



ENTRE O DESENVOLVIMENTO E A PRESERVAÇÃO: DESAFIOS DA EXPANSÃO URBANA EM OSÓRIO (SESSÃO TEMÁTICA 3)

Vítor André da Silveira Duarte

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | vitor.andre.sd@gmail.com

Kauize de Moura Valandro

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | kauize.valandro@ufrgs.br

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Este artigo procura compreender os impactos da expansão urbana sobre os bens públicos lagunares no município de Osório, no litoral norte do Rio Grande do Sul. Utilizando uma abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental e análise espacial, a pesquisa revela como o empresariamento do Estado e a lógica neoliberal influenciam a privatização desses recursos naturais, especialmente as lagoas. A urbanização acelerada, impulsionada pela condominização, agrava a exclusão social e a degradação ambiental, comprometendo o acesso público. Propõem-se alternativas de gestão que priorizem a participação social e a proteção dos ecossistemas, buscando um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Palavras-chave: Bens Públicos; Expansão Urbana; Condominização; Justiça Ambiental; Neoliberalismo

BETWEEN DEVELOPMENT AND PRESERVATION: CHALLENGES OF URBAN EXPANSION IN OSÓRIO

Abstract: *This article seeks to understand the impacts of urban expansion on public lagoon goods in the municipality of Osório, located in the northern coastal region of Rio Grande do Sul. Using a qualitative approach, bibliographic and documentary research, and spatial analysis, the study reveals how the state's privatization and the neoliberal logic influence the privatization of these natural resources, especially the lagoons. Accelerated urbanization, driven by condominium development, exacerbates social exclusion and environmental degradation, compromising public access. The article proposes management alternatives that prioritize social participation and ecosystem protection, aiming for a balance between economic development and environmental preservation.*

Keywords: *Public Goods; Urban Expansion; Condominization; Environmental Justice; Neoliberalism*

ENTRE EL DESARROLLO Y LA PRESERVACIÓN: DESAFÍOS DE LA EXPANSIÓN URBANA EN OSÓRIO

Resumen: *Este artículo busca comprender los impactos de la expansión urbana sobre los bienes públicos lagunares en el municipio de Osório, en la costa norte de Rio Grande do Sul. Utilizando un enfoque cualitativo, investigación bibliográfica y documental, y análisis espacial, la investigación revela cómo el empresarismo del Estado y la lógica neoliberal influyen en la privatización de estos recursos naturales, especialmente las lagunas. La urbanización acelerada, impulsada por la condominialización, agrava la exclusión social y la degradación ambiental, comprometiendo el acceso público. Se proponen alternativas de gestión que prioricen la participación social y la protección de los ecosistemas, buscando un equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación ambiental.*

Palabras clave: *Bienes Públicos; Expansión Urbana; Condominialización; Justicia Ambiental; Neoliberalismo*

INTRODUÇÃO

A expansão urbana nas cidades litorâneas do estado do Rio Grande do Sul, especialmente em áreas ambientalmente vulneráveis, traz uma série de desafios e conflitos relacionados à gestão de bens públicos e ao equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Além do desequilíbrio ambiental, a forma como a expansão urbana se desenvolve, principalmente por meio da instalação de condomínios horizontais fechados e loteamentos de acesso controlado, dificultam e cerceiam o acesso da população aos bens públicos locais tanto no plano físico quanto em aspectos menos tangíveis, a exemplo da apropriação da paisagem e da cultura locais.

Souza (2018) e Harvey (2005) apontam como o empresariamento urbano tem favorecido a apropriação privada dos bens públicos, refletindo a lógica neoliberal que permeia a gestão pública. Exemplos dessa apropriação incluem a concessão de parques públicos e o acelerado processo de implantação de condomínios fechados para atender demandas do mercado imobiliário. Harvey (2005) observa que, com o avanço do neoliberalismo como norteador das definições das estratégias de políticas públicas, o Estado frequentemente atua no sentido de privatizar empresas, serviços e espaços, mesmo contrariando a vontade e o interesse popular e resultando na mercantilização da natureza e perda de direitos para parte da população, como na questão do acesso a bens públicos e recursos naturais.

Os bens públicos são definidos no glossário do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2015) como aqueles destinados ao uso comum ou pertencentes ao domínio particular da União, Estados e municípios, e, tomando um sentido mais amplo, os bens que servem ao uso da população. No artigo 98 do Código Civil Brasileiro os bens públicos são definidos como aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, enquanto o artigo 99 exemplifica esses bens como sendo "de uso comum do povo", incluindo como bens públicos os rios, mares, estradas e praças (Brasil, 2002). Ainda, a Lei 9433/1997, que trata do Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme Brasil (1997), estabelece que a água é um bem de domínio público, enquanto o Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, reconhece as florestas e vegetações como bens de interesse comum (Brasil, 2012). Para Mazza (2014, p. 654), o domínio público é o "poder de senhorio que o Estado exerce sobre os bens públicos", tornando-o responsável pela sua gestão e proteção.

Nesse sentido, a cidade de Osório, no litoral gaúcho, por possuir características ecossistêmicas únicas apresentadas pela presença de um rosário de lagoas em seu território, torna-se ponto de interesse, principalmente do setor imobiliário. Assim, esses bens públicos e recursos naturais são progressivamente privatizados para sustentar esse modelo desenvolvimentista, contexto que levanta a questão sobre o papel do poder público na mediação desses conflitos e como as políticas locais afetam a organização do espaço e o acesso da população aos bens públicos.

Desta forma, pretende-se compreender o impacto da expansão urbana sobre os bens públicos lagunares de Osório, refletindo sobre a atuação do poder público na conciliação entre

desenvolvimento econômico e preservação ambiental e cultural. Especificamente, busca-se: (i) examinar o modelo da expansão urbana adotado no município de Osório e seus efeitos sobre os bens públicos lagunares; e (ii) avaliar o papel de planejamento que compete ao Estado. A partir da análise do empresariamento do Estado e do conceito de direito à cidade, nesse contexto de condominização, discute-se as implicações socioambientais dessa dinâmica e propõe-se, ao final, alternativas para uma gestão pública democrática, igualitária e sustentável.

O argumento central desenvolve-se em torno da ideia de que, no contexto neoliberal, o Estado encontra-se subjugado pelo poder e influência do capital, o que interfere em sua assertividade quanto às questões de regulação e mediação. Isso implica na privatização de acesso e desproteção de bens públicos significativos para manutenção ecossistêmica e regulação ambiental.

O estudo utiliza pesquisa bibliográfica e documental em leis e licenças ambientais expedidas no período entre os anos de 2020 e 2024, além de análise espacial por meio de imagens de satélite. Os procedimentos metodológicos estão detalhados em seção própria.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo utilizou uma abordagem qualitativa, utilizando análise documental, bibliográfica e análise espacial, com vistas a analisar o impacto da urbanização e da condominização sobre os bens públicos lagunares em Osório e compreender como esses empreendimentos se instalam no município e de que forma o poder público trabalha para atender demandas do campo econômico, social e ambiental. Esse método utiliza a estratégia de estudo de caso, permitindo uma investigação aprofundada das especificidades locais e de como as mudanças na legislação e no uso do solo têm moldado a paisagem e o acesso aos recursos naturais neste recorte espacial definido pelo município osoriense.

ANÁLISE DOCUMENTAL E BIBLIOGRÁFICA

A etapa de pesquisa documental compreendeu o exame detalhado das leis, licenças ambientais e decretos municipais. A principal lei analisada foi a Lei 3902/2006, do Plano Diretor de Osório (2006), compreendendo o texto original e suas alterações. Se buscou um enfoque maior nos artigos que tratam da flexibilização dos limites ambientais e da regulamentação de condomínios fechados, loteamentos e loteamentos de acesso controlado. Também foram analisados os decretos que oficializam os empreendimentos do tipo condomínios fechados e loteamentos de acesso controlado. Por fim, foram analisadas as licenças ambientais solicitadas por empreendedores do setor imobiliário para as finalidades de desmembramento de terras, loteamentos e condomínios fechados.

