



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

A LUTA PELA MORADIA EM NITERÓI (RJ): A REVISÃO DO PLANO DIRETOR E A CRIAÇÃO DO FÓRUM DE LUTA PELA MORADIA

Regina Bienenstein (Universidade Federal Fluminense) - bienenstein_regina@id.uff.br
Arquiteta e Urbanista, Professora Titular aposentada

Daniel Mendes M. Sousa (Universidade Federal FluminenseMestre) - danielmendesms@yahoo.com.br
Arquiteto e Urbanismo, doutorando em Arquitetura e Urbanismo

Luiz Eduardo da Cunha (IBGE) - ledcads@gmail.com
Arquiteto e Urbanista



A LUTA PELA MORADIA EM NITERÓI (RJ): A REVISÃO DO PLANO DIRETOR E A CRIAÇÃO DO FÓRUM DE LUTA PELA MORADIA

RESUMO: O artigo discute a articulação entre coletivos populares da cidade de Niterói, Rio de Janeiro, organizados no Fórum de Luta pela Moradia (FLM-Nit-SG), e a Universidade Federal Fluminense (UFF), através de seu Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU), enquanto possibilidade de democratizar a gestão urbana. O Fórum, junto com outros atores civis e institucionais, tem estimulado a participação popular no debate das políticas urbanas da cidade, com foco no processo de revisão do Plano Diretor da cidade. O trabalho está organizado em cinco partes, além de uma introdução. A primeira contextualiza a abordagem do NEPHU sobre a luta pelo direito à moradia e à cidade e a criação do Fórum de Luta pela Moradia; a segunda parte recupera brevemente elementos e categorias de análise sobre a participação popular; a terceira parte identifica os atores envolvidos na discussão do Plano Diretor, especialmente na luta por moradia em Niterói. A quarta se concentra no próprio processo de discussão sobre o Plano Diretor e seus desdobramentos. Nas reflexões finais são abordados os limites e possibilidades do processo de gestão democrática da urbanização e gestão da cidade, tendo como objetivo a construção de cidades mais democráticas e inclusivas.

Palavras-chave: Participação. Habitação de interesse social. Plano Diretor

ST-1: Projeto Processo, Superação de Limitações



INTRODUÇÃO

Este artigo discute novas metodologias de assessoria técnica que articulam diferentes movimentos populares na luta pelo direito à cidade e à moradia, examinando os resultados da articulação entre tais coletivos na cidade de Niterói, RJ, com ênfase no Fórum de Luta pela Moradia e o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) da Universidade Federal Fluminense (UFF), a partir de programa de extensão que integra diferentes áreas do conhecimento. O objetivo é avaliar tal processo enquanto possibilidade de democratização da gestão urbana municipal. Para tanto, será examinado o processo de participação no debate das políticas urbanas da cidade, com foco no processo de discussão e revisão do Plano Diretor da cidade, buscando identificar o potencial da participação institucional, quando camadas populares mobilizadas e uma universidade pública socialmente referenciada se unem e trocam experiências e conhecimentos para garantir a devida participação democrática.

O Programa de Extensão acima mencionado tem por objetivo subsidiar movimentos sociais dos municípios de Niterói, São Gonçalo e Rio de Janeiro, além de apoiar ocupações na cidade de Seropédica e Volta Redonda que lutam pelo direito à cidade, entendido não apenas como o direito aos serviços públicos e à moradia, mas também o direito a um planejamento urbano que esteja voltado para a ampliação das condições de acesso aos benefícios da vida urbana.

O artigo trata do processo participativo na produção e gestão urbana no Brasil e seus municípios. Parte do aporte teórico e legal contido na Constituição Federal de 1988, mais precisamente nos artigos nº 182 e 183, que foram posteriormente regulamentados na Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), o qual, por sua vez, define como diretrizes da política urbana a “gestão democrática por meio da participação da população” e a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. Mais especificamente, ao versar sobre Plano Diretor, além de oferecer diversos instrumentos de intervenção, exige que sua elaboração ocorra por meio de processo participativo, incluindo, no art. 40, “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001). Adicionalmente, o município passa a ser o principal ente federativo responsável pela política urbana, tendo a função de ordenar o pleno desenvolvimento



das funções sociais da cidade, garantir o bem-estar dos cidadãos e o cumprimento da função social do território urbano. Esse poder de definir a política urbana poderia – e deveria – ser uma oportunidade de aproximar os cidadãos das decisões políticas, tendo em vista que o município é a unidade da federação mais próxima da população. Esta deveria ser uma oportunidade para que o interesse público permeasse as ações, garantindo algum grau de autonomia e independência.

Nesse sentido, o Plano Diretor deveria ser lido como um espaço de busca e concretização do direito à cidadania e à cidade, reconhecendo-o como produto coletivo voltado para ampliar e democratizar os benefícios da urbanização. Para alcançar tais direitos a propriedade privada deve estar submetida a sua função social, estabelecendo limites ao poder econômico em conformar o urbano e mitigar a geração de desigualdade decorrente de um processo de urbanização cada vez mais segregado e excludente, isto é, somente para alguns setores da população, além de seletivo, ou seja, para determinados territórios da cidade (BIENENSTEIN G., 2001).

Ribeiro e Cardoso (2003) alertam que a gestão democrática da cidade deve visar a conquista real da cidadania e a defesa de padrões mínimos e qualidade de vida – padrões que podem ser tecnicamente desenvolvidos e avaliados, como condições de habitabilidade e de preservação ambiental. Argumentam também que cidade deve regular publicamente a produção privada do ambiente construído e os serviços urbanos. A gestão democrática da cidade é a arena de embate entre a cidade para as pessoas, lugar de moradia e da vida urbana, e a cidade entendida como um lugar dos negócios.

