral brasileiro.

4.4. Processos pactuados ou ajustados

São processos verificados na resistência de comunidades locais (Hehl, 2011), na permanência pelo direito à propriedade e à cidade (Lefebvre, 2001). Fundamentam-se no direito à cidade, na luta e no enfrentamento urbano aos atores hegemônicos de poder que se posicionam diante da consolidação de uma cidade neoliberal, que viola os direitos de moradia e confere o controle do espaço público (Lefebvre, 2001). Neste campo, identificamos as resistências populares ao resultado urbano constituído em espaços antidemocráticos e excludentes. Assim, os processos pactuados ou ajustados funcionam para garantir o direito à moradia, à cidadania e à cidade, historicamente negados por uma legislação urbanística que servia as elites para atender

aos privilegiados (Gouvêa, 1992; Costa, 2006). O caso da Ilha de Deus, em Recife (PE), representa grande exemplo por ser uma comunidade que, por meio da luta popular e comunitária, conseguiu se estabelecer e conquistar direitos de moradia, infraestrutura urbana e equipamentos públicos. Localizada em área ambiental, de interesse imobiliário, foi possível diante de ajustes, pactos e interesse comunitário – processos que possibilitam comportar e organizar dinâmicas informais, fluxos urbanos e imobiliários, emergências habitacionais em espaços de menor impacto informal ou segregados (Fig. 05).

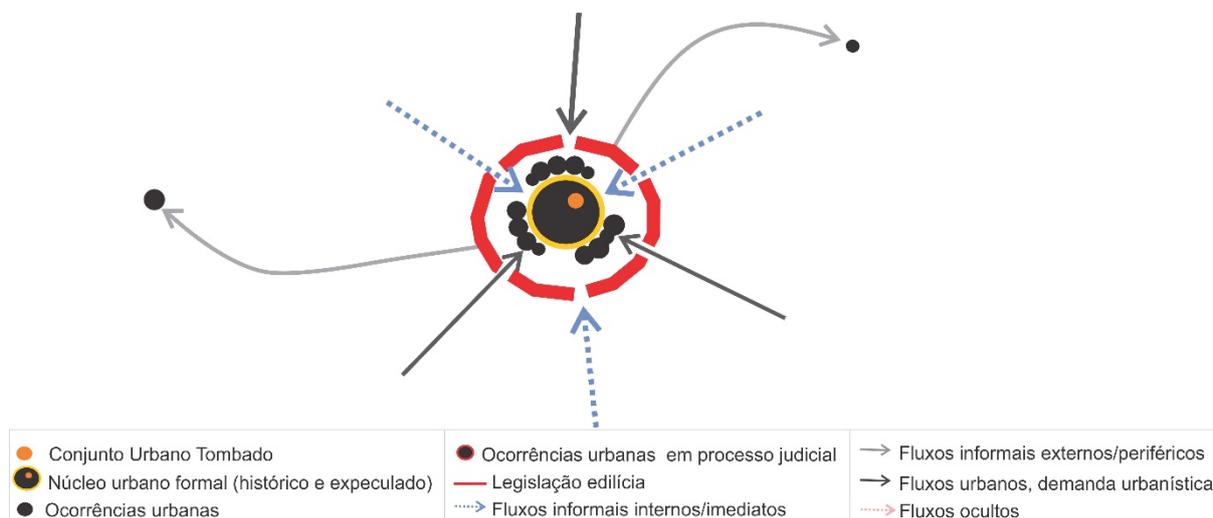


Fig. 05 Processos ocultos. Fonte: Gomes (2009:235).

Afirma Costa (2006) que práticas de ocupação do solo urbano, pautadas no direito à moradia e na necessidade coletiva de propriedade da terra, quando organizadas em movimentos sociais, são capazes de transformar realidades urbanas ilegais ou irregulares em direitos adquiridos ou reconhecimento. Em outras palavras, a organização social e coletiva são agentes capazes e modificadores de planos locados em gestões conservadoras e excludentes; soam como agentes transgressores, embora sejam apenas atores que buscam o cumprimento da lei. Outros 3 casos de processos ajustados ou pactuados foram observados no objeto de pesquisa, como o de Candel Pequeno, localizado em Salvador (BA).

5. Considerações finais

A gestão urbana contemporânea no Brasil caminha por duas vertentes. De um lado, é racionalizada e trata o planejamento urbano com regulação, norma, polícia, definindo-se na ordem do Estado e/ou do mercado imobiliário, com base na ordem jurídico-urbanística. Manifesta-se convencional e fragmentadamente, direciona investimentos e intervenções a localidades de interesse do mercado imobiliário, e restringe a urbanização ao coletivo. De outro lado, é representada pelos movimentos sociais, efetivados pela ocupação urbana, por processos de gestão participativa, em pautas que se estendem por condições básicas de moradia, urbanidade, direito à cidade e reforma urbana (Costa, 2006).