O processo de flexibilização da legislação foi observado a partir da análise desses documentos legais, identificando a intensidade, nos últimos anos, das alterações do Plano Diretor, com

importantes ajustes na definição de áreas rurais, semiurbanas e urbanas, bem como em zoneamentos especiais para implementação de projetos específicos. O aumento considerável das autorizações via decretos para o funcionamento dos condomínios fechados também pôde ser observado nesta etapa.

Essas alterações legais foram analisadas à luz de princípios teóricos pautados na análise das relações entre o papel do Estado moderno, expansão urbana e os conflitos e ameaças ambientais, incluindo autores como David Harvey (1996, 2006), Henri Lefebvre (2016, 2019) e Ermínia Maricato (2015), entre outros. Esses autores fornecem o embasamento necessário para compreender como o empresariamento do Estado facilita a privatização dos espaços públicos e como essa dinâmica serve especialmente ao mercado imobiliário, enquanto são ignoradas muitas necessidades ambientais e sociais.

ANÁLISE ESPACIAL

Para a etapa de análise espacial foram utilizadas imagens de satélite com o software Google Earth, consulta aos Mapas Anexos do Plano Diretor e visitas *in loco*, permitindo a visualização da expansão urbana no município de Osório, com foco nos empreendimentos imobiliários localizados nas margens das lagoas. Essas imagens forneceram dados importantes sobre a transformação do uso do solo e a proximidade dos condomínios com áreas lagunares, corroborando a tese de que a urbanização nessas áreas tem sido impulsionada por interesses econômicos, em detrimento da preservação ambiental.

Por meio do uso de ferramentas de geoprocessamento, foi possível identificar as áreas onde a urbanização avança sobre regiões de proteção ambiental e potencialmente vulneráveis. A análise permitiu visualizar como o crescimento dos condomínios horizontais impacta o acesso público às lagoas, além de evidenciar a proximidade desses empreendimentos junto a áreas de preservação permanente (APPs), bem como dificulta e até mesmo impede o acesso e uso democráticos dos bens públicos lagunares em Osório.

APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

O município de Osório apresenta transformações socioespaciais que refletem tendências globais, marcadas pela expansão do neoliberalismo e pelo empresariamento dos governos locais (prefeituras e governos estaduais), conforme Harvey (2005). Essas transformações impactam diretamente a gestão dos recursos naturais, exigindo especial atenção especialmente em áreas ambientalmente vulneráveis, como é o caso das lagoas osorienses e todo o complexo ecossistêmico do qual essas lagoas são parte.

Portanto, é necessário discutir o papel do Estado para que seja possível entender essas dinâmicas e os atores econômicos inseridos no processo de urbanização, a partir de conceitos-chave como neoliberalismo, empresariamento, direito à cidade, justiça ambiental e sustentabilidade. Tais referenciais fornecem as bases para compreender como o

planejamento urbano no município de Osório, recorte espacial deste trabalho, molda o acesso e uso dos bens públicos lagunares, bem como suas implicações para a justiça social e ambiental.

NEOLIBERALISMO E O ESTADO MODERNO

O neoliberalismo, como base ideológica de grande parte das políticas públicas contemporâneas, reconfigura o papel do Estado, afastando-o de uma postura reguladora e mediadora de distintos e antagônicos interesses sociais para atuar prioritariamente em favor dos interesses do mercado. Autores como David Harvey (2005) apontam que essa transição intensifica a mercantilização do espaço urbano, transformando os territórios em objetos de negociação e lucro.

No contexto das democracias modernas, espera-se do Estado um papel mediador dos interesses diversos e eventualmente antagônicos presentes na sociedade. Essa expectativa alicerça-se no contexto brasileiro, inclusive, nos objetivos definidos na Constituição Federal (Brasil, 1988). O que se observa, entretanto, é o Estado favorecendo interesses econômicos em detrimento de demandas sociais e ambientais, em nome de objetivos de crescimento econômico, como se fosse esta a única ou mais importante meta a ser alcançada pelas sociedades.

Existem algumas discordâncias sobre o que caracteriza, de fato, o Estado moderno, pelas quais a discussão caminha desde a necessidade de centralização política e burocratização até os acordos entre os atores sociais presentes no estabelecimento do mesmo de forma hegemônica (Nóbrega, 2018; Bordieu, 2014). Nesse sentido, Marx (2013), um dos pensadores a teorizar sobre o Estado, o traz como um aparelho de coerção, que atua, invariavelmente, em favor dos interesses das classes dominantes.

É dentro dessa perspectiva que o pensamento liberal no Estado moderno torna-se importante para a compreensão do fenômeno social que é o empresariamento das cidades concomitante ao distanciamento entre gestão e planejamento. Adam Smith, em 1776, já defendia conceitos como a diminuição do Estado em termos de sua intervenção sobre a liberdade de comércio e dos quesitos econômicos vinculados ao espaço. No Estado moderno, isso se torna visível através do advento do pensamento neoliberal e se concretiza através da crescente intervenção do capital na construção das cidades.

A adesão ao empresariamento do Estado, conforme discutido por Harvey (1996), sugere que as cidades (cultura, paisagem, estruturas naturais e artificiais) passaram a ser vistas como produtos a serem comercializados em um mercado em que os governos locais atuam como empresários em disputa por mercados “consumidores”, e não como cidades, governos e sociedades colaborativas, o que seria muito mais condizente com as demandas sociais e ambientais recentes.

Caldeira (2008) e Silveira (2023) chamam atenção também para o fato de que a ampliação da conjuntura neoliberal modifica, de certo modo, até o imaginário social acerca da ideia de cidadania. Isso ocorre pela descrença crescente na capacidade de intervenção estatal, que aos poucos transfere ou procura transferir responsabilidades do Estado e gestão - como segurança, manutenção e até mesmo o planejamento - para a iniciativa privada ou busca dividi-la com o próprio cidadão, que se vê desamparado.

Torna-se importante ressaltar que o ideal neoliberal é uma tendência global, que se intensifica e toma corpo de diversas formas em diferentes locais. Os desdobramentos dessas políticas alcançam também a forma como de atuação dos governos municipais, como cópias, em escalas menores, das ideologias políticas e econômicas que se estabelecem globalmente; todavia, mesmo a economia globalizada necessita de infraestruturas locais fixas para o fluxo, expansão e acumulação de capital.

Porto Alegre, por exemplo, apesar de ser o berço do Orçamento Participativo, também é fortemente influenciada pela crescente neoliberalização das políticas públicas. A partir dos anos 2000, assim como no contexto estadual, o ideal privatista acentua-se na capital, instituindo

[...] um regime urbano totalmente pró-mercado, em especial do setor imobiliário. E seu caráter antipopular e extrativista colide com as demandas por ampliação do bem-estar urbano e as exigências de sustentabilidade ambiental que ocorrem nos espaços de participação. (Fedozzi, 2023)

No caso de Osório, por possuir características únicas no que diz respeito a seu ecossistema e recursos ambientais, esses bens públicos tornam-se de interesse do capital privado, mais especificamente do setor imobiliário, que os vê apenas como possíveis atrativos quando atrelados a seus empreendimentos. Assim, os recursos naturais são progressivamente privatizados para atender a esse modelo desenvolvimentista, levantando o questionamento sobre qual seria o papel ideal do poder público na mediação desses conflitos e como as políticas locais influenciam na organização espacial e acesso da população aos bens públicos.

Como nos traz Harvey (2008), a aproximação dos agentes do capital privado das decisões previamente estatais permite que o capital opere através do Estado sem se tornar parte dele. Ou seja, retira o poder decisivo e mediador do Estado, colocando-o como mero coadjuvante de uma parceria desacertada. Cria-se, assim, um ambiente excludente aos cidadãos, ao passo que extremamente favorável à iniciativa privada. Por ser um agente parcial a adquirir o poder de decisão, acaba por utilizar a máquina pública a seu favor, o que pode culminar na flexibilização das legislações e em políticas públicas focadas no capital, em detrimento de questões socioambientais.