O presente artigo discute o processo de participação popular na elaboração dos Planos Diretores, tomando como caso referência o processo desenvolvido na cidade de Niterói a partir do envolvimento de coletivos que, atuando em conjunto com outros atores civis e institucionais, entre eles a universidade. Analisa, também, a forma pela qual o planejamento se efetivou, no que se refere ao tratamento dos territórios populares.

A cidade de Niterói está situada na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro (Figura 1). Seu Plano Diretor foi aprovado em 1992 e, entre outras medidas, subdividiu seu território em cinco regiões (Figura 2). Está defasado em 16 anos, segundo o Estatuto da Cidade, que indica a necessidade de promover sua revisão a cada 10 anos. Porém, somente em 2014,



começa o processo de sua revisão, com apresentação do Diagnóstico pelo Executivo municipal, base para a proposição do Projeto de Lei nº 08 de 2017.

Figura 1 – Localização de Niterói



Autor: Raphael Lorenzeto de Abreu, 2006.

Fonte: Disponível em:

<<https://pt.wikipedia.org/wiki/Niter%C3%B3i>>. Acesso em: 17.02.2018

Figura 2 – Município de Niterói e suas regiões



Fonte: Fdelpomo, 2013. Disponível em:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_bairros_de_Niter%C3%B3i#/media/File:Regi%C3%B5esNiteroienses.jpg>. Acesso em: 17.02.2018

O artigo está organizado em cinco partes, além desta introdução. A primeira parte contextualiza a abordagem do NEPHU sobre a luta pelo direito à moradia e à cidade; a segunda parte aponta elementos e categorias de análise sobre a participação popular; a terceira identifica os atores envolvidos na luta por moradia em Niterói. Na quarta, é examinado o processo de discussão sobre o Plano Diretor e seus desdobramentos, com destaque para criação do Fórum de Luta pela Moradia. Nas reflexões finais são abordados os limites e possibilidades do processo de urbanização e gestão da cidade, tendo como objetivo a construção de cidades mais democráticas e inclusivas.

1 CONTEXTUALIZANDO A ABORDAGEM

No Brasil, as formas preponderantes de moradia das classes populares variaram ao longo da história, obedecendo às peculiaridades das cidades. O Estado, ao longo do processo de urbanização, se fez presente na questão por meio de três tipos de ação: (a) editou normas de orientação e regulamentação das moradias a serem produzidas pelos agentes privados para



trabalhadores pobres; (b) incentivou, por meio de oferta de financiamento, o setor empresarial a construir moradias para operários ou mesmo, construindo diretamente as primeiras unidades habitacionais na cidade do Rio de Janeiro e (c) a partir de 1940, promoveu, de forma clara, as primeiras intervenções diretas no sentido de eliminar as favelas, quando a Prefeitura do Distrito Federal (RJ) elaborou um projeto de higienização das favelas e intensificou o programa visando sua erradicação (VALLADARES, 1978:22-23).

A partir daí, e por um período que se estendeu para além da década de 1960, prevaleceu a proposta de remoção de favelas, o que se concretizou com a remoção de doze favelas da cidade do Rio de Janeiro, a maior parte delas localizadas na Zona Sul, que concentrava a população de renda alta. Esta alternativa de tratamento das favelas, aplicada na cidade do Rio de Janeiro durante o governo Carlos Lacerda, foi continuada, após 1964, com o apoio do Banco Nacional da Habitação (BNH). Tratava-se, na verdade, de um projeto que visava afirmar e organizar a cidade como metrópole, havendo, portanto uma premência em afastar a pobreza (DAVIDOVICH, 1997). Este foi um período marcado pela expansão urbana e periferização da pobreza com a produção estatal de moradia ocorrendo na periferia urbana. As décadas de 1960, 1970 e 1980, com o BNH, correspondem ao período em que se firmaria o modelo da casa própria, com financiamento público, garantindo a expansão e a produção pública de moradia. No entanto, tal produção ficou muito aquém da demanda e não foi capaz de responder à necessidade expressa pela população mais pobre, que continuou a se expandir nos loteamentos periféricos e nas favelas, suprimindo sua necessidade de habitação e, simultaneamente, modelando parte significativa da cidade e compondo um estoque expressivo de moradias, ainda que informal e com graves problemas. Mas esse período também marcou a mudança de enfoque do Estado que, inicialmente equacionava o problema da habitação popular apenas com a produção de novas moradias e propostas de erradicação de favelas para, a partir do início da década de 1980, paulatinamente começar a investir na sua recuperação e urbanização.

Necessário destacar que na segunda metade do século XX, dificuldades adicionais para implantar uma política habitacional expressiva e consistente se fizeram presentes. Os constrangimentos resultantes da adoção de uma política econômica de traços recessivos, somado a um quadro político de redução do papel do Estado, calcado em um processo de ‘modernização excludente’, acirram da concentração de renda, de terra e de poder. Por outro

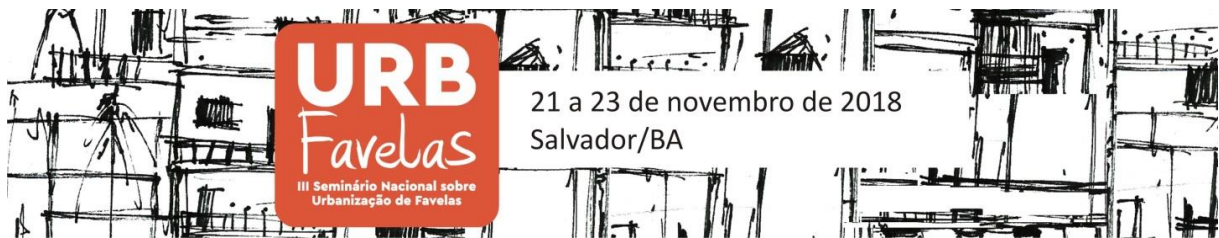


lado, com a extinção do BNH em 1986, o governo federal fica sem uma política social, fundiária e habitacional abrangente, dificultando a resposta efetiva para a questão da moradia de interesse social (MARICATO, 1996; BARRETO SILVA, 1997, BIENENSTEIN, R., 2001).