O modelo de gestão urbana adotado pelas políticas públicas no Brasil não tem impedido e, ainda, tem proporcionado o crescimento desordenado em ocorrências urbanas, mediante processos que contribuem para o crescimento e a consolidação da informalidade e segregação urbana. Assim, a hipótese é comprovada pelo estudo: o arcabouço jurídico construído para proteger, resguardar e ordenar os territórios urbanos torna-se ferramenta de articulação dos interesses políticos e poderes empresariais. Outra observação relacionada ao aparato jurídico é que, quanto maiores as segmentações legais, maiores as possibilidades de sobreposição das leis, bem como de competências na aplicação e fiscalização. Aumentam as possibilidades de burlar ou manipular a utilização dos códigos e das leis urbanísticas por meio dos processos apresentados.

Os processos restritivos, permissivos, ocultos, ajustados e pactuados são os que melhor representam a complexidade da formulação e aplicação das políticas públicas e da gestão urbana perante seus atores. Tais atores são gestores urbanos, empreendedores, comunidades, entidades não governamentais e o indivíduo civil anônimo, que deliberam o crescimento e o desenvolvimento urbano. São corresponsáveis pelo ordenamento territorial e autores da cidade como é, feita ou por fazer.

REFERÊNCIAS

- AGUILERA, F. e NAREDO, J. (2009). Interés y contexto del tema tratado. Economía, poder y megaproyectos. Madrid: Cromoimagen S.L.
- BUTLER, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle evolution: implications for management of resources. *Canadian Geografer (Ontario)*, 24, 1, 5-12.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília.
- COSTA, E. B. da (2015). Cidades da patrimonialização global. Simultaneidade totalidade urbana – totalidade – mundo. São Paulo: Humanitas e Fapesp.
- COSTA, H. S. de M. C. (2006). A cidade ilegal. Notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. Em C. A. L. BRANDÃO (org.), *As cidades da cidade* (145-155). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FERNANDES, E. (2006). Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. Em C. A. L. BRANDÃO (org.), *As cidades da cidade* (123-143). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- GOMES, R. F. (2019). Informalidades planejadas. Análise em Conjuntos Urbanos Tombados no litoral brasileiro. Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.
- GOUVÊA, D. de C. (1992). As leis que desenham a cidade. Um estudo de caso no centro de Taguatinga, cidade-satélite de Brasília. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília.
- HARVEY, D. (1985). *The urbanization of capital*. Oxford: Basil Blackwell.
- HEHL, R. (2011). Microplanejamento. Práticas urbanas criativas. Em M. L. ROSA (org.), *A convergência de micro e macroatores rumo a redes multiescalares para intervenções urbanas, Brasil* (148-159). São Paulo: Editora de Cultura.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro e Moraes.
- Lei n. 6.766 (1979) Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília.
- Lei 12.651 (2012). Novo Código Florestal, Lei de Preservação da Vegetação Nativa (LPVN). Diário Oficial da União. Brasília.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular.
- PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL (PMN) (2017). Departamento de Gestão do Sistema de Informações Geográficas (DGIG). Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB). Natal.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel e Fapesp.

_____. (2012). Dez anos do Estatuto da Cidade: lutas pela reforma urbana às cidades copa do mundo. Em A. C. T. RIBEIRO, L. F. V. VAZ, e M. L. P. da SILVA (orgs.), *Leitura da Cidade*, ANPUR (87-104). Rio de Janeiro: Letras Capital.

SILVA, F. F. da (2012). *As cidades brasileiras e o Patrimônio Cultural da Humanidade*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis: Editora da Universidade de São Paulo.

FONTES ELETRÔNICAS

DAFLON, R. (2017). Em Angra, uma aula sobre praias privatizadas. Pública. <https://apublica.org/colecao/particular/em-angra-uma-aula-sobre-as-praias-privatizadas/> (Consulta: 28/12/2017).

(INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN) (2016). Conjuntos urbanos tombados (cidades históricas). portal.iphan.gov.br (Consulta: 13/02/2019).

REIS, T. F. B. e ATAÍDE, R. M. da C. (2016). (Re)Produção do espaço no contexto litorâneo: o caso da Via Costeira em Natal/RN. IV ENAMPAR, Porto Alegre. <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-4/SESSAO%2009/S09-05-REIS,%20T;%20ATAIDE,%20R.pdf> (Consulta: 12/08/2018).

RIBEIRO, I. C. (2013). Praia pública, mergulhe nesse direito: acesso à praia e ocupação da orla marítima em Angra dos Reis – RJ. Monografia apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói. <http://www.repositorio.uff.br/jspui/handle/1/3772> (Consulta: 29/12/2017).

SAKAGUCHI, E. (2012). Milionários brasileiros grilam terras para construir mansões. Traduzido de: A. BRASILEIRO. (2012). Brazil's rich show no shame building homes in nature preserves. *Bloomberg Magazine*. <https://brasilisnet.blogspot.com.br/2012/05/milionario-brasileiros-grilam-terras.html> (Consulta: 28/12/2017).