Nesse contexto, o Rio Grande do Sul foi diretamente objeto de mudanças de mentalidade no que tange à preocupação legislativa na intervenção ambiental do território. Isso porque, em 1990, houve desenvolvimento protagonista nas políticas ambientais e participativas do

Estado. Com isso, mudanças na gestão das águas foram implementadas, passando as Bacias Hidrográficas a serem entendidas como unidades de gestão de recursos hídricos, com estopim, pela implementação do disposto no artigo 171 da Constituição Estadual (1989), que estabeleceu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), pelo qual se adotou a bacia hidrográfica como unidade de gestão.

Após, com o advento da Lei Estadual 10.350/1994, regulamentou-se o dito artigo e se estabeleceu a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica para cada uma das 25 existentes no território - também conhecidas como sub-bacias -, dividindo-se este em três grandes bacias, as do rio Uruguai, do Guaíba e a Litorânea. A concepção se estendeu ao cenário nacional pela Lei n° 9.433/97, pela definição de importantes unidades de gestão de recursos hídricos, que levam em consideração a área e a porcentagem de cada município inserido na bacia.

Concomitantemente à regulamentação e definição ambiental, são criados, pela Lei Estadual n° 10.283/94, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Estado, com regimentos promovidos pelo Decreto n° 35.764/94. Cada uma das 28 regiões instauradas foram baseadas em homogeneidade econômica, ambiental e social; além de outras variáveis como emprego, deslocamentos por tipo de transporte, hierarquia urbana e etc.

Por sua vez, foram agrupadas em nove Regiões Funcionais de Planejamento (RFs), servindo como referência para elaboração de vários instrumentos de planejamento estadual, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A fim de materializar a idealização participativa, foram criados fóruns de discussão para a promoção de políticas e ações que visassem o desenvolvimento regional, com a articulação de ações com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES). Além disso, foi estabelecido, através dos Coredes, a regionalização do Orçamento Participativo, originalmente criado na cidade de Porto Alegre (1980), servindo como referência nacional e mundial, pela ONU, como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana.

Ao revés, com a chegada dos anos 2000, houve uma virada conservadora no Estado do Rio Grande do Sul, como se observa em relação ao crescimento do agronegócio que, em menos de 40 anos, deslindou quase metade do território, atingindo a expansão da área produtiva em 35 mil km² (Mapbiomas, 2024). Por consequência, houve aumento das exportações gaúchas, com destaque nacional como a maior exportação de arroz e o estado como responsável por 23,3% da produção brasileira de soja em grão no ano de 2023. O crescimento exponencial do PIB findou, no primeiro trimestre de 2024, como a maior participação do estado já registrada, devido ao aumento das lavouras de soja e de milho (Seplag, 2024).

Nesse sentido, percebe-se uma virada no que se refere às políticas estaduais, especialmente pela aderência popular por governos conservadores em diferentes instâncias do Estado. A exemplo, o alinhamento da política estadual com a bancada ruralista nacional, o aumento da força de prefeitos, a eleição de vereadores e deputados conservadores e o desmonte de políticas públicas estaduais, com destaque para a contenção de gastos (PMDB, 2002-2007), cortes lineares no orçamento (PSDB, 2007-2011), gastos públicos com pessoal e custeio (PT,

2011-2015), extinção de Fundações Estaduais (PMDB, 2015-2019), alterações legislativas no Código Ambiental (PSDB, 2019-2022) e aproximação ao agronegócio (PSDB, 2023 - atual).

Nesse contexto de globalização econômica, crescimento do ideal neoliberal e mercantilização do espaço urbano, ao mesmo tempo em que a participação do Estado é reduzida e modificada, se institui o protagonismo do capital, colocando as cidades à mercê de princípios exclusivamente desenvolvimentistas do ponto de vista econômico.

É nesse contexto e sob essa lógica que os governos locais são inseridos em uma competição global e/ou regional por investimentos e desenvolvimento, em um ambiente em que o interesse econômico prevalece sobre as questões sociais e ambientais. Em grandes metrópoles esse movimento do mercado imobiliário é mais visível pelo porte das empresas envolvidas, mas também em cidades médias, como no caso de Osório, que experimenta um crescimento acelerado de expansão do mercado imobiliário, esse processo emerge e torna-se perceptível. O Estado, ao invés de promover o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, bem estar social e preservação ambiental, frequentemente atua em favor de atores econômicos, facilitando a urbanização de áreas ecologicamente sensíveis.

EMPRESARIAMENTO DO ESTADO E GESTÃO LOCAL

De acordo com Harvey (1996), o conceito de empresariamento diz que os governos locais, imersos em um contexto neoliberal, assumem uma postura de gestão empresarial e mercadológica, passando a gerir as cidades como se essas fossem empresas, competindo entre si e inseridas na mesma perspectiva que os agentes do mercado corporativo. Essa forma de atuação opera com as lógicas do lucro e da competitividade e se sobrepõem a outras demandas sociais e ambientais. Em Osório esse fenômeno se manifesta na expansão de condomínios horizontais às margens de lagoas, tornando esses bens públicos espaços privatizados (ao menos o acesso a eles) e aprisionados por uma classe econômica que possui as condições financeiras de pagar pelo acesso, pelo cenário e pela proximidade com os espaços de natureza, limitando e até mesmo impedindo o acesso do restante da população.

O empresariamento da gestão pública influencia nas decisões dos governos locais e acaba moldando o planejamento urbano, resultando na priorização de investimentos públicos em setores mais rentáveis economicamente, ignorando ou postergando o atendimento de outras demandas. Assim, as políticas públicas de desenvolvimento urbano passam a favorecer o capital imobiliário, podendo gerar exclusão social e degradação ambiental.

DIREITO À CIDADE

Lefebvre (2016) defendia o direito à cidade como o direito de todos os cidadãos terem acesso e participarem da vida urbana, usufruindo dos recursos e serviços disponíveis, se relacionando intrinsecamente com a cidade. Contudo, o processo acelerado de urbanização, baseado na lógica neoliberal, compromete o direito à cidade, ao restringir o acesso de maior parte da população aos espaços públicos e naturais. Isso ocorre especialmente nas áreas de maior

valor econômico e ambiental. Para Lefebvre (2016), a cidade submetida à lógica mercantilista do capitalismo passa a ser local de consumo ao mesmo tempo em que se torna ela mesma um produto.

Maricato (2015) também é crítica à produção capitalista das cidades ao afirmar que a cidade é "um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central". Apesar disso, a autora vê no Estado um agente de grande importância, dados seus papéis de controle e regulamentação de investimentos públicos e no uso e ocupação do solo, intermediando a distribuição de lucros, juros, rendas, salários, entre outros.

Para Harvey (2014), o direito à cidade como um direito coletivo, vinculado ao tipo de sociedade e relações que se quer construir, incluindo as interações com a natureza e o estilo de vida almejado. Ele argumenta que a urbanização é um fenômeno de classe e é conduzida pela produção capitalista do espaço, que concentra o controle nas mãos de poucos ao extrair excedentes de algum lugar ou grupo. Ao mesmo tempo, a urbanização absorve e redistribui esses excedentes, criando uma conexão direta entre urbanização e capitalismo.

Harvey (2014) também defende que o controle democrático sobre a produção e o uso dos excedentes urbanos é essencial para garantir o direito à cidade. Embora o Estado tente capturar parte desse excedente por meio de tributos, o empresariamento do Estado, fortemente influenciado pelo neoliberalismo, tem privatizado esse controle e enfraquecido a gestão pública. Assim, o direito à cidade acaba subordinado aos interesses privados. Harvey (2014, p.65) resume a ideia como "o direito a mudar o mundo, a mudar a vida e a reinventar a cidade", defendendo a união dos movimentos sociais em torno de um objetivo comum para resistir à destruição criativa do capitalismo.