A Constituição Federal de 1988 recoloca na pauta da política pública a reforma institucional-jurídica dos municípios, oferecendo condições para o desenvolvimento de um novo modelo de planejamento e gestão, com base na universalização do direito urbano, na gestão democrática da cidade e na redistribuição dos ônus, dos custos e dos bônus do processo de urbanização (RIBEIRO, 1995). Isso, é claro, não significou que esse modelo, de fato, orientasse as decisões da totalidade das prefeituras. Apesar do arcabouço jurídico oferecido pela Constituição de 1988, que facilitaria a atuação do poder público, o Estado brasileiro, inclusive no nível local, continua a apresentar características que ainda precisam ser urgentemente tratadas: sua privatização (CACCIA BAVA, 1995: 166-167); sua estrutura compartimentada (MARICATO, 1996 e 2000; CACCIA BAVA, 1995: 161-166; BARRETO SILVA, 2001: 1529), além da descontinuidade administrativa (MARICATO, 2000: 137).

O início do século XXI marca a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, como já sublinhado, e da Medida Provisória nº 2.220, que criou mecanismo para se efetivar o direito à moradia em terras públicas, e, em 2003, a criação do Ministério das Cidades. A partir daí, ocorreu a construção de canais de participação na gestão urbana, do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e, posteriormente, do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. Um pouco mais tarde, já em 2008, foi aprovada a Lei Federal nº 11.888, de Assistência Técnica em Arquitetura e Engenharia, que propõe o caráter público e gratuito do serviço, já previsto no Estatuto da Cidade. No entanto, apesar da demanda popular por esse serviço e dos inúmeros debates realizados pelas entidades de classe, a Lei de Assistência Técnica ainda não está sendo efetivamente aplicada e as comunidades que necessitam deste apoio continuam contando com reduzidas alternativas, destacando-se as Universidades, especialmente as públicas.

Mesmo com esse arcabouço jurídico e administrativo, a realização dos megaeventos justificaram novas ações de remoções forçadas na cidade do Rio de Janeiro. Comunidades localizadas nas fronteiras urbanas, bem como na área central, foram valorizadas pelo capital imobiliário, desalojando ou transferindo para locais mais distantes aproximadamente 80 mil



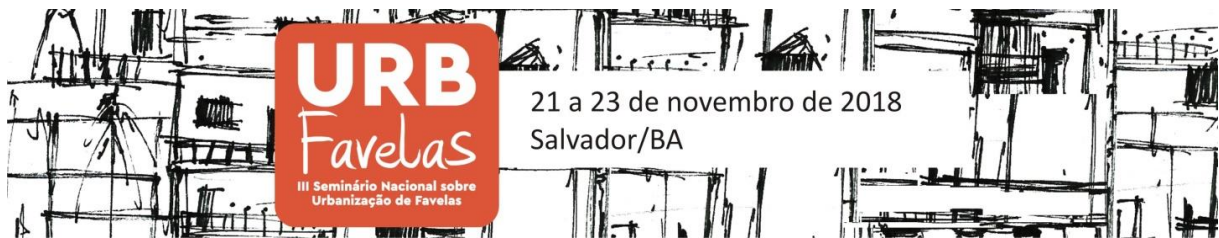
famílias¹. Ou seja, os constrangimentos financeiros impostos pela inserção econômica dependente agravaram progressivamente as condições e se materializaram em diversas ações e medidas, dentre as quais se destaca a aprovação da Lei Federal nº 13.465 de 2017, que versa sobre a regularização fundiária urbana e rural e aponta claramente para a privatização da terra pública, priorizando a titulação da propriedade em detrimento da regularização fundiária plena.

Neste contexto, destacam-se novos processos de mobilização, indicando uma possível ampliação da luta por melhores condições de vida, corroborando o que o antropólogo James Holston (2016, p. 191-195) denomina “cidadania insurgente”. Para o autor, tais movimentos seriam capazes de criar uma pauta de exigências voltada e direcionada para a ocupação dos espaços da cidade, que podem não coincidir com as prioridades colocadas pelo Estado, mas reforçam a relação com a defesa dos territórios.

Ainda sobre as possibilidades da geração de movimentos que possam transformar a realidade de miséria das cidades, Miraftab (2009) indica que o “estímulo à memória social e agendas adotadas, bem como a contextualização histórica dos problemas (...) constituem elemento essencial na construção de práticas libertadoras e apontam para a positividade do conflito como chave do processo de produção do espaço” (OLIVEIRA, F. et al, 2016, p.21). Não por acaso, a amplitude, diversidade e persistência dos conflitos lançam luz sobre a natureza das novas retóricas que pretendem produzir e impor consensos através da chamada “prevenção de conflitos”. O que a luta por cidadania insurgente pleiteia é agir racionalmente e tentar se constituir como sujeito coletivo que esteja engajado na luta por uma cidade justa e igualitária, através de projetos populares, do planejamento e da ação coletiva no espaço público, ou seja, da ação política (VAINER, 2016, p.15).

Neste sentido, a atuação da Universidade, por ainda permitir a autonomia, pode desempenhar uma assessoria técnica às populações de baixa renda e favelada que possibilite desvelar processos opressivos, dar voz a essa parcela da população que tende a ser invisibilizada, além de experimentar caminhos inovadores e apontar diretrizes para a implantação de ações voltadas para o direito à cidade, enquanto política pública.

¹ Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Disponível em: www.rio.portalpopulardacopa.org.br, 2015.



