

O ESPAÇO DO PÚBLICO NOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, RIO DE JANEIRO, BRASIL (1988-2016)

Marcos Paulo Ferreira de Góis
Universidade Federal Fluminense
marcosgois@id.uff.br

RESUMO

Os municípios brasileiros receberam novas atribuições após a criação da Constituição de 1988, o que descentralizou a organização político-administrativa do país. Nesse cenário, a própria ideia de democracia passa a estar no centro do debate sobre a política e o papel dos agentes públicos e da população ganha nova visibilidade. A criação de instrumentos de política urbana inaugura a possibilidade de participação direta da população na política, mas os locais da efetivação da cidadania permanecem, ainda, obscuros. Neste sentido, o objetivo deste artigo é compreender o papel dos espaços públicos (e do público) nos instrumentos da política urbana e na configuração da democracia e da cidadania no município de Angra dos Reis. A partir de análises do conteúdo de tais instrumentos se estabeleceu um conjunto de dimensões e indicadores sobre os lugares para o exercício da cidadania para os angrenses e sobre a própria definição de espaço público. Notou-se, finalmente, que o conceito é vagamente definido e a sua maior expressão se encontra associada ao caráter jurídico, especialmente nos espaços de lazer das praias e nos espaços de circulação cotidiana.

Palavras-chave: Políticas públicas; Democracia; Espaços públicos; Cidadania.

THE SPACE OF THE PUBLIC IN THE URBAN POLICY INSTRUMENTS OF ANGRA DOS REIS, RIO DE JANEIRO, BRAZIL (1988-2016)

ABSTRACT

The Brazilian municipalities have new attributions since the creation of the 1988 Constitution, which decentralized the country's political administration. In this scenario, the very idea of democracy is at the center of the debate about politics, and the role of public agents and the population gained new visibility. The creation of urban policy instruments inaugurates the possibility of direct participation of the population in politics, but the places of effective citizenship remain obscure. In this sense, the purpose of this article is to understand the role of public spaces (and the public itself) in urban policy instruments and in the configuration of democracy and citizenship in Angra dos Reis, Rio de Janeiro, Brazil. Based on content analysis of such instruments, a set of dimensions and indicators were established for the places of citizenship exercise in Angra and on the definition of public space itself. Finally, it was noted that the concept is loosely defined and its greater expression is associated with the legal character, especially in the leisure spaces of the beaches and in the spaces of daily circulation.

Keywords: Public policy; Democracy; Public space; Citizenship.

INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos, os municípios brasileiros têm assumido um papel central na gestão urbana por meio de políticas públicas que tentam, de alguma forma, organizar o crescimento populacional, as

demandas sociais e as oportunidades econômicas. Este desafio parece ser ainda maior quando se constata que, em boa medida, a maior parte dos municípios brasileiros precisa lidar com um processo de adensamento urbano que se acelera desde a década de 1950. Tal situação obriga as localidades a desenvolver um conjunto de ações que visam minorar os problemas para a população, como, por exemplo, as políticas voltadas para o saneamento, o abastecimento d'água, a iluminação pública e a coleta de lixo. Além disso, parte do orçamento está comprometido com aspectos relacionados à educação e à saúde dos cidadãos, o que secciona ainda mais a capacidade de investimento dos municípios.

Dentre este variado conjunto de preocupações, os municípios ainda precisam afirmar a necessidade de participação da população na vida política local. As necessidades democráticas, explícitas na Constituição Federal de 1988, impõem às municipalidades a importância da criação de instrumentos de participação cidadã no cotidiano da política municipal, estadual e federal. Neste sentido, os governos municipais deverão atuar não somente na resolução de problemas – como os falados acima – mas também articular os interesses dos políticos profissionais aos interesses da população, flexibilizando a ideia de democracia representativa e incentivando a participação direta da população.

Tradicionalmente, a participação da população está associada somente aos pleitos e aos eventos circunscritos aos espaços políticos tradicionais: câmaras, secretarias, comissões etc. Estes seriam os espaços abertos à colocação das demandas e reclamações da população. No entanto, entende-se que tais espaços são bastante formais e seus encontros demasiadamente episódicos para o exercício da democracia. A redução da ideia de cidadania a estes momentos parece ser bastante simplória e bem pouco relevante em termos da própria ideia de política participativa. Neste sentido, se acredita que parte do processo democrático seja construído cotidianamente, a partir da valorização de espaços que permitam livremente a defesa de ideias, identidades, posições políticas e práticas sociais. Este seria o espaço público, ou seja, um recorte físico, construído e significado pela participação e pela visibilidade de um público, que recorre a ele para manifestar os seus interesses e o respeito às diferenças. Por isso, antes mesmo de se pensar nos atributos diretos de intervenção do Estado no território, especialmente em termos de infraestrutura urbana, devemos verificar os mecanismos que permitem aos cidadãos a sua participação nos fóruns sociais e públicos. Sem que se valorize estes espaços, tanto em termos de sua constituição e existência física, quanto em termos de seu conteúdo cultural para a sociedade, não há demanda que se torne visível e não há problema que se torne negociável.

O objetivo deste artigo é, portanto, observar o papel do espaço público (e da própria ideia de público) nos instrumentos da política urbana do município de Angra dos Reis no período pós-redemocratização. Acredita-se que a partir deste breve estudo se consiga compreender aspectos maiores relacionados à própria ideia de cidadania, democracia e participação popular. O caso de Angra dos Reis, município do Sul Fluminense, conhecido pela prática do turismo e por suas usinas nucleares e indústrias de grande porte, parece ser bastante relevante, visto que ele foi um dos primeiros a criar e implementar um plano diretor no país, ainda em 1991. Além disso, o rápido crescimento urbano e industrial e a ocupação improvisada de áreas de risco ao longo dos anos 1980 e 90 se tornaram fatores que comprometeram as ações da gestão pública. Por fim, cabe sinalizar, ainda, que o processo de consolidação dos instrumentos de política urbana se deu em um contexto no qual a presença do interesse privado seccionou um número significativo de áreas públicas ao uso privado, criando importantes ruídos na já silenciosa democracia local.