A privatização dos espaços lagunares em Osório exemplifica como acontece empiricamente a perda do direito à cidade, à medida em que a população é tolhida do acesso e uso desses espaços de natureza que podem servir para lazer, contemplação, prática de esportes e até mesmo para a constituição dos aspectos culturais da comunidade.

O crescimento de empreendimentos privados ao redor das lagoas limita o acesso público, transformando o que deveria ser um bem coletivo (assim definido em leis municipais, estaduais e até mesmo na legislação federal) em um privilégio para usufruto de poucos privilegiados. Essa dinâmica reforça a segregação socioespacial e lança um grande desafio à gestão pública, que deve reconsiderar suas práticas de planejamento.

JUSTIÇA AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

A demanda por justiça ambiental surge como uma nova maneira de pensar a interação entre a sociedade e o meio natural. Ela abrange "o tratamento equitativo e a plena participação dos diferentes grupos sociais, independentemente de sua origem ou condição econômica, nas decisões relacionadas ao acesso, uso e ocupação dos recursos ambientais em seus territórios" (Acseirad; Mello; Bezerra, 2009, p. 25). A justiça ambiental objetiva que o

ambientalismo permeie, dentro de um cenário democrático, áreas como o Direito, de modo a ter efetividade para além do aspecto teórico e, assim, fazer frente à territorialização das populações, carregada por direitos fundamentais materiais e imateriais, aos anseios e meios do lucro desenfreado. Logo, o movimento tem se desenvolvido “a partir da luta contra dinâmicas discriminatórias que colocam sobre o ombro de determinados grupos populacionais os malefícios do desenvolvimento econômico e industrial” (Porto, 2013).

No contexto de Osório, a expansão urbana em áreas lagunares vulneráveis exemplifica essa injustiça, ao priorizar o capital imobiliário e limitar o acesso público a bens naturais essenciais para a subsistência e o lazer da população local. Essas áreas, que deveriam ser protegidas e geridas de maneira equitativa, têm se tornado objetos de especulação, intensificando a pressão sobre os ecossistemas e comprometendo o bem-estar das comunidades locais.

A sustentabilidade, por sua vez, é muitas vezes evocada como um princípio norteador do planejamento urbano, mas, na prática, é frequentemente subordinada aos interesses econômicos de curto prazo. De acordo com Leff (2017), a crise ambiental é uma consequência de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração desenfreada dos recursos naturais, sem considerar os limites ecológicos do planeta.

A expansão das cidades incorpora parte da natureza, transformando-a em uma parcela da produção e consumo (Harvey, 2013). Essa apropriação se traduz na transfiguração do meio natural para adaptação do espaço à lógica desenvolvimentista. Ou seja, separa-se, tanto no imaginário social, como fisicamente, o meio natural do meio social, a exceção de quando a presença desses elementos é vista pelo capital imobiliário como parte de seu empreendimento.

Logo, torna-se impossível discutir sustentabilidade sem discutir também o papel do Estado, assim como torna-se inviável a visualização da natureza como algo a parte do meio social, já que, para Latour ([1999] 2019) a sociedade é parte da natureza e a natureza está, invariavelmente, inserida nos sistemas sociais e econômicos. A questão então converte-se em como se dará a apropriação da natureza pelo meio social, num contexto neoliberal.

Na perspectiva de alcançar o desenvolvimento das cidades e regiões é imprescindível adotar uma abordagem equilibrada entre crescimento urbano e preservação ambiental. O cuidado com ecossistemas, a observação dos direitos da natureza, o acesso igualitário aos bens públicos, a priorização do bem comum e uma gestão democrática da produção do espaço são medidas fundamentais para que haja sustentabilidade em qualquer modelo de desenvolvimento.

A proliferação de empreendimentos imobiliários do tipo "condomínio fechado" às margens das lagoas osorienses ilustra eficazmente como as práticas neoliberais na gestão pública promove a privatização dos espaços naturais e a exclusão social. Isso enfraquece a capacidade de que políticas públicas alcancem o desejado equilíbrio entre interesses, demandas e limites na construção das cidades.

É necessária a implementação de políticas urbanas embasadas em princípios de justiça ambiental e sustentabilidade, de forma a assegurar que os recursos e ambientes naturais sejam preservados e conservados e estejam acessíveis à população democraticamente, evitando que as pessoas e comunidades mais vulneráveis sofram as maiores consequências da degradação ambiental e as restrições de acesso e convívio com espaços de natureza.

CONDOMINIZAÇÃO

O termo condominização refere-se ao processo de expansão urbana baseado na construção de condomínios fechados, especialmente em áreas de alta valorização imobiliária e, nos casos de Osório e de outros municípios do litoral norte gaúcho, de alta sensibilidade ambiental. Santos e Ribeiro (2013, p.78) definem condominização como “o simulacro sociogeográfico do prazer e da satisfação atomizados, individualísticos, desumanos que, sob a forma de falsas miragens, apartam o ser e o território, espessando o deserto de desigualdades no qual vivemos”.

Para Batista, Pereira e Bortolo (2019, p. 848) os condomínios são “áreas residenciais homogêneas, ou seja, em segregação social e espacial, pois o acesso à moradia é mediado pela renda dos indivíduos”, enquanto Sposito e Góes (2017, p.32) tratam os condomínios genericamente como “espaços residenciais fechados”, que se proliferam em especial pelo receio que as pessoas têm quanto à segurança, interferindo na produção do espaço e promovendo a auto-segregação daqueles que possuem renda suficiente para habitar em locais privilegiados. Essa produção do espaço não molda apenas o espaço urbano, mas interfere diretamente na dinâmica do campo e dos espaços de natureza até então não urbanizados, articulando campo e cidade de forma intensa (Sposito, 2022).

O processo de condominização no Litoral Norte do Rio Grande do Sul vem se intensificando nas últimas décadas, com municípios como Xangri-Lá e Capão da Canoa liderando a adoção desse modelo como carro-chefe para as políticas de desenvolvimento econômico locais (Lopes, Ruiz e Anjos, 2018). O município de Osório tem encarado esse fenômeno mais intensamente na última década, gerando profunda segregação espacial e a transformação das lagoas em espaços restritos a uma elite que adquire os imóveis comercializados dentro desses condomínios. Esse cenário apresenta impactos ambientais significativos, uma vez que as áreas destinadas aos condomínios afetam ecossistemas locais e regionais, comprometendo o equilíbrio ambiental, aumentando a carga de poluição, seja por esgoto doméstico, resíduos sólidos, ruídos e pela própria presença humana em ambientes anteriormente restritos ou com prevalência da vida não humana.

Além desses aspectos, é importante destacar negativamente a apropriação da paisagem esses locais, já que os modelos paisagísticos adotados pelas urbanizadoras invariavelmente se utilizam de muros ao redor dos condomínios, impedindo a visão das lagoas por quem não reside no espaço intramuros. Ao mesmo tempo que impede o acesso físico ao bem público,

cerceia também a contemplação e o lazer, retirando da população em geral o acesso e uso de elementos que compõem a história, a geografia e a cultura locais e regionais.

A condominização, portanto, surge como uma forma de apropriação do espaço urbano e natural por atores econômicos, incentivada pela postura neoliberal e empresarialista do Estado. Ao facilitar e incentivar a construção de empreendimentos voltados para classes de maior poder aquisitivo, o poder público contribui para o aprofundamento das desigualdades sociais e ambientais, comprometendo o direito à cidade e à natureza para as comunidades locais.

O CASO EM ESTUDO

Em Osório, município localizado no Litoral Norte gaúcho, esses desafios se tornam ainda mais evidentes devido à crescente pressão imobiliária, ao aumento populacional observado nos últimos censos e ao acelerado processo de expansão da área urbana, ameaçando diversos ecossistemas e paisagens e em especial os bens públicos lagunares, tão característicos do município - e da região como um todo. A expansão urbana é tão marcante na região que o município de Xangri-Lá, um dos pertencentes ao Conselho Regional de Desenvolvimento do Litoral - COREDE Litoral, é popularmente conhecido com a “capital dos condomínios”, título que o próprio poder público local aceita e promove em suas mídias (Xangri-Lá, 2014).