2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO CATEGORIA DE ANÁLISE

Na revisão das categorias de análise, recuperar autores, conceitos e desdobramentos, que estruturaram o pensamento sobre a participação popular se coloca na ordem do dia para analisar o caso concreto do processo de discussão da revisão do Plano Diretor da cidade de Niterói.

Maria da Glória Gohn (2008), ao discutir as formas pela quais os processos participativos se tornaram apaziguadores de conflitos e mantiveram a estrutura de governo intacta, define alguns eixos analíticos que auxiliam no entendimento dos movimentos sociais, entre eles teorias sobre o processo de construção de identidade e cultura; sobre justiça social e reconhecimento; sobre autonomia e resistência ao mercado; sobre a institucionalização das ações coletivas (BIENENSTEIN et. al., 2018). Segundo a autora, as teorias que tratam da justiça social e reconhecimento lidam com redistribuição, compensação de injustiças históricas e desigualdade. As teorias que se concentram na autonomia e resistência ao mercado e ao processo econômico neoliberal criticam as institucionalizações de demandas e da participação social.

Por outro lado, Sherry Arnstein (1969) revisita o conceito de participação social a partir da chamada “escada de participação cidadã”. Segundo ela, nos dois primeiros degraus, *manipulação* e *terapia*, não há participação; os degraus seguintes, *informação*, *consulta* e *pacificação*, configuram níveis mínimos de participação, correspondendo a processos de escuta da população; e somente a *parceria*, a *delegação de poder* e o *controle cidadão* consolidam o poder do cidadão. As audiências públicas ocorridas na revisão do Plano Diretor de Niterói, como será discutido mais a frente, ilustram um processo que, por vezes, se aproxima do degrau da *pacificação*, na medida em que nele, recomendações da população podem ser ouvidas, até certo nível. Em outras ocasiões, corresponde aos níveis subsequentes de *participação*, de *informação* e de *consulta*, nos quais os cidadãos se frustram na percepção de que podem falar, mas que suas falas não necessariamente se refletirão e influenciarão as decisões que continuam nas mãos do Estado.

Encarando o debate da mobilização, Toro e Werneck (2007, p.5) argumentam que “mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados”. Construir uma interpretação e um



propósito comuns significa enfrentar o desafio de colocar questões concretas e cotidianas das mobilizações sociais dentro de uma leitura do processo. Segundo os autores, é nesse processo que se consolida um movimento social específico. Eles também apresentam para discussão as categorias *produtores* e *reeditores*. Para eles, os atores da mobilização social lidam com a necessária comunicação cotidiana e precisam, em seu próprio meio, obter legitimidade a partir da horizontalidade. Na verdade, esses autores trabalham a aplicação de uma visão de mundo e de gestão política que nada mais é do que o exercício da democracia.

Souza e Rodrigues (2004) definem planejamento urbano como atividade focada no futuro, enquanto a gestão urbana estaria concentrada no presente. Nesse sentido, o Plano Diretor, o documento maior do planejamento urbano, aponta as intenções futuras para o espaço urbano de um município, evidencia os problemas ou o que será considerado como problemas a serem combatidos e pode indicar também os interesses subjacentes aos processos de urbanização.

Ainda Toro e Werneck apontam que, dentro de uma perspectiva democrática, as instituições públicas serão mais fortes se sintetizarem e representarem os interesses, contraditórios ou não, de toda a sociedade (TORO; WERNECK, 2007, p. 10). Aplicado ao caso em questão, o Plano Diretor terá maior força e legitimidade se for reflexo e síntese dos interesses da maioria dos cidadãos.

Fadda (1988), Velasco (1997) e Pateman (1992, apud Gohn, 2001: 20), estudando a participação, segundo o grau de envolvimento dos sujeitos sociais, da intensidade e do alcance das transformações objetivadas, reconhecem três níveis de participação: a *pseudoparticipação*, a *participação parcial* e a *participação total*. A *pseudoparticipação* corresponde a consultas para legitimar decisões; a *participação parcial* ocorre quando o processo pode ser influenciado por duas ou mais partes, mas apenas uma delas detém o poder de decisão e a *participação total* acontece quando o poder decisório é realmente compartilhado entre todos os partícipes. No caso de Niterói, o exame das audiências públicas, enquanto espaços de discussão e participação, deixará claro o caráter de pseudoparticipação do processo desenvolvido. De acordo com os autores, a verdadeira participação exige o cumprimento de alguns pressupostos e da disposição de todos os envolvidos abrirem mão de suas prerrogativas de poder, especialmente daquele setor que detém efetivamente o poder de decisão, no caso o Executivo e o Legislativo municipais.



3 NOTAS SOBRE OS ATORES DO PROCESSO

Antes de examinar o processo de discussão do Plano Diretor de Niterói, é importante resgatar os principais atores nele participantes, buscando brevemente identificar o papel desempenhado por cada um. Dentre esses agentes, interessa destacar neste artigo o Executivo e o Legislativo municipais; o movimento popular, com especial ênfase para Fórum de Luta pela Moradia (FLM-Nit-SG), e o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU-UFF), assessor técnico do FLM-Nit-SG².