DEMOCRACIA, ESPAÇOS PÚBLICOS E NOVOS PAPEIS DOS MUNICÍPIOS

A ideia de democracia parece ter sido paulatinamente construída no momento em que os interesses de uma burguesia mercantil começam a se consolidar enquanto parte de uma esfera pública. As disputas pelo controle e pela organização do território estão no centro de um debate baseado nos princípios da racionalidade e da legalidade, berço político do estado moderno. Esta longa jornada, narrada por Habermas (2003), marca a fundação, na modernidade, da ideia de cidadania. A democracia também aparece como uma manifestação de um poder legítimo que tem uma arena para o debate social, um espaço de publicidade que serve para a manifestação da diferença, de reconhecimento do outro (ARENDRT, 2009). O estar junto em sociedade é um desafio político cotidiano que inscreve no espaço a sua realização, dando significado às interações entre pessoas e lugares. O espaço público seria o palco privilegiado de um debate que não ficaria restrito às esferas do poder público, em suas assembleias e câmaras, centros oficiais do debate político contemporâneo (CASTRO, 2012). O espaço público é, portanto, mais amplo, envolve uma prática cotidiana de

convivência e de entendimento da coisa pública como um bem democraticamente compartilhado entre os cidadãos (GOMES, 2012).

Outro aspecto capital é a fundação de uma cultura pública ou ainda um gesto ou pacto coletivo de apreciação dos espaços públicos como centros de significado em uma sociedade democrática (BERDOULAY, GOMES e LOLIVE, 2004). O entendimento dos espaços públicos como centros de renovação da própria democracia parece ser um passo fundamental para entender os projetos de cidade, os relacionamentos entre a política oficial e o cotidiano e os usos e apropriações sociais do espaço pelos cidadãos (ARDILA PINTO, 2015). Não por acaso eles se tornam um novo eixo de reflexão no período pós-redemocratização, quando a reativação de espaços de sociabilidade e de aglomeração de um público passaram a não ser mais observados enquanto uma ameaça para um regime político. Este processo lento de aquisição de uma cultura pública não se deu exclusivamente no Brasil, mas expressa, ao contrário, um movimento mais geral de valorização da participação popular na política tradicional.

O processo de descentralização política, fiscal e administrativa parece ter uma grande visibilidade internacional, sendo comum em países que possuem variados sistemas políticos e estruturas sócio-econômicas (MANOR, 2011). As discussões sobre o papel dos municípios na gestão do território têm contemplado muitas pesquisas na América Latina (ROJAS, 1991; DINIZ, 1996; WILLIS, GARMAN e HAGGARD, 1999), onde a descentralização da política urbana vem ganhando espaço, especialmente no que diz respeito aos elementos de contenção do crescimento urbano e populacional (ROLNIK, 2004). Em boa medida há um crescente interesse nos instrumentos de intervenção municipal na organização do território e o seu novo papel na regulação das práticas dos variados setores da economia nacional. Há uma preocupação com os ajustes federativos em democracias que passaram por um recente processo de supressão de regimes autoritários, altamente centralizados em termos políticos, fiscais e tributários.

Nesse cenário de redemocratização, os municípios brasileiros receberam novas atribuições e fontes de arrecadação para investimento. Ao mesmo tempo, os compromissos assumidos pelos governos municipais se estenderam, abarcando uma nova burocracia institucional e um conjunto de instrumentos de intervenção política sobre o território. Tais demandas tiveram impactos diferentes em cada município. O peso da institucionalização ainda precisa ser avaliado a partir de algum modelo teórico que analise as diferentes dimensões envolvidas na gestão pública. Pode-se, no entanto, argumentar que o novo papel assumido pelos municípios levou a uma formalização dos processos administrativos. Além disso, houve um incremento no campo das decisões frente aos imperativos econômicos mais gerais que causam impactos locais, como a alocação de recursos em setores estratégicos e a negociação para a instalação de grandes infraestruturas econômico-produtivas.

As reflexões sobre estas novas atribuições, seus impactos e limitações têm sido debatidas para o caso das grandes cidades, especialmente no contexto metropolitano. Há significativo avanço em relação ao tema dos espaços públicos para as metrópoles brasileiras e um imenso trabalho de reflexão sobre as desigualdades sócio-espaciais no âmbito das grandes cidades. O estudo de cidades de porte pequeno e médio é, ao contrário, insipiente e ainda bastante recente, destacando o trabalho da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe) e seus esforços dedicados à análise do mercado imobiliário, da reestruturação urbana e regional e das desigualdades sócio-espaciais, bem como o empenho na busca de categorias para se repensar a própria definição de cidade média. Neste cenário acredita-se que a discussão sobre o caráter legislativo de municípios de porte médio poderia auxiliar e enriquecer a compreensão sobre o desenvolvimento do papel da municipalidade na gestão territorial. Há um interesse especial sobre municípios que têm sido influenciados por demandas externas, geralmente produzidas por propostas de desenvolvimento acelerado, incluindo grandes infraestruturas industriais, turísticas e estatais. O impacto sobre a população e a organização do espaço social é nitidamente profundo, reorganizando os laços locais e regionais.