De acordo com Strohaecker et al. (2006), as últimas duas etapas de expansão urbana do litoral norte gaúcho e uso do solo têm base na forte participação de loteamentos residenciais para fins de segunda residência, sendo a etapa mais recente marcada pela disseminação dos condomínios horizontais.

A região definida pelo Corede Litoral, que compreende 21 municípios do litoral norte gaúcho, observou aumento populacional na ordem 26% entre os censos de 2010 e 2022, apresentando ainda maior crescimento percentual em relação aos censos de 2000 e 2010, quando teve sua população acrescida em 22%. Esse movimento ocorre opostamente ao próprio estado do Rio Grande do Sul, que observou um crescimento de apenas 2% da população no intervalo entre os dois últimos censos. Esses dados explicitam a forte pressão que a região vem sofrendo em termos de aumento das áreas urbanizadas e do consequente avanço sobre as áreas preservadas de natureza.

Osório é um município gaúcho com uma população de 47.396 pessoas, de acordo com os dados do Censo 2022 do IBGE (2024), tendo crescido sua população um pouco abaixo dos valores observados na região. Enquanto a região do Corede Litoral teve um aumento de população na ordem de 26%, com alguns municípios atingindo mais de 50% de crescimento populacional, Osório cresceu 16%, o que ainda pode ser considerado um valor substancial, mesmo em relação ao contexto regional.

Em termos de extensão territorial, Osório ocupa uma área de 663,9 km², tendo em seu território um conjunto de ecossistemas que compreende rios, cascata, lagoas, serra, planície,

mata atlântica, pampa e uma praia marítima de pouco mais de dois quilômetros de extensão. O território osoriense está inserido dentro da Região Hidrográfica das Bacias Litorâneas, sendo 64,5% da área total do município inserida na Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí (BHRT) com praticamente todas as lagoas fazendo parte dela, enquanto 46% da área do município localiza-se na Bacia Hidrográfica do Litoral Médio.

Assim como a maior parte da região do litoral norte gaúcho, sua economia está baseada em serviços e no comércio, tendo a maior parte dos empregos formais nesses setores, enquanto em relação ao PIB, o setor de serviços foi responsável por 61,7% do total apurado no município no ano de 2020 (Sebrae, 2024).

Figura 1: Município de Osório



Fonte: elaborado pelos autores.

Osório conta com 23 lagoas, conforme a Figura 2, muitas delas interligadas, e que compõem parte da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. A região toda se caracteriza pela presença desses corpos lagunares, sendo que da planície litorânea da região, cerca de 40% dessa área é superfície lagunar. Por sua quantidade, alinhamento, formação e por não apresentarem salinidade, mesmo tão próximas do mar, apresentam uma condição ecossistêmica única no mundo (Schäfer; Lanzer; Scur, 2016; Moura et al., 2015).

Figura 2: Lagoas no território osoriense em escala de cinza.



Fonte: elaborado pelos autores.

A ação dos agentes do Estado na produção do espaço, sob influência dos setores política e economicamente mais poderosos, se materializa nas alterações legais, decretos e contratos firmados, que evidenciam as dinâmicas de transformação, como marcas deixadas por processos que já ocorreram. Assim, analisando a legislação municipal, através do portal online Leis Municipais (2024), produziu-se o Quadro 1 com os decretos municipais que autorizaram a instalação de condomínios horizontais fechados no município.

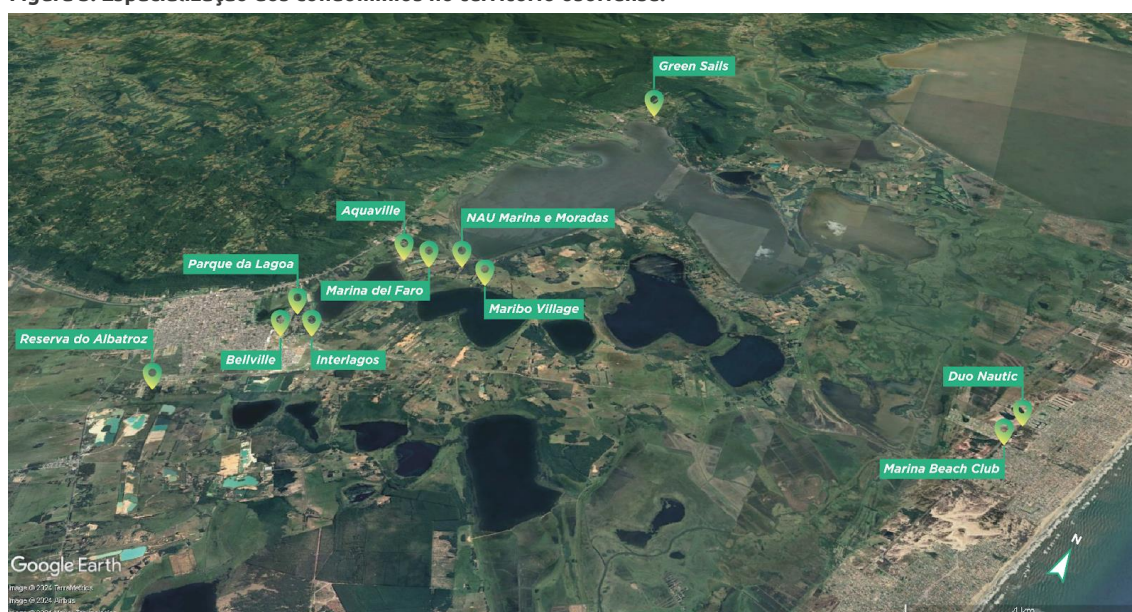
Quadro 1: Decretos municipais de aprovação de condomínios fechados.

DECRETO	NOME DO EMPREENDIMENTO	ÁREA TOTAL (m²)	ANO
111/2023	Condomínio Residencial Nau - Marina e Moradas	396.764	2023
22/2023	Duo Nautic Life Club	460.019	2023
222/2021	Condomínio Residencial Lagoon Marina	151.452	2021
24/2021	Condomínio Marina del Faro	199.956	2021
184/2020	Condomínio Reserva do Albatroz	83.222	2020
214/2019	Aquaville Reserve Condomínio Náutico Residencial	156.869	2019
214/2015	Green Sails	158.761	2015
191/2009	Condomínio Bell Vile	154.060	2009
216/2006	Residencial Morada da Lagoa	110.316	2006
202/2006	Maribo Village Horses Club & Resort	489.200	2006
132/2002	Residencial Parque da Lagoa	91.684	2002
123/1999	Marina Beach Club (Lagoa do Passo)	Não informado	1999
Sem informação	Condomínio Interlagos	Não informado	Anterior a 1999

Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3 representa a localização dos condomínios listados no Quadro 1 no território osoriense, auxiliando na espacialização dos empreendimentos e evidenciando a preferência absoluta por localização às margens das lagoas do município para implementação desses empreendimentos.

Figura 3: Espacialização dos condomínios no território osoriense.



Fonte: elaborado pelos autores com Google Earth e Adobe Illustrator.

Além da autorização via decreto para os condomínios fechados, que é a última etapa do processo regulamentar de sua instalação, há as etapas anteriores, que consistem na obtenção das licenças prévia, de instalação e de operação. A análise dessas licenças também auxilia a compreensão do acelerado processo de condominização da cidade, pois evidencia as intenções e preparativos de investidores em relação a novos empreendimentos do tipo.

A partir de 2019, as aprovações de condomínios foram intensificadas, como exposto no Quadro 1, enquanto o Quadro 2 apresenta a quantidade anual de Licenças Prévias expedidas pela prefeitura municipal de Osório, para a atividade de “parcelamento do solo para fins residenciais ou mistos”, entre 2021 e 2024, conforme busca realizada no Portal da Transparência, no site do município (Prefeitura de Osório, 2024).