O Plano Diretor de Niterói em vigor na cidade data de 1992, tendo sido ajustado ao Estatuto da Cidade em 2003, com a inclusão de listagem de instrumentos que a lei oferece. Sua efetiva revisão pelo Executivo municipal somente foi enfrentada em 2016, após ser consolidado no município um modo fragmentado de planejar, com ações pontuais e voltadas para sua valorização enquanto cidade para os negócios. Dentre as intervenções realizadas destacam-se a proposta de requalificação da área central da cidade³; o projeto “Niterói Que Queremos”⁴; o

² Durante o processo de discussão do Plano Diretor, outros movimentos marcaram presença, como o (i) das “Quiosqueiras de Charitas”; (ii) o Fórum de Política Urbana de Niterói (FOPUR), que, existente desde 2012, acompanha as discussões urbanas da cidade e é “um espaço democrático, suprapartidário, no qual os conselheiros da sociedade civil são integrantes naturais, que reúne pessoas e organizações interessadas em debater e propor melhorias para a nossa cidade”; e (iii) o “Lagoa para Sempre”, movimento com pauta ambiental, especialmente composto por moradores da Região Oceânica, um dos vetores de expansão e crescimento da cidade, que recebe pressão do capital imobiliário e aglutina diferentes faixas sociais da região, tanto de áreas de posse, quanto de condomínios fechados de classe média, da Colônia de Pescadores de Itaipu e de profissionais interessados no valor arqueológico da área. Na verdade, para além da mobilização em torno da proteção da laguna de Itaipu, se observa a presença de moradores das classes populares e da classe média nas audiências públicas, se posicionando fortemente contra o adensamento e a verticalização de seus bairros, constantemente afrontados com avanço das obras de mobilidade, como o BHLS (ônibus articulado) e a construção do Túnel que liga a Região Oceânica à zona sul da Região Praias da Baía (área mais dinâmica e valorizada da cidade).

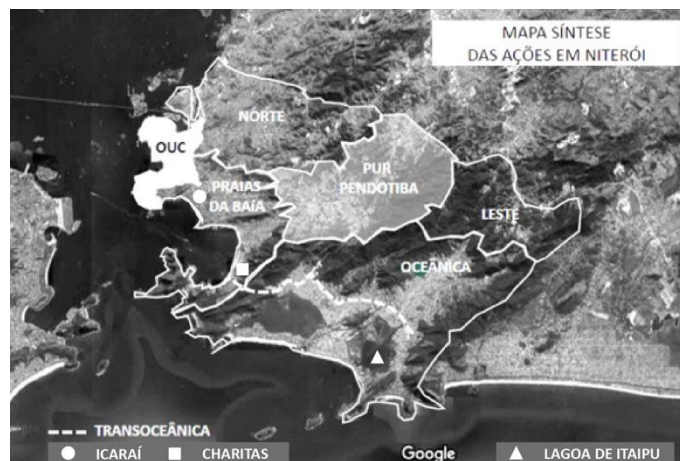
³ A proposta de renovação da área central de Niterói compreende os bairros do Centro, Boa Viagem, Morro do Estado, São Lourenço e Ponta D’Areia (2013). Foi apresentada por um consórcio composto por três grandes empresas (Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS), utilizou o instrumento Operação Urbana Consorciada, do Estatuto da Cidade e propunha a extinção de todas as normas de uso e ocupação do solo, adotadas até aquele momento, inclusive as Áreas Especiais de Interesse Social, de Interesse Urbanístico (Campi da UFF e Caminho Niemeyer) e de Preservação do Ambiente Urbano (APAU).

⁴ Uma iniciativa financiada pelo setor privado e lançado em 2013, através do Plano Estratégico 2013-2033. “Niterói Que Queremos” foi apresentado como um novo modelo de governança pública apoiado na participação plena da sociedade, que ocorreria “(...) em duas vertentes: a primeira na viabilização financeira para o processo de construção do Plano e a outra, por meio de sugestões, opiniões e análises acerca da cidade” (GOMES; REYS, 2015). Segundo o discurso oficial, demonstraria o estreito diálogo, parceria e afinidade entre o poder público e a iniciativa privada. A parceria público-privada é justificada pelo cenário de precariedade e escassez de recursos financeiros, sendo defendida como única saída possível a aliança com a iniciativa privada, que colocaria seu saber em termos de gestão, supostamente a serviço do desenvolvimento da municipalidade.



Corredor Viário Transoceânico (iniciado em 2014)⁵; e o Plano Urbanístico Regional de Pendotiba (2015)⁶, todas elas foram iniciativas apresentadas como imprescindíveis para solucionar problemas emergenciais da cidade (Figura 3) e que se somaram a projetos mais específicos e pontuais, tais como o Programa Região Oceânica Sustentável e o Projeto de Mobilidade do bairro de Icaraí. Neste processo, o Legislativo municipal tem sido apoiador importante ao Poder Executivo, raramente rejeitando alguma das propostas do poder executivo. Na verdade, poucas são as vozes que se confrontaram com a elitização da cidade.

Figura 3 – Mapa síntese das Propostas.



Fonte: Autor, sobre base do Google Maps, 2018.

Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-22.9020619,-43.0891497,23386m/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 22.02.2018.

Dentre os representantes do movimento popular que participaram dessas audiências, destacou-se o Fórum de Luta pela Moradia⁷, surgido em 2018. A cidade de Niterói tem um

⁵ O Plano “Niterói Que Queremos” indicou ações para o governo, na perspectiva macro de uso e ocupação do território, dentre outras propostas, apontando para a necessidade de uma nova ligação viária entre a Região das Praias da Baía e a Região Oceânica, o que foi eleita como prioridade no planejamento da cidade. Essa proposta viária pretendia ligar as duas regiões do município (Praias da Baía e a Oceânica) mais importantes do ponto de vista econômico.

⁶ O Plano Urbanístico Regional de Pendotiba, instrumento de planejamento voltado para o ordenamento territorial, definiu as regras de parcelamento, uso e ocupação do solo para a região.

⁷ Durante o processo de acompanhamento das doze audiências públicas aqui citadas, foi criado, em 2016, o que passou a se chamar Fórum de Luta pela Moradia, espaço horizontal de troca de experiência composto por moradores e lideranças de comunidades que lutam por melhores condições de moradia e pelo direito à cidade e que buscaram o auxílio do NEPHU-UFF, de alguns elementos do poder legislativo e do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Rio de Janeiro para a luta que empreendiam.



histórico importante no que diz respeito à participação popular em questões urbanas, que se estende desde o processo de lutas dos moradores contra remoções, nos anos 1980, inclusive consolidando a Federação de Associações de Moradores do Município de Niterói (FAMNIT).