A partir do entendimento das medidas de gestão do território municipal, acreditamos que há uma centralidade fundamental dos espaços urbanos como lugares de manifestação dos processos socioeconômicos que ocorrem em nível municipal. Alguns exemplos podem incluir processos de ocupação irregular do solo urbano, especulação imobiliária, criação de reservas de terras, atribuição de amenidades ambientais e sociais a determinadas áreas, concentração fundiária, impactos diretos ao meio a partir da criação de infraestruturas urbanas, privatização da terra pública etc. Neste sentido, o caso de Angra dos Reis parece ser emblemático em razão de seu histórico ligado às transformações territoriais criadas nos períodos de desenvolvimentismo nacional e o surgimento de

enclaves territoriais, os quais parecem ter um claro desdobramento na ocupação urbana do município. Estes elementos fundadores da ordem espacial atual são parte da base material e social sobre e com a qual a municipalidade teve de lidar nos últimos trinta anos. Acredita-se que o caráter democrático, participativo e ativo da relação entre Estado e sociedade poderá ser avaliado a partir da investigação sobre o papel dos espaços públicos como elementos articuladores da ideia de cidadania, ou seja, como os lugares da realização da política na vida cotidiana, o que inclui, ao mesmo tempo, um espaço construído fisicamente e delimitado espacialmente por um poder que emana da relação entre cidadãos.

ANGRA DOS REIS E A VANGUARDA DA POLÍTICA URBANA

O estado do Rio de Janeiro apresenta uma organização regional concentrada na metrópole carioca, mas com polos dinâmicos que nos últimos anos têm reorganizado a rede urbana regional. Dentro de um quadro tão diversificado encontram-se metrópoles, centros regionais, cidades de médio e pequeno porte, tanto em termos populacionais, quanto econômicos, e que fornecem elementos para esse debate sobre os marcos legais da atuação dos entes federativos. Nesse contexto encontra-se o município de Angra dos Reis, localizado no Sul Fluminense, na chamada região da Costa Verde, encaixada entre as elevações costeiras da Serra do Mar e as áreas banhadas pelo Oceano Atlântico. O município tem sido um importante observatório das políticas territoriais nacionais, em virtude de um conjunto de transformações ocorridas, pelo menos, desde a década de 1950, no cenário desenvolvimentista nacional.

Dentre tantos antecedentes históricos, notam-se ainda hoje no território municipal as marcas da ocupação advindas do tempo da produção do café, do açúcar e da aguardente, do porto de contrabando e da insipiente vila colonial. Contudo, essa tradicional paisagem do litoral brasileiro foi rapidamente suplantada pelas grandes intervenções produzidas a partir da instalação de grandes infraestruturas ligadas ao setor energético e metalúrgico. Dentro desse contexto, Angra dos Reis foi “contemplada” com a instalação de um estaleiro holandês na estreita planície de Jacuecanga, o qual foi construído no prazo de dez anos, entre 1959 e 1969, atraindo um número significativo de trabalhadores para a região (MACHADO, 1995). Assim, desde a década de 1950 observa-se o crescimento demográfico e urbano de Angra dos Reis, o qual parece combinar a organização fundiária colonial com os adventos tecnológicos da modernidade.

Além do estaleiro, outros empreendimentos de grande repercussão na reorganização do território foram criados, como as usinas nucleares de Angra I e Angra II e a instalação do terminal petrolífero da Petrobrás (TEBIG). Estes dois grandes empreendimentos estatais vinculados à segurança energética nacional são obras de grande escala que possuem a peculiaridade de manter uma insipiente vinculação local, tendo gerado, ao mesmo tempo, impactos sócio-ambientais relevantes que podem ser percebidos na atualidade (BERTONCELLO, 1992). Tais empreendimentos atraíram um significativo contingente de trabalhadores para a localidade, estabelecendo áreas exclusivas para a moradia de funcionários. O impacto territorial é significativo também quando se tem a medida da rapidez do processo: Angra dos Reis deixou de ser uma acanhada cidade com cerca de 20 mil habitantes em 1940 para se tornar uma cidade de médio porte com quase 170 mil moradores em 2010, segundo dados dos Censos Demográficos do IBGE.

O crescimento populacional parece ter construído um cenário de forte expansão urbana, no qual a população de trabalhadores passou a ocupar trechos ao longo da estrada BR-101 (estrada que corta o município e que o liga ao Rio de Janeiro e São Paulo) e das áreas das antigas fazendas de café e de banana do início do século, promovendo e acelerando a ocupação de áreas de encostas, aumentando o preço dos aluguéis e estimulando a especulação fundiária e imobiliária (FILHO, 2004). Tais obras provocaram profundas mudanças no território municipal e, neste caso, as mais importantes se deram com o desdobramento da fixação desses empreendimentos no território, criando enclaves territoriais com os quais a municipalidade teve que lidar quando assumiu responsabilidades novas a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

O turismo foi também um fator responsável pelo crescimento urbano, especialmente em sua relação com a modalidade de segunda residência e com os vínculos territoriais estabelecidos com a Ilha Grande (WUNDER, 2006). O setor criou novas marcas no território municipal se apropriando de elementos pré-existentes de Angra dos Reis e se articulando com outras atividades na promoção do desenvolvimento econômico local (BERTONCELLO, 1992). O turismo acabou por dar continuidade a um amplo processo de urbanização municipal e passou a se constituir como uma atividade altamente

consumidora e criadora de espaços exclusivos, acirrando os problemas sociais e ambientais, especialmente ao fragmentar o tecido socioespacial urbano, adquirindo o formato de um arquipélago, constituído por ilhas de lazer de alto padrão (figura 1).

Figura 1: Praias em áreas de condomínios de luxo e resorts com controle de acesso, obrigatoriedade de identificação pessoal e limitações de tempo de uso. Sítio Mombaça, Angra dos Reis, 2016



Fonte: acervo do autor, 2016.