As Licenças Prévias (ambientais) estão regulamentadas no decreto 11/2023, conforme o portal Leis Municipais (2023), estabelecendo o conjunto de documentos, formulários, informações, laudos e outros registros que compõem a requisição de licença, que serão posteriormente analisados por equipes estabelecidas. Além das licenças prévias, há ainda, no processo de aprovação de loteamentos e condomínios, as etapas de aprovação do projeto urbanístico, licenças de instalação, de operação (nos casos de condomínios) e, por fim, o decreto de aprovação.

Quadro 2: Licenças Prévias por ano e finalidade.

ANO	TIPO CONDOMÍNIO	TIPO LOTEAMENTO	TIPO DESMEMBRAMENTO	TIPO NÃO DEFINIDO
2024	5	0	0	0
2023	3	3	1	2
2022	10	1	0	3
2021	1	6	0	0
TOTAL	19	10	1	5

Fonte: elaborado pelos autores.

Como os dados evidenciam no Quadro 2, o último quadriênio tem sido de intenso aquecimento no mercado imobiliário local. Dentre as licenças prévias listadas, a maior parte foi para empreendimentos do tipo condomínio fechado e, em segundo lugar, do tipo loteamento. A busca por licenças vigentes ajuda a trabalhar com aquelas que estão efetivamente em andamento, não significando, entretanto, que não haja licenças que tenham sido expedidas, mas que por distintas razões não foram renovadas.

Ao analisar o Plano Diretor do município, desde sua primeira aprovação, em 2006, foram 99 artigos já alterados ou adicionados, em um total atual de 219 artigos. As alterações se deram nos anos de 2011, 2014, 2015, 2018, 2020 e 2023, como demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3: Artigos alterados no Plano Diretor por ano de alteração.

ANO	ARTIGOS ALTERADOS E/OU ADICIONADOS
2011	8
2014	1
2015	18
2018	22
2020	2
2023	67

Fonte: elaborado pelos autores.

Um dos artigos que se destacam entre as alterações é o Artigo 16, em seu inciso IV, que teve modificações em 2011, 2015 e 2018, alterando a área denominada de Setor de Lagoa 1, que previa inicialmente a área de preservação permanente - APP - em uma faixa de 50 metros dos limites de cheias e chegou a ter a faixa de preservação definida em 100 metros, sendo que em 2018 o nome de Setor de Lagoa 1 foi retirado, deixando apenas como APP e sem área definida, remetendo apenas ao que a legislação federal definir.

Mas o que diz a legislação federal? A lei 12.651/2012 em seu artigo 3º, define as áreas de preservação permanentes (APP) como "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" (Brasil, 2012). No artigo 4º as APPs são tipificadas e definidas as respectivas faixas de preservação.

As faixas de preservação de que trata esse artigo são estabelecidas são variáveis, de acordo com o tipo, largura ou área do corpo hídrico, conforme descrito no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4: Artigos alterados no Plano Diretor por ano de alteração.

TIPO E TAMANHO DE CORPO HÍDRICO	TAMANHO EM METROS	FAIXA DE PRESERVAÇÃO
Curso d'água natural perene e intermitente	Largura < 10	30 metros
Curso d'água natural perene e intermitente	Largura de 10 a 50	50 metros
Curso d'água natural perene e intermitente	Largura de 50 a 200	100 metros
Curso d'água natural perene e intermitente	Largura de 200 a 600	200 metros
Curso d'água natural perene e intermitente	Largura > 600	500 metros
Lagoas e lagos naturais em áreas rurais	Até 20ha de área	50 metros
Lagoas e lagos naturais em áreas rurais	> 20ha de área ¹	100 metros
Lagoas e lagos naturais em áreas urbanas	Sem definição	30 metros
Nascentes e olhos d'água	Sem definição	50 metros
Em áreas urbanas consolidadas	Sem definição	Definida pelo município

Fonte: elaborado pelos autores.

Após definir as faixas de preservação permanente, o artigo abre uma exceção permissiva e perigosa, quando permite que cada município legisle sobre as faixas de preservação, de acordo com seu próprio zoneamento de área urbana, exigindo alguns critérios, como ter sistema viário implantado, ter definição de quadras e lotes edificadas, uso predominantemente urbano, com edificações residenciais, comerciais, industriais, entre outras e pelo menos dois dos seguintes equipamentos: drenagem pluvial; esgotamento sanitário; abastecimento de água; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos. Esse artigo foi modificado pela última vez no ano de 2021, período em que o ministério do meio ambiente declaradamente tentava “passar a boiada” de desregulamentações e simplificações de normas, com reformas legais e infralegais, conforme defendido pelo próprio ministro à época, o senhor Ricardo Salles (Globo, 2020). O risco envolvido nessa exceção consiste no fato de que paulatinamente a urbanização vai alcançando as áreas rurais e os entornos de rios e lagos, sendo que no médio ou longo prazo, considerando o movimento do mercado imobiliário identificado em Osório, grande parte das lagoas e rios do município estará em áreas urbanas.

O mercado imobiliário, bem como alguns setores agropecuários, acaba sendo favorecido com essas alterações legislativas em que são superadas as normas preexistentes e suplantadas quaisquer iniciativas prévias de promover proteção ao ambiente natural e cultural, ou mesmo de promover maior equilíbrio entre distintos atores sociais e naturais. As Figuras 4 e 5 demonstram as localizações de alguns condomínios fechados no município, em que fica bastante evidente a aproximação preferencial desses empreendimentos com as lagoas. Essas figuras foram elaboradas a partir do mapa anexo do Plano Diretor.

Nenhuma das lagoas osorienses possui área inferior a 20 hectares, de acordo com Schäfer, Lanz e Scur (2017).

Figura 4: Espacialização dos condomínios Lagoon, Interlagos, Belville e Parque da Lagoa e as faixas de APP.



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Mapa de Zoneamento Anexo do Plano Diretor.

Figura 5: Espacialização dos condomínios Aquaville, Marina del Faro, Nau e Maribo, e as faixas de APP.



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Mapa de Zoneamento Anexo do Plano Diretor.

Ampliando o leque de exemplos, há alterações para o Plano Diretor de Osório sendo discutidas em audiências públicas neste ano, de 2024, sendo que em 2023 houve uma forte modificação nesta lei, com 67 artigos alterados ou incluídos. No atual processo de atualização do Plano Diretor, há uma proposta que altera o artigo 81, que define as contrapartidas dos

condomínios, com áreas verdes e/ou equipamentos de lazer, com determinação de ligação desimpedida com via pública e, nos casos de o condomínio fazer frente a corpo hídrico, a área da contrapartida deverá ser disposta neste local. A alteração da lei, por sua vez, autoriza que até 100% da área em questão possa ser compensada na forma de valor pecuniário, sem a necessidade de reserva do espaço físico.

Também cabe destacar a proposta de criação das Zonas de Urbanização Específica para Núcleos Isolados (ZUE-N), que, conforme defendido por um representante do Conselho Municipal de Desenvolvimento, abre a possibilidade de criação de “ecovilas” ou “eco-sítios” no Morro da Borússia, uma área que atualmente tem sofrido com dificuldades no abastecimento de água e acesso logístico, por exemplo. O Morro da Borússia é uma Área de Preservação Permanente que vem sofrendo uma forte pressão fundiária, com diversos desmembramentos de terras sendo feitos à margem da lei. A justificativa apresentada para projetos como esse das ZUE-Ns está em uma suposta facilidade de fiscalização sobre preservação de áreas verdes naturais em condomínios rurais, com responsabilidade colocada sobre um empreendedor - o administrador do condomínio.