No entanto, neste processo é importante considerar a influência de fatores, cada vez mais presentes, que obstaculizam ou ao menos dificultam a formação de um movimento popular autêntico e focado nas suas reivindicações: a presença do narcotráfico e/ou da milícia nos territórios populares e o processo histórico de cooptação de lideranças comunitárias por representantes políticos que as silencia.

Assim, apesar da luta por moradia e pela terra estar arrefecida em Niterói, a discussão do Plano Diretor foi capaz de atrair, inicialmente, moradores de áreas populares insatisfeitos com a atuação da FAMNIT, enquanto representante de seus interesses, aglutinando-se no que passou a ser chamado de Fórum de Luta pela Moradia. Dentre eles, podem ser destacadas as famílias residentes na Ocupação Mama África e na Ocupação do Casarão da Rua Presidente Domiciano, região central, com a sua pauta de aproveitamento, para a habitação de interesse social, de imóveis vazios e subutilizados na malha urbana consolidada do centro da cidade; os membros da Associação de Moradores de Jurujuba (AMORJ), que, no começo do ano de 2017, receberam notificações da Defesa Civil, de interdição por risco geotécnico e que há décadas lutam pela urbanização e regularização fundiária; e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que ocupa atualmente um casarão na área central da cidade e uma gleba na região de Pendotiba, e também acompanha as discussões do Plano Diretor.

Na verdade, esses coletivos de moradores e lideranças de assentamentos precários e de ocupações, reunidos no Fórum, participaram ativamente da discussão do Plano Diretor, defendendo a aplicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, confrontando a proposta do Executivo municipal que não considera as necessidades e os direitos das famílias de baixa renda, não reserva áreas vazias infraestruturadas para a produção de habitação de interesse social e não enfrenta o déficit de moradia do município, além de não proteger os assentamentos populares existentes.

Outro ator importante nesse processo foi a Universidade Federal Fluminense, através do NEPHU/UFF, que presta assessoria técnica aos coletivos e moradores que participam do Fórum de Luta pela Moradia, por meio de um programa de extensão ao qual estão articulados sete



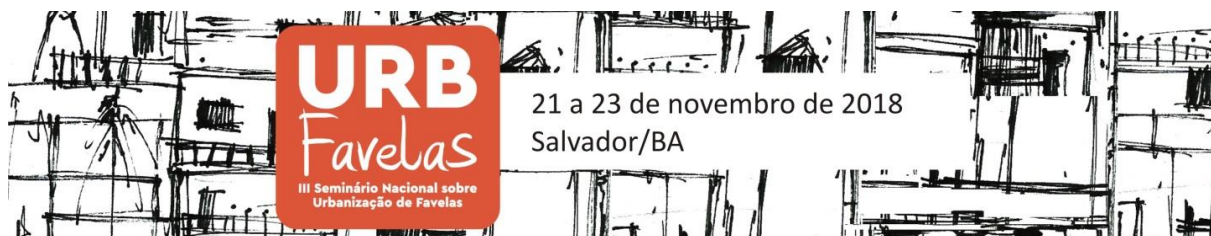
projetos de extensão, distribuídos nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, Comunicação, Direito, Engenharia e Serviço Social. O NEPHU/UFF participou da discussão do Plano Diretor, contribuindo para a construção de emendas à proposta do Executivo municipal, apresentadas e demandadas pelo Fórum, e disponibilizando subsídios técnicos para os integrantes do Fórum defenderem suas reivindicações.

A Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Niterói (ADEMI), fundada em 1972, teve ativa participação nas audiências públicas sobre o Plano Diretor e possui representação no Conselho de Política Urbana da cidade (COMPUR).

Vale ainda mencionar as Comissões de Direitos Humanos, a da Câmara de Vereadores do município, a da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e também a do Ministério Público, que acompanharam todo o processo.

4 NOTAS SOBRE O PROCESSO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

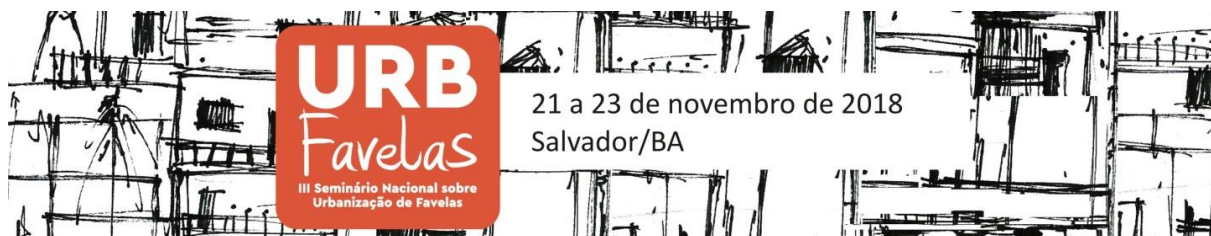
O recorte temporal de análise do processo de revisão do Plano Diretor está circunscrito às doze audiências públicas, chamadas pelo Legislativo municipal para a discussão do Projeto de Lei 08/2017, já citado, que “Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano do município, institui o Plano Diretor de Niterói e revoga as Leis nº 1157 de 29/12/1992 e nº 2.123 de 04/02/2004”, isto é, a revisão do Plano Diretor. As audiências públicas ocorreram semanalmente entre os dias 17 de julho de 2017 e 02 de outubro de 2017, em resposta à demanda dos movimentos sociais que, cada um com sua pauta, entenderam ser necessário fazer um esforço de levar a discussão para diferentes bairros e áreas da cidade.