O conjunto de transformações gerado por essas atividades econômicas e infraestruturas dispostas sobre o território forma, hoje, o corolário de situações socioespaciais com os quais a municipalidade tem lidado pelo menos nos últimos trinta anos. Frente a esta demanda, o órgão legislativo criou um plano diretor ainda nos primeiros anos da década de 1990 para orientar a política urbana municipal, tendo em conta a obrigatoriedade apresentada na Constituição Nacional de 1988. O pioneirismo da ação já foi ressaltado por Cavaco (1998), mas basta aqui dizer que o plano diretor como instrumento da política urbana se tornou um mecanismo efetivo de reflexão municipal sobre os desafios que o poder executivo enfrentaria nos anos seguintes, o que inclui todos os corolários apresentados linhas atrás. Outros instrumentos foram criados ao longo das décadas de 1990 e 2000 pelos poderes legislativos e executivos para levar adiante as propostas do plano. Não caberá aqui julgar a eficiência dos órgãos ou dos governos na execução dos objetivos e metas contidos nos instrumentos de política urbana. O desejo é somente compreender o papel dado ao espaço público no desenvolvimento de uma cultura pública, participativa e democrática em um cenário de rápidas transformações urbanas, econômicas e culturais.

METODOLOGIA: MODELO DE ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Para o entendimento do papel do espaço público nos instrumentos de política urbana municipal, optou-se pelo uso da análise qualitativas dos textos das leis. As análises de discursos são práticas recorrentes da pesquisa acadêmica nas ciências sociais e já estão sendo utilizadas como mecanismos importantes de monitoramento das políticas públicas (MARSTON, 2004). A intenção inicial do projeto de análise das políticas urbanas era elucidar os pontos centrais de discussão sobre as ações do poder público local na consolidação de sua atuação frente aos problemas relacionados ao crescimento urbano do município de Angra dos Reis. A evolução da pesquisa gerou novas demandas, implicando em um redirecionamento da questão central a partir da coleta primária das informações contidas nos instrumentos de política urbana locais. Nesse caso, observou-se que a centralidade do debate poderia estar associada ao caráter negligente de exposição da ideia de público dentro dos marcos legais municipais. A investigação prosseguiu, portanto, na direção de um exame sobre a relevância da ideia de público no dimensionamento e nas propostas de resolução dos problemas associados ao urbano.

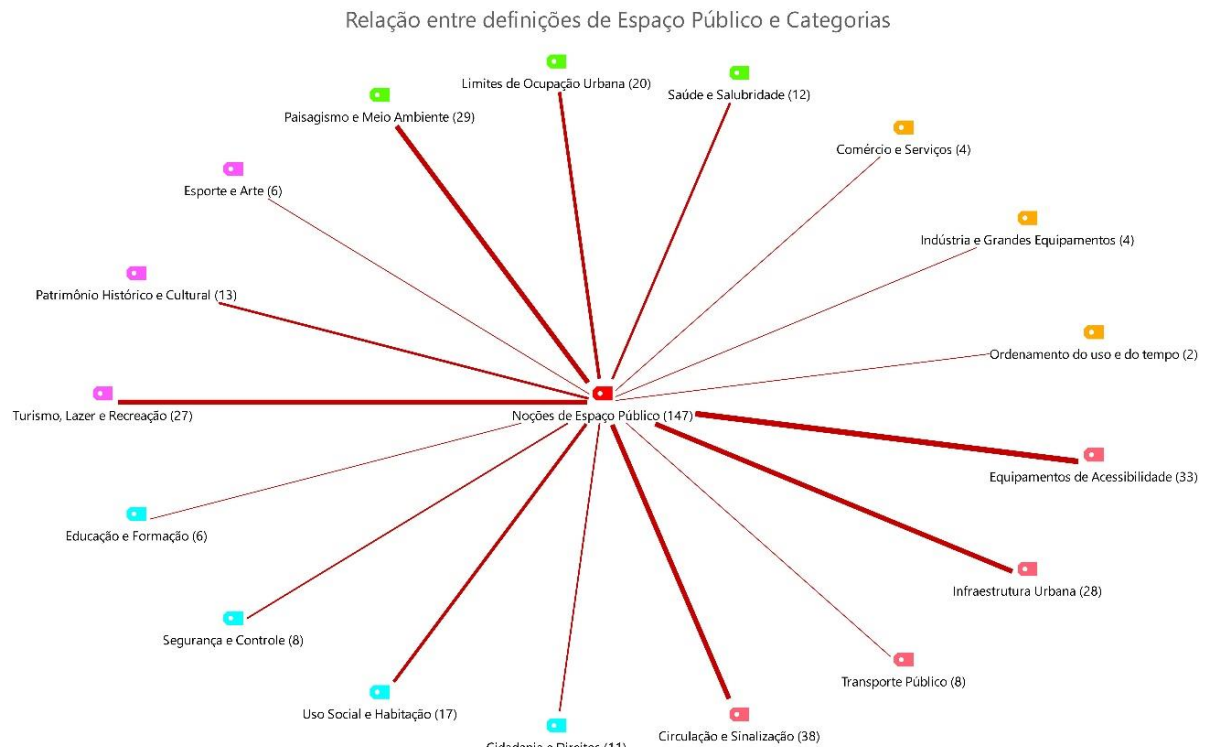
Como se tratou de uma primeira aproximação ao objeto de pesquisa, optou-se pela montagem de um banco de dados sobre a legislação e o seu mapeamento qualitativo como primeira grande etapa de trabalho. Nesta etapa foi fundamental a compreensão qualitativa das leis, decretos e resoluções municipais pertinentes ao tema da política urbana em sua relação com a gestão do território. Neste sentido, além da leitura crítica das informações, foram realizadas análises por meio de softwares de análise qualitativa de conteúdo. Foram escolhidos os instrumentos de política urbana atinentes ao temário sobre a cidade, seus espaços e os meios de interlocução com o público. O recorte temporal buscou agrupar as leis criadas a partir de 1988, respeitando o marco criado pela União. A partir desta seleção, os arquivos foram digitalizados e organizados em um banco de dados. A partir da seleção chegou-se ao número de oito instrumentos de política urbana, conforme discriminados abaixo:

- (PMAR, Plano Diretor de Angra dos Reis, 1991)
- (PMAR, Plano Diretor de Angra dos Reis, 2006)
- (PMAR, Lei Orgânica do Município de Angra dos Reis, 1990)
- (PMAR, Código Ambiental do Município de Angra dos Reis, 2008)
- (PMAR, Lei de Parcelamento do Solo, 2009)
- (PMAR, Lei de Uso e Ocupação do Solo, 2009)
- (PMAR, Lei de Zoneamento do Município de Angra dos Reis, 2009)
- (PMAR, Código de Obras, 2009)

A etapa seguinte incluiu a definição de uma matriz de análise com algumas categorias e dimensões que permitissem a descrição e correlação dos dados obtidos. As cinco dimensões – econômico-produtiva (amarela), ambiental (verde), cultural (rosa), sócio-política (azul), física-construída (vermelha) – foram definidas a partir da revisão dos eixos norteadores da política urbana contida em outras pesquisas sobre os planos diretores de cidades como Rio de Janeiro, Quito e Bogotá (CASTRO, 2012). A aplicação dos instrumentos de análise da política urbana foi ainda complementada pelo cruzamento entre as categorias de público, espaço público e participação pública e as categorias presentes em cada dimensão, como diretamente citadas nos textos originais das leis (figura 2).

A construção das relações entre categorias foi realizada através de análises de vizinhança e de semelhança entre os termos a partir de sua revisão e codificação em programas de análise quantitativa de dados, no caso, o software NVivo. Posteriormente os dados foram agrupados nas dimensões e seus relacionamentos explicitados na forma de campos de exposição, conforme segue a interpretação nos trechos abaixo.

Figura 2: Rede de relacionamentos entre a categoria espaço público e as categorias “nativas” dos instrumentos de política urbana municipal de Angra dos Reis



Fonte: Autor, 2016.

OS ESPAÇOS PÚBLICOS NOS INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS ANGRENSSES

As noções de espaço público aparecem em cento e quarenta e sete momentos nos instrumentos de política urbana do município de Angra dos Reis. Em sua grande maioria, eles se referem à circulação e sinalização (38), aos equipamentos de acessibilidades (33), ao paisagismo e ao meio ambiente (29), à infraestrutura urbana (28), e ao turismo, lazer e recreação (27).

Quanto à dimensão econômico-produtiva, a citação aos espaços públicos é feita a partir do controle do uso dos logradouros públicos, ou seja, do espaço físico reservado aos cidadãos do município. Nesse caso há uma nítida preocupação em organizar o processo de colocação de estruturas privadas sobre áreas públicas, incluindo equipamentos industriais e comerciais. O comércio em quiosques, por exemplo, é regulamentado pelo Código de Obras que delimita o espaço destinado para estes fins: “Os quiosques para prestação de serviços e comercialização de produtos poderão ser edificados nos calçadões ou demais logradouros públicos fronteiros às praias” (Art. 299). O entendimento dado também pela Lei Orgânica Municipal e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo reforçam ainda a importância da atividade para a promoção dos espaços públicos das praias do município e para o aproveitamento da população.

Para a dimensão ambiental as questões fundamentais se dirigem para as condições de permanência da população nos espaços públicos. De certa forma a manutenção dos logradouros e a salubridade são temas recorrentes em todos os instrumentos de política urbana municipal. Não só a presença de equipamentos urbanos, como banheiros públicos, equipes de limpeza e lixeiras é ressaltada, como discussões mais amplas sobre equipamentos de socorro, salubridade, despejo de lixo, saneamento e abastecimento de água são recobertas dentro dos instrumentos. Além disso, os Estudos Prévios de Impacto de Vizinhança aparecem como instrumentos prognósticos dos efeitos para o ambiente da construção de empreendimentos nas proximidades de áreas públicas. Um dos efeitos negativos realçados nos instrumentos é exatamente a criação de barreiras físicas ao acesso da população às praias e a outras áreas públicas do município,

especialmente nas áreas de preservação permanente. Como consta no Plano Diretor de 1991, em seu artigo 87-IV:

[...] nas áreas costeiras, fica garantida uma faixa não edificante, onde não será permitido muro, cerca viva ou qualquer tipo de obstáculo, observados os seguintes critérios: a) praias com até 50 (cinquenta) metros de extensão uma faixa de 5 (cinco) metros; b) praias de 51 (cinquenta e um) metros a 100 (cem) metros de extensão uma faixa de 10 (dez) metros; c) praias maiores que 101 (cento e um) metros de extensão uma faixa de 15 (quinze) metros.

A praia é considerada bem público de uso comum do povo e, em razão disso, o acesso a todas elas lhes é garantido pelas leis municipais e em respeito à legislação ambiental federal. A preservação do meio ambiente é colocada, assim, na interface entre os usos sociais e o direito público, prevalecendo a ideia de contenção dos impactos ambientais advindos da interferência de agentes privados. O Código de Obras prevê diversas infrações ocasionadas por instalações ilegais de estruturas sobre áreas públicas:

Caberá a apreensão de material de construção, veículos, equipamentos ou ferramentas destinadas à implantação de obra ou atividade irregular quando apurada a reincidência de aplicação de Auto de Infração ou em casos de obra não licenciada localizada em área pública ou situada em área de preservação permanente ou que cause risco à segurança da população (PMAR, Código de Obras, 2009, Art. 98).

Nesse sentido, a ação dos agentes privados é regulada pelas normas federais, estaduais e municipais, devendo se coadunar ao interesse da coletividade, dos cidadãos que ativamente poderiam participar nas decisões sobre a instalação de grandes empreendimentos.