Essas mudanças evidenciam uma adequação legislativa progressiva para atender as demandas do mercado imobiliário, muitas vezes em detrimento da preservação ambiental e cultural, sob a justificativa de modernização e segurança jurídica. As evidências do interesse do poder público municipal em favorecer o mercado imobiliário são cristalizadas na comunicação oficial da prefeitura. Um dos exemplos é a publicação feita recente em rede social oficial da prefeitura em que o atual prefeito Roger Caputi (MDB) comemora a assinatura da renovação do termo de cooperação Mata Atlântica junto ao governo do estado. A sua maior ênfase se dá exatamente no retorno da possibilidade de liberação de licenças ambientais para empreendimentos, pois, nas palavras do prefeito, eles “trabalharam muito nesses quatro anos para atraí-los”, sem citar em nenhum momento algum tipo de preocupação com a preservação ambiental e a própria Mata Atlântica (Prefeitura de Osório, 2024).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos resultados revela um quadro preocupante sobre a expansão urbana no município de Osório, particularmente nas áreas próximas às lagoas, que têm sido alvo de um acelerado processo de condominização. Essa expansão, impulsionada pela flexibilização das leis municipais e pela aprovação de novos empreendimentos imobiliários, tem gerado graves impactos socioambientais, comprometendo o acesso público e a preservação ambiental das lagoas. Essa conjuntura torna possível colocar em xeque a presença do planejamento na construção das cidades. Por se tratar de um instrumento que está, por vezes, diretamente ligado à gestão, encontra barreiras para sua implantação direta, ao passo que também adquire a capacidade de criá-las.

Para Randolph (2023) a figura do planejamento é indiscutível. O que se coloca em discussão é a seletividade aplicada pela figura do Estado, que, de forma sutil e sistemática, minimiza a

participação social dentro do sistema de escolhas. Logo, a presença do capital e das classes dominantes é mantida, podendo o próprio planejamento se configurar como um mecanismo que acaba por reproduzir essa seletividade quando parte da estrutura de gestão.

Assim, é necessário seu afastamento de ideais privatistas e desenvolvimentistas. É justamente nesse sentido que se torna essencial abordar os possíveis cenários futuros para a cidade de Osório. Para que, dessa forma, se torne palpável a influência direta do empresariamento das cidades sob seu ambiente natural, e assim, contribuir para a mitigação desses efeitos.

IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA EXPANSÃO URBANA

Os dados obtidos a partir da análise espacial mostram uma clara sobreposição entre áreas de expansão imobiliária e zonas ambientalmente sensíveis. As imagens de satélite revelam que os condomínios horizontais, localizados nas margens das lagoas, estão cada vez mais próximos das áreas de preservação permanente (APPs), o que compromete a integridade dos ecossistemas locais. A urbanização em áreas de lagos, ao alterar as características naturais da região, aumenta a vulnerabilidade dos ecossistemas, refletindo inclusive na drenagem urbana, devido à eliminação dos espaços de drenagem e absorção - várzeas ou áreas alagadiças - necessárias ao melhor escoamento das chuvas, absorção da água e contenção das elevações de marés.

Essa expansão urbana em Osório reflete um padrão de desenvolvimento observado em outras cidades litorâneas do Rio Grande do Sul, onde o setor imobiliário exerce forte pressão sobre o poder público para flexibilizar as normas ambientais. A construção de condomínios fechados tem fragmentado o território, restringindo o acesso popular aos bens públicos lagunares. A privatização dos bens públicos, como apontado em estudos anteriores, agrava desigualdades socioespaciais, reforçando a segregação entre áreas de alto valor imobiliário e as demais zonas urbanas.

O PAPEL DOS ATORES ECONÔMICOS E A GESTÃO PÚBLICA

A atuação do mercado imobiliário, especialmente através de grandes construtoras e incorporadoras, tem sido fundamental para moldar o atual cenário urbano em diversas cidades brasileiras e, com algumas características específicas, o de Osório. Esse modelo de desenvolvimento, centrado na construção de condomínios de alto padrão, transforma profundamente a paisagem e impõe um novo modo de ocupar o território, de uma forma que acaba por promover a exclusão social e dificultar o acesso da população, principalmente de baixa renda, aos espaços de natureza e aos bens públicos.

A partir da análise documental realizada nos decretos municipais e nas licenças ambientais expedidas pelo poder público municipal para a constituição de novos empreendimentos condominiais, constatou-se uma tendência crescente de atração de empreendimentos desse tipo para o território, bem como um aumento da flexibilização das normas ambientais, através

da expansão das zonas urbanas e semiurbanas, que acabam por reduzir os limites legais das faixas de APPs no entorno das lagoas, facilitando a aprovação de projetos que até então poderiam não ser viáveis ou ser menos atrativos para os empreendedores. Na última década o número de decretos de aprovação de novos condomínios aumentou significativamente, concentrando nesse período mais da metade do total dos condomínios fechados osorienses. No ano de 2023, dois grandes empreendimentos — o Condomínio Residencial Nau e o Duo Nautic Life Club — foram aprovados em áreas de alta vulnerabilidade ambiental.

As modificações do Plano Diretor, ao reduzirem as exigências para a construção em áreas próximas às lagoas, demonstram como a gestão pública local tem favorecido setor da construção civil, contribuindo para a degradação ambiental e a exclusão social.

CENÁRIOS FUTUROS E ALTERNATIVAS PARA A GESTÃO PÚBLICA

Conforme exposto neste trabalho, demonstra-se crucial repensar o modelo de desenvolvimento urbano das cidades e, neste caso, em Osório. É necessário buscar um maior equilíbrio e coerência entre as expectativas de crescimento econômico local e a preservação ambiental. A análise dos dados sugere que, sem que haja uma mudança de paradigma no planejamento urbano, por parte dos poderes públicos municipais, processos como esse de condominização, em Osório, continuarão avançando, comprometendo ainda mais o acesso público a bens públicos, sejam eles parques, rios, lagos - e até o mar!

Como proposição de alternativa para tornar viável essa mudança paradigmática sugerida, traz-se a implementação de políticas de gestão participativa efetiva, que confira à sociedade civil um papel mais ativo na tomada de decisões sobre o uso e ocupação do solo. A mera promoção de audiências públicas ou a abertura de espaços nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e de Desenvolvimento não são suficientes para que haja engajamento, participação e real representatividade da população, principalmente de comunidades mais carentes ou afastadas do centro do poder decisório político.

Uma "revisão verde" do Plano Diretor torna-se fundamental para garantir que as áreas de natureza sejam efetivamente protegidas, e que o desenvolvimento urbano ocorra de forma planejada e sustentável, no sentido mais adequado do termo.

A criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com ênfase na garantia do acesso igualitário aos bens públicos, colocando o meio ambiente como um ator social com direitos, também se apresenta como alternativa, visando a promoção de um modelo de desenvolvimento mais justo, com garantias de preservação e acesso adequado e democrático aos bens públicos, materiais e imateriais.

Também se identifica como necessária a criação de políticas públicas mais efetivas, nas esferas municipal, estadual e federal, que auxiliem os governos locais a resistir às tentativas de mercantilização do território, promovidas pelo mercado imobiliário. Finalmente, sugere-se a implementação de mecanismos que reforcem a fiscalização e o controle sobre as áreas de

preservação permanente, associada à participação ativa das comunidades locais, poderia reduzir os impactos da urbanização descontrolada e assegurar a proteção dos bens públicos naturais que pertencem à coletividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No planejamento, cada vez mais se torna necessário abordar demandas que tangenciam questões de sustentabilidade e justiça social. Nesse sentido, é significativo desenvolver a compreensão de que, na construção das cidades, a democratização do acesso aos espaços e bens públicos deve ser sustentada, mesmo que, num contexto neoliberal, os recursos naturais tornem-se interesse do capital privado.

O Estado deveria se utilizar de seu caráter mediador, intervindo de modo a conservar o caráter público desses espaços e prevenindo possíveis alterações nesses locais. Porém, com o avanço neoliberal e o alinhamento entre o Estado e a iniciativa privada, ocorre um cerceamento desse caráter mediador, privilegiando questões de desenvolvimento econômico em detrimento da manutenção ambiental. É o que acontece em Osório, onde o setor imobiliário atrela, cada vez mais, seus empreendimentos - em grande parte condomínios fechados, de médio a alto padrão - aos bens lagunares locais. Contexto que traz à tona conceitos como empresariamento do Estado e gestão locais, direito à cidade e condominização, levantando o questionamento sobre o papel ideal do poder público na mediação desses conflitos.