Uma questão séria nessa discussão foi a demarcação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), parte integrante do Plano Diretor, mas cuja identificação não foi atualizada, sendo defendida pelo Executivo municipal, a tese de que poderia ser tratada em lei ou regulamentação futura. Considerando que as ZEIS se constituem no principal instrumento de reconhecimento de territórios populares e da desigualdade socioespacial, sua espacialização atualizada garantiria a permanência dos moradores e os investimentos necessários à sua recuperação, com urbanização e regularização fundiária. Por outro lado, o estudo e escolha prévia de áreas vazias e infraestruturadas para a produção de novas moradias significaria aceitar o enfrentamento da questão fundiária que permeia o problema da moradia das classes populares, contrariando os interesses do mercado imobiliário que, nas audiências públicas, claramente manifestou sua pauta de reivindicações, isto é, a não reserva de solo para habitação de interesse social e o adensamento e verticalização do uso do solo.

O debate sobre a demarcação das ZEIS, apesar do projeto de lei já tramitar no Legislativo, foi objeto de aprofundamento em reuniões do Conselho de Política Urbana de Niterói (COMPUR), instância consultiva do poder executivo, por exigência de parte de seus conselheiros. O objetivo era verificar os limites das ZEIS, tentando atualizar as poligonais que as definem e também realizar um debate importante sobre diretrizes para sua definição. Entretanto, esta reflexão não encontrou eco entre os demais atores que compõem o COMPUR, inclusive os representantes do segmento popular. Nessa ocasião, o Executivo municipal relativizou a obrigatoriedade de definição de ZEIS no Plano Diretor, sugerindo sua intenção de não reconhecer e proteger os territórios populares em toda a sua dimensão. Na verdade, a definição de limites de ZEIS foi intensamente disputada nessas reuniões, mas apenas alguns ajustes foram feitos, resultado da insistência dos participantes e moradores de áreas populares.

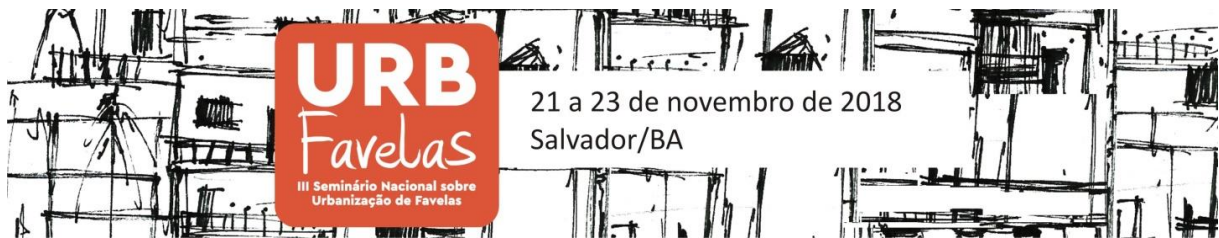
Mais do que reivindicações e negociações pontuais, na discussão do Plano Diretor, o FLM-Nit-SG se configurou como um espaço de luta unificada dos cidadãos que não têm seus direitos concretizados, entre eles, o direito à cidade e à moradia. Mesmo que cada área que o compõe tenha suas particularidades (possíveis riscos ambientais, sejam elas consolidadas ou recentes ocupações, em área pública ou privada), a luta, em última instância, é por garantia e concretização de direitos. Assim, a troca de informação entre as comunidades e o mútuo apoio



foi e tem sido essencial para o processo de construção de uma cidadania e para cada indivíduo conseguir situar seus problemas concretos em um panorama mais amplo.

Além de reconhecer as lutas e conflitos urbanos que ocorrem no município, o grande desafio enfrentado pelo FLM-Nit-SG tem sido o de vencer a invisibilidade dos territórios populares, não reconhecidos ou tratados quando a cidade é planejada. Conhecer processos e metodologias aplicadas em outras lutas, visando com isto aprender com seus erros e acertos tem sido uma via na busca de novos caminhos. Importante tem sido também reconhecer as estratégias utilizadas pelo poder para se legitimar como o agente de “consenso”. Fragmentação da discussão, tratamento de cada grupo ou indivíduo como representante apenas de seu interesse são apenas dois exemplos da tática usada. No sentido de encará-la, o FLM-Nit-SG tem buscado sempre considerar cada demanda, mesmo específica, no quadro geral de luta por moradia e contra a desigualdade socioespacial, identificando questões subjacentes às respostas obtidas, que possam representar sintomas agudos e imediatos de processos de exclusão, e que exijam entendimento teórico e crítico mais amplo.

Isso ocorreu durante toda a discussão do Plano Diretor, ora buscando romper a invisibilização, ora explicitando a impossibilidade e o verdadeiro significado de supostos consensos em uma sociedade de extrema desigualdade. A fragilidade do processo participativo desenvolvido foi uma marca na revisão do plano Diretor. O esvaziamento observado foi motivado principalmente pelas próprias atitudes do Executivo. Avalia-se (e identifica-se) que decorreu tanto da falta de divulgação ampla ou da divulgação não apropriada, quanto da forma pela qual a discussão ocorreu ou, ainda, pela não aceitação das demandas da população. Ele se expressou, notadamente, por intermédio da desistência da população em se envolver nos processos conclamados pela prefeitura, por vê-los como desperdícios de tempo e energia. Pelo que se pôde perceber, a mecânica utilizada pelo Executivo foi a de divulgar, de forma restrita, embora respeitando as exigências legais, as convocações para as audiências públicas, sem ampla informação por todo território da cidade. Estas, por sua vez, foram apresentadas no formato de longas e repetidas apresentações sobre o Plano, em linguagem técnica, sem avançar nem destrinchar os detalhes, à medida que se tornavam complexas. De maneira semelhante, o tempo de participação não permitiu a realização de debates com a plateia, priorizando sempre o tempo de explanação do Executivo, restando à população apenas três minutos para cada



intervenção individual, sem direito à réplica, tornando com isto, o diálogo limitado e, por vezes, incoerente.