A relação entre meio ambiente e espaços públicos também é tocada a partir da perspectiva da preservação da paisagem e conservação dos substratos naturais que compõem o quadro regional. A Lei de Uso e Ocupação do Solo retoma em vários momentos a necessidade de preservar áreas livres para a manutenção da composição da paisagem urbana e natural, bem como de espaços de observação, como mirantes, para a apreciação da paisagem. Vias e logradouros públicos deveriam também receber tratamento paisagístico para compor a paisagem e motivar as práticas de atividades ao ar livre. Nesse caso, os instrumentos visam criar também uma ambiência para que os cidadãos possam permanecer nos espaços públicos e admirar a paisagem.

A dimensão cultural associada aos espaços públicos encontra-se também relacionada à criação de espaços coletivos e áreas verdes para a recreação da população. Neste aspecto, o município se coloca como agente responsável pela garantia de espaços de lazer e pela oferta de área pública destinada ao tempo livre da população em sua Lei Orgânica. Eventos culturais relacionados ao turismo e que beneficiem o exercício da prática esportiva estão entre as ações que o poder público espera promover a partir do seu Plano Diretor de 1991.

O turismo é um tema caro para o município, muito embora a conexão com os espaços públicos apareça de forma relativamente fraca, devido, entre outros fatores, à história de sua efetivação no município. A Lei de Uso e Ocupação do Solo, por exemplo, apenas delimita as áreas que poderiam receber a infraestrutura turística, ressaltando o fato de que o caráter público de algumas áreas, como as praias, deve ser considerado. O Código Ambiental do Município reforça a questão ao salientar que espaços públicos de lazer e áreas verdes deverão ser criados para o benefício da população como contrapartida aos empreendimentos turísticos, incluindo também os cais. Medidas que já apareciam no Plano Diretor de 1991.

A dimensão política, conjunto essencial de ações voltadas para a participação dos cidadãos e sua inserção na produção do espaço público, aparece em poucos momentos, vinculada especialmente aos direitos e à formação da cidadania. O Código Ambiental Municipal estabelece, inclusive, um conjunto de propostas dedicadas à educação da população quanto ao meio ambiente e a sensibilização do papel do cidadão na conservação do município. Nos princípios da Lei Orgânica Municipal se prevê, ainda, a inclusão de conteúdos de cidadania no currículo escolar municipal para o estímulo à participação direta da população nas decisões locais. Atividades complementares de educação e participação direta da população também são previstas para o uso dos equipamentos urbanos e notificação sobre obras públicas, como explicitado na Lei Orgânica, em seu artigo 183-V, é prevista "[...] a participação de entidades comunitárias no estudo, no encaminhamento e na solução dos programas e projetos". Neste

caso, o direito aos bens básicos que assegurem o bem-estar da coletividade estão garantidos como parte da própria cultura da cidadania, o que aparece recentemente no Plano Diretor de 2006, em seu sexto artigo, ao estimular “[...] o interesse da comunidade no processo de desenvolvimento, promovendo o exercício da cidadania”.

Por fim, os espaços públicos também são definidos tendo como ponto de partida principal o fato de serem também um espaço concreto no qual a sociedade estabelece suas relações públicas. Neste caso, a circulação possui centralidade na definição dos instrumentos de política urbana, incluindo também os equipamentos urbanos que deverão garantir a acessibilidade da população aos espaços públicos. O Código de Obras é bastante claro em diversos momentos sobre o papel do poder público em garantir a circulação da população e desobstruir o passeio público. Em boa medida as ações esperadas por parte do poder público visam o beneficiamento dos pedestres e o uso público, especialmente para idosos, crianças e pessoas com deficiências físicas, como assinalado no Plano Diretor de 2006. Os equipamentos urbanos, dentro da política urbana municipal, se tornam um elemento central de garantia do bem-estar para a população e das atividades “complementares à habitação e ao trabalho”, revelando, assim, o caráter social de tais medidas (figuras 3 e 4).

Figura 3: Praças em áreas populares, controles de usos e indicações de funções sociais. Bairro Village, Angra dos Reis, 2017



Fonte: acervo do autor, 2017.

Figura 4: Logradouros criados para a prática de atividades relacionadas a grupos específicos, como idosos, crianças e turistas. Centro de Angra dos Reis, 2017



Fonte: acervo do autor, 2017.

DISCUSSÃO: OS ESPAÇOS DO PÚBLICO

O entendimento da municipalidade sobre o que configuraria um espaço público é significativamente confuso, o que é resultado da ausência de uma definição formal. Com isso, há muitas formas em que o conceito aparece. Na verdade, não se trata propriamente de um conceito, mas de um elemento que é apresentado em alguns momentos para valorizar o caráter público de uma dada área, seu uso pela população e a necessidade de sua preservação. Por isso, o exercício aqui empreendido é muito menos de listar as classificações, mas de interpretar as possíveis definições e suas implicações para a política urbana do município.

No Código de Obras o conceito aparece associado às formas físicas presentes no município, valorizando especialmente a circulação da população. Como acesso, o espaço público pode ser exemplificado pelas rampas, corredores, escadas e servidões que são utilizadas para permitir a livre entrada e saída da população. Também entendido como passeio, ou seja, parte do logradouro que serve ao trânsito de pedestres, o espaço público aparece como espaço concreto para a reunião de um público, distinto das áreas livres, que servem somente como áreas a serem preservadas ou edificadas. Há ainda outros exemplos de espaços públicos citados na Lei de Parcelamento do Solo: as praias, os logradouros públicos, as áreas livres de uso público, as quadras, as ruas, as áreas de lazer, as áreas verdes, as calçadas, os mirantes, os equipamentos urbanos, as servidões e as vias de circulação.

Tal abrangência não é incomum e pode ser encontrada em análises semelhantes sobre instrumento da política urbana de outros municípios. Parece comum à política urbana brasileira a consideração de

que um espaço público é um espaço livre ao acesso, permanência e circulação dos cidadãos. Perante a lei, estes cidadãos possuem o direito de frequentar tais lugares, respeitando as suas regras formais e seus frequentadores. Por isso, a evidência de que uma definição em sentido restrito não apareça não é de fato surpreendente, mas é um importante indicador da amplitude da ideia de público pela administração pública e os legisladores municipais.