O avanço da condominização sob áreas ambientalmente sensíveis expressa como o empresariamento das cidades pode implicar em perdas ecossistêmicas e sociais, por comprometer o acesso público e a preservação ambiental das lagoas. Assim, torna-se indispensável visualizar a problemática pela ótica do planejamento urbano, traçando possíveis cenários futuros para a cidade de Osório, repensando o modelo de desenvolvimento em curso.

Concomitantemente, urge a necessidade de enfrentamento do empresariamento pelo poder público, em todas as esferas. Apenas com a resistência à mercantilização do território tornar-se-á possível a adoção de medidas de controle de uso desses espaços ecossistêmicos, buscando adotar uma postura preventiva, no que concerne a desastres naturais, e informativa, no tocante à compreensão dos fenômenos que vêm moldando o espaço urbano nos moldes atuais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BATISTA, Ramony Pereira; PEREIRA, Anete Marília; BORTOLO, Carlos Alexandre.

Segregação Socioespacial e os Espaços Residenciais Fechados em Cidades Médias.

Caderno de Geografia, v.29, n.58, 2019.

BRASIL. Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 134, n. 6, 9 jan. 1997. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 01/03/2024.

_____. [Código Civil] Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, DF: Presidência da República.

Casa Civil, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 13/03/2024.

_____. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília, DF: Presidente da República,. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13/09/2024.

CALDEIRA P. R., T. **From Modernism to Neoliberalism in São Paulo: Reconfiguring the City and Its Citizens.** Em: HUYSEN, A. (Ed.). Other Cities, Other Worlds: Urban imaginaries in a globalizing age. Durham and London: Duke University Press, 2008. p. 51–79.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **Portal CNMP**, c2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476_glossario/8211-bens-publicos.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual, de 3 de outubro de 1989.

Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70451>>. Acesso em: 07/11/24.

_____. Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa: Gabinete de Consultoria Legislativa. Porto Alegre, RS.

Disponível em: <<https://www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/10.350.pdf>>. Acesso em: 07/11/24.

_____. Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Assembleia Legislativa: Gabinete de Consultoria Legislativa. Porto Alegre, RS. Disponível em:

<<https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%2010.283.pdf>>. Acesso em: 07/11/24.

_____. Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Assembleia Legislativa. Porto Alegre, RS. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439>. Acesso: 07/11/24.

FEDOZZI, L. **Porto Alegre: neoliberalismo e o retorno do projeto autoritário**. Porto Alegre: Brasil de Fato, 2023. Disponível em: <<https://www.brasildefatores.com.br/2023/06/27/porto-alegre-neoliberalismo-e-o-retorno-do-projeto-autoritario>>. Acesso: 03/10/24.

GLOBO. **Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19**. [S.l.], g1.globo.com, 22 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. 2 Acesso em: 20/10/2024.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. São Paulo, Espaço e Debates, nº 39, 1996, p. 48-64.

_____. **Globalization and the "spatial fix"**. Revista Geographische. v. 3, ed. 2, 2001. Disponível em: <https://www.geographische-revue.de/archiv/gr2-01.pdf>. Acesso em: 11/03/2024.

_____. **O Novo Imperialismo**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

_____. **Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Ablume, 2006.

_____. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Itapevi, SP: Nebli, 2016.

_____. **A Revolução Urbana**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LEFF, Enrique. **Power-knowledge relations in the field of political ecology**. Ambiente & Sociedade. v. 20, n. 3, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/gM3FdfbDRwmGBTrPzmSpKrQ/?lang=en>. Acesso em: 14/03/2024.

LEIS MUNICIPAIS. **Plano Diretor**. Lei nº 3902, de 06 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Osório. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-osorio-rs>. Acesso em: 03/10/2024.

_____. **Decreto nº 11/2023**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/o/osorio/decreto/2023/2/11/decreto-n-11-2023-institui-e-regulamenta-o-procedimento-padronizado-quanto-aos-requerimentos-de-aprovacao-e-licenciamento-ambiental-de-parcelamento-do-solo-nas-modalidades-de-desmembramento-loteamento-e-condominio-por-unidades-autonomas?q=11%2F2023>. Acesso em: 03/10/2024.

LOPES, Eduardo Batista; RUIZ, Thays Cristina Domareski; ANJOS, Francisco Antonio dos. **A ocupação urbana no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, Brasil, e suas implicações no turismo de segunda residência**. UNIVALI, Balneário Camboriú, SC. *Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v.10, n.2, 2018.

MAPBIOMAS Project, **Collection 9 of the Annual Land Cover and Land Use Maps of Brazil (1985-2023)**, <<https://doi.org/10.58053/MapBiomass/XXUKA8>>. MapBiomass Data, V1, 2024.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Recurso digital (E-pub).

MAZZA, Alexandre. **Manual do Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOURA, et al. **A Urbanização na Zona Costeira: Processos Locais e Regionais e as Transformações Ambientais - o caso do Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil**. *Ciência e Natura*, Santa Maria, v. 37, n.42, 2015.

PREFEITURA DE OSÓRIO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://osorio.atende.net/transparencia/item/licencas#conteudo>. Acesso em: 03/10/2024.

_____. **Osório assina termo de cooperação Mata Atlântica com o estado/SEMA/FEPAM**. Osório, 7 de nov. de 2024 b. Instagram: @prefeituradeosorio. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/DCFdgtJPnQ2>. Acesso em: 07/11/2024.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. **Complexidade, processos de vulnerabilização e justiça ambiental: um ensaio de epistemologia política**. *Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]*, 93 | 2011, publicado a 01 outubro 2012, consultado a 22 outubro de 2024. URL: <<http://journals.openedition.org/rccs/133>>; DOI: <<https://doi.org/10.4000/rccs.133>>.

SCHÄFER, Alois; LANZER, Rosane; SCUR, Luciana. **Terra das Lagoas**. 2. ed. Caxias do Sul: Educs, 2016.

SCHÄFER, Alois; LANZER, Rosane; SCUR, Lucioana (Orgs). **Atlas socioambiental do município de Osório**. Caxias do Sul: Educs, 2017.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Data MPE SEBRAE**. Disponível em: <https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/osorio>. Acesso em: 16/10/2024.

SEPLAG - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **PIB do RS cresce 4,1% no primeiro trimestre de 2024, puxado pela recuperação da agropecuária**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/pib-do-rs-cresce-4-1-no-primeiro-trimestre-de-2024-puxado-pela-recuperacao-da-agropecuaria#:~:text=O%20crescimento%20nas%20lavouras%20de,mesmo%20per%C3%ADodo%20do%20ano%20passado>>. Acesso em: 07/11/2024.

SILVEIRA, L. C. F. **A consolidação do Imaginário neoliberal urbano: o caso de Porto Alegre**. In *SciELO Preprints* <<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6939>>. Porto Alegre, 2023.

SMITH, Adam. **A mão invisível**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

SOUZA, Angela Maria Gordilho. **Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras**. Caderno Metrôpoles, São Paulo, v. 20, n. 41, 2018.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda M. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 16 ed. São Paulo: Contexto, 2022.

STROHAECKER, Tânia Marques; FUJIMOTO, Nina Simone V. Moura; FERREIRA, Anelise Helm; KUNST, Aline Vicente. **Caracterização do uso e ocupação do solo dos municípios do litoral norte do estado do Rio Grande do Sul**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Editora UFPR, n. 13, 2006.

XANGRI-LÁ. Xangri-Lá completa 22 anos de Emancipação. **Xangri-Lá**, 26/03/2014. Disponível em: <https://xangrila.rs.gov.br/artigo/xangri-la-completa-22-anos-de-emancipacao>. Acesso em: 15/01/2024.

¹ Nenhuma das lagoas osorienses possui área inferior a 20 hectares, de acordo com Schäfer, Lanz e Scur (2017).