O Plano Diretor de 1991 enumera uma lista ainda maior de possíveis espaços públicos: as praias, as ilhas, os rios e lagos, os equipamentos públicos, as praças, os parques, as áreas de preservação ambiental, as áreas de interesse cultural, ambiental, turístico e de utilização pública, as áreas verdes, as áreas de tráfego de pedestre e de veículos, os logradouros, as quadras, as servidões, entre outros. T tamanha amplitude pode causar, no entanto, relativa confusão, especialmente se pensarmos que em raros momentos há propriamente uma definição. O risco é que ao não buscar definir o conceito, os espaços públicos passam a poder ser tudo, ou nada.

Não cabe aqui avaliar a efetivação dos instrumentos da política urbana e nem mesmo pensar como a população tem se apropriado dos espaços públicos municipais. Contudo, se considerarmos os espaços públicos não somente como os espaços de propriedade pública ou os espaços legalmente abertos ao uso de um público; mas, pelo contrário, os espaços que são apropriados social e politicamente pelos cidadãos, veremos que os lugares que se ativam publicamente em Angra dos Reis são significativamente delimitados.

A praia talvez seja o melhor exemplo que contenha esta dupla interpretação. Ao mesmo tempo em que todas as praias do município são consideradas espaços públicos e reguladas por diversas ordens normativas federais, estaduais e municipais, nota-se que apenas em algumas delas há efetiva apropriação social e manifestação de uma vida pública. Neste sentido, as ideias de publicidade, diversidade e co-presença não se apresentam em todas as praias, mas se concentram, pelo contrário, ao longo daquelas que fornecem melhores condições de acessibilidade, usualmente nas bordas de alguma aglomeração urbana. Neste caso os instrumentos voltam a sustentar o seu papel de promotores de uma política urbana, principalmente ao dar aos equipamentos de acessibilidade (ruas, servidões, rampas, estacionamentos, rotas de transporte etc.) um lugar central na articulação entre as áreas de moradia e as praias.

Os espaços públicos aparecem em outros elementos do cotidiano, especialmente dentro do tema da acessibilidade, no aspecto urbano dos instrumentos. A praia, ao contrário, estaria situada nos limites do urbano, como área a ser protegida de usos predatórios. No entanto, a grande questão que envolve a praia como espaço público é a de sua privatização e da limitação do uso público. Contraditoriamente, também há demasiada ênfase em sua preservação, vista como fator de manutenção do patrimônio natural municipal. Isto faz com que ela se torne um eixo do debate público, situando-a, no limite, como um exemplo de manifestação do interesse social, um passo em direção da integração entre o conceito administrativo e o conceito acadêmico.

O espaço público, visto por uma dimensão ambiental, poderia ser o lugar de amortecimento da pressão social sobre o espaço. Nesse caso, pode-se pensar a ideia de espaço público de uma forma ampliada, como o lugar do exercício pleno da democracia e dos direitos dos cidadãos, um espaço para ser compartilhado. Isto incluiria não somente os logradouros públicos, mas os mecanismos que poderiam garantir por ventura a permanência e a circulação dos cidadãos. Há dois caminhos a serem seguidos: o primeiro diz respeito à criação de espaços físicos e de dispositivos que permitam a existência de alguma forma de vida social, especialmente em áreas fora do já abarrotado centro urbano; o segundo caminho seria a reelaboração do contrato social, criando uma cultura da cidadania e um profundo debate com os cidadãos sobre as carências do município. Os dois caminhos não são, no entanto, possíveis de serem trilhados sem que haja da parte do governo local o reconhecimento de que as relações públicas possuem maior valor do que os contatos interpessoais. Além disso, os custos para tais mudanças podem ser significativos, pesando sobre a já apertada folha de despesas municipal.

O problema que se coloca é especialmente grave para os municípios de médio e pequeno porte, identificados pelas tradicionais ligações familiares e comunitárias, baseadas nos princípios da ajuda mútua e nos laços construídos a partir de redes de solidariedade partidária. Após 1988, a própria ideia de democracia passou a ser um desafio para esta prática. O novo papel exercido pelos municípios, com relativa autonomia para injetar dinheiro nas áreas a eles atribuídas tem sido desafiador, pois leva todos a refletirem sobre as práticas da política dentro de um cenário democrático.

O caso de cidades balneárias de pequeno e médio porte é peculiar neste sentido, visto que são diretamente afetadas pela sazonalidade e a influência das estações de baixa e alta temporada. Neste caso, o turismo afeta, inclusive, a orientação dos fluxos e das concentrações cotidianas, reorganizando os ritmos de ativação dos lugares. Este é um ponto que diverge, em geral, daquilo observado em grandes cidades, como o Rio de Janeiro, onde a praia está incorporada ao cotidiano social e político do município (GOMES, 2006).

O peso da sazonalidade, os efeitos do turismo e a implicação de fatores locais podem ser observados em outras pesquisas para o caso de Angra dos Reis (LOPES JÚNIOR, 2016). Cabe somente comentar aqui que o fato das praias angrenses terem grande centralidade na construção e na execução dos instrumentos da política urbana já evidencia o seu potencial como eixo de debate sobre os espaços do público em Angra dos Reis. Caberá avaliar que outros espaços começam a dar forma ou a construir uma ideia de cidadania para os munícipes.

REFLEXÕES FINAIS

O poder público municipal de Angra dos Reis não tem os espaços públicos como centro da sua política urbana. Isto pode ser observado na própria definição de espaço público que pode ser extraída de seus instrumentos de política urbana, como o Plano Diretor, as leis de Zoneamento e os Códigos de Obras do município. Tal definição, quando dada, é genérica e pode ser facilmente confundida com a ideia de logradouro público.

Há nos instrumentos um nítido viés ambientalista de cunho preservacionista, sendo que os instrumentos possuem uma visão nitidamente progressista em relação às formas de uso do território municipal. Contudo, a demasiada ênfase sobre a questão ambiental não desenvolve instrumentos para se lidar com os problemas de infraestrutura urbana. Ao não valorizar os espaços públicos, relegam o problema da desordem ao crescimento habitacional, deixando a solução para as obras de contenção de desastres, as remoções e as intervenções nas estruturas privadas.

A valorização dos espaços públicos pode ser também um elemento de fortalecimento dessa ainda recente “democracia municipalista”. Sem uma arena pública de debates, de experiências e de interações sociais, sem um espaço aberto à circulação e à permanência de um público não há democracia que se torne visível. Vistos como secundários pelo próprio poder público, os seus espaços de excelência passam a não ter valor para a sociedade, a qual ignora o seu papel no cotidiano e no fazer da política.

A centralidade da atividade turística no caso angrense é, ainda, um fator agravante. Como em grande medida o fluxo de turistas em Angra dos Reis se dirige para a Ilha Grande, a face continental do município acaba sendo apenas um ponto de passagem. Áreas que poderiam ser configuradas para o uso dos habitantes acabam sendo seccionadas para a passagem de turistas. A sociabilidade pobre e passageira com os turistas não parece incentivar qualquer notoriedade aos logradouros angrenses. O desinteresse pelos espaços públicos talvez seja o sintoma de um desinteresse mais geral sobre a própria ideia de público no município.

AGRADECIMENTOS

O autor gostaria de agradecer à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo financiamento de seu trabalho por meio do Edital de Apoio à Pesquisa (APQ1) e à Universidade Federal Fluminense pelo suporte institucional.

REFERÊNCIAS

ARDILA PINTO, Ana Marcela. Construção de espaços públicos em Bogotá e no Rio de Janeiro: uma análise comparada dos projetos públicos durante a década de 1990. **Cadernos Metrópole**, v. 17, p. 517-540, 2015. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3411>

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BERDOULAY, Vincent; GOMES, Paulo Cesar da Costa; LOLIVE, Jacques. L'espace public ou l'incontournable spatialité de la politique. In: BERDOULAY, Vincent; GOMES, Paulo Cesar da Costa;

LOLIVE, Jacques (Org.). **L'espace Public à l'épreuve: regressions et emergences**. Bordeaux: Presses de la MSHA, 2004. p. 9-27.

BERTONCELLO, Rodolfo. **Processo de Modernização e Espaço Local: o caso do município de Angra dos Reis**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Rio de Janeiro: UFRJ, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal, 1988.

CARRIÓN, Fernando. La Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. **Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe**, v. 5, p. 118-131, 2002.

CASTRO, Iná Elias de. O Espaço Político: limites e possibilidades do conceito. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Olhares Geográficos: modos de ver e viver o espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 43-72.

_____. **Projeto Transformações dos Espaços Públicos e Construção da Democracia nas Cidades Sul-americanas**. Brasília-Rio de Janeiro: CNPq-UFRJ, 2012.

CAVACO, Adriana de Sá Barcelos. **Limitações e Perspectivas da Viabilização da Reforma Urbana no Brasil através dos Novos Planos Diretores: reflexões com base nos casos do Rio de Janeiro e de Angra dos Reis**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

DINIZ, Eli. Em Busca de um Novo Paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, p. 13-26, 1996.

FILHO, Deusedith de Souza Alves. **Angra dos Reis: monumentos históricos entre a indústria e o paraíso**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Espaços Públicos: um modo de ser do espaço, um modo de ser no espaço. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Olhares Geográficos: modos de ver e viver o espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 19-42.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LOPES JÚNIOR, Wilson Martins. Estudo do perfil dos turistas que visitam a Ilha Grande a partir do Cais de Santa Luzia, Angra dos Reis - Rio de Janeiro, Brasil. **Turismo e Sociedade**, v. 9, p. 1-20, 2016.

MACHADO, Lia Osório. **Diagnóstico Sócio-Ambiental do Município de Angra dos Reis**. Rio de Janeiro: Convênio Furnas-UFRJ, 1995.

MANOR, James. **Perspectives on Decentralization**. Visby: ICLD, 2011.

MARSTON, Greg. **Social Policy and Discourse Analysis: policy change in public housing**. Hampshire: Ashgate Publishing, 2004.

PMAR. **Lei Orgânica do Município de Angra dos Reis**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 1990.

_____. **Plano Diretor de Angra dos Reis**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 1991.

_____. **Plano Diretor de Angra dos Reis**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 2006.

_____. **Código Ambiental do Município de Angra dos Reis**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 2008.

_____. **Lei de Parcelamento do Solo**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 2009.

_____. **Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 2009.

_____. **Lei de Zoneamento do Município de Angra dos Reis**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 2009.

_____. **Código de Obras**. Angra dos Reis: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, 2009.

ROJAS, Eduardo. Descentralización y Autonomía Local en la Asignación de Recursos. **Revista Eure**, v. 17, n. 51, p. 7-21, 1991.

ROLNIK, Raquel. Descentralización y federalismo en el Brasil. **Quórum**: revista de pensamiento iberoamericano, n. 8-9, p. 91-99, 2004.

WILLIS, Eliza, Christopher Garman, e Stephan Haggard. The Politics of Decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 34, n. 1, p. 7-56, 1999.

WUNDER, Sven. Modelos de Turismo, Florestas e Rendas Locais. In: MANHÃES, Rosane Prado (Org.). **Ilha Grande**: do sambaqui ao turismo. Rio de Janeiro: Garamond - Eduerj, 2006. p. 133-190.

Recebido em: 17/07/2017

Aceito para publicação em: 16/04/2018