Após algumas audiências públicas de apresentação de cenários, chamadas pelo Executivo municipal e ocorridas no segundo semestre de 2016 e em fevereiro de 2017, o projeto de lei foi encaminhado à Câmara para sua apreciação. Já na fase de discussão e aprovação do projeto de lei na Câmara Municipal, foi necessário mobilizar a população para conseguir aumentar o número de audiências públicas para 12, no lugar das quatro inicialmente previstas, o que pode ser considerado uma vitória⁸.

No entanto, a participação dos vereadores nas audiências públicas foi extremamente reduzida, o que, além de apontar para o possível descaso com relação às demandas da população que posteriormente serão votadas, pode também ser indicativo do forte vínculo e mesmo do apoio irrestrito da grande maioria dos vereadores às propostas colocadas pelo Executivo, o que retiraria a necessidade de auscultar a população. Assim, apesar de aceita a proposta encaminhada pelos moradores para aumentar o número de audiências públicas, as demandas da população tiveram um efeito restrito, já que as votações posteriores na Câmara Municipal definirão o Plano Diretor⁹, independentemente das expressões e propostas apresentadas pela população ao longo das audiências conquistadas.

Vale ressaltar que, no decorrer da tramitação do processo de aprovação do projeto de lei, houve a oportunidade de abrir o diálogo entre as Comissões Permanentes de Urbanismo e de Meio Ambiente da Câmara, os mandatos de alguns vereadores e o Executivo. Com isso, ampliou-se a possibilidade de parte das demandas populares ser aprovada. Entre as reivindicações reforçadas estavam o aumento do número de ZEIS e a proteção de áreas residenciais de modo a impedir o adensamento e a verticalização.

No entanto, o fato do Executivo participar de tais negociações não significou sua efetiva adesão a elas. Emendas foram acordadas e, no entanto, o Executivo não chegou a encaminhá-las ao Legislativo, o que asseguraria sua aprovação. Outra dificuldade enfrentada foi a do calendário exíguo para a votação na Câmara, sem que houvesse tempo necessário para estudo das alterações e a avaliação sobre se, efetivamente, corresponderiam às demandas da população.

⁸ Gravações do PD. Disponíveis em: <<https://wp.me/p2HQHE-a9>>. Acesso em: 19, 20 e 21/02/2018.

⁹ Até o momento, o Plano Diretor foi votado em primeira instância, estando prevista a segunda votação para o mês de agosto de 2018.



Adicionalmente, o trâmite adotado no momento da votação também dificulta o acompanhamento e um controle social mais apurado, já que as emendas geralmente não são lidas, apenas são citados seus números. Com o objetivo de garantir maior transparência no processo de votação, foi encaminhada ao presidente da Câmara e aos 21 parlamentares uma carta subscrita por 27 entidades de Niterói, com solicitação da apresentação individual de cada emenda, antes da sua votação, de modo a que a assistência, a partir das galerias do plenário, possa acompanhar uma a uma as suas demandas.

5 REFLEXÕES PRELIMINARES: LIMITES DE UM PROCESSO E SUAS POSSIBILIDADES

A reflexão, ainda que preliminar, sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Niterói, apontou um conjunto de inferências que são, a seguir, brevemente indicadas. Não seria exagero afirmar que ao longo da história político-administrativa recente da cidade, as sucessivas administrações municipais, de forma consciente ou inconsciente, articulada ou não, consolidaram duas narrativas que, no caso brasileiro, se combinaram: a necessidade de enfrentar o quadro de crise (fiscal e, conseqüentemente, de financiamento) que o país vivenciou na década de 1980, no contexto do processo de redemocratização brasileiro e, em consequência, a emergência de um conjunto de demandas sociais e políticas até então reprimidas.

Neste contexto, a ideia de um instrumento de considerável abrangência como o Plano Diretor foi secundarizado, uma vez que, após sucessivos adiamentos, vem sendo consolidada através de um híbrido que mescla o nome “Plano Diretor” com o ideário e as diretrizes do que tem sido nomeado de *planejamento estratégico*, com seus cenários (possíveis), e a quase total desconsideração da cidade real, que desafia intensa e cotidianamente as propostas imaginadas pelos setores hegemônicos, através de um corpo técnico a eles aliados. Esse processo surge e se afirma nas cidades, a partir do mercado, principalmente o imobiliário, e da relação patrimonialista nelas ainda bastante presente (MARICATO, 2002), patenteando um desenvolvimento caracterizado por ser seletivo e excludente.

Essa nova agenda se expressa e se desdobra na crescente privatização da vida cotidiana, ou seja, na “venda” de parcelas da cidade, na construção de grandes objetos arquitetônicos, por



vezes icônicos, que se viabiliza, muitas vezes pela adoção, cada vez mais frequente, de parcerias público-privadas e do planejamento estratégico e pontual, sempre buscando a possibilidade de ampliar seus negócios sobre parcelas da cidade. Em paralelo a esse cenário, o aumento da pobreza e da violência urbana e seu rebatimento no espaço construído, com a informalidade e a precariedade crescentes, expressam o outro lado da sociedade e da vida urbana.

No caso da cidade de Niterói, avalia-se que isto não significou uma adesão total e mecânica aos mesmos, especialmente por conta das peculiaridades sociais, políticas e econômicas do município. Ou seja, a coalisão de forças que sustentou os projetos de governo que foram levados a cabo pelas administrações locais desde o fim do período militar, ou seja, desde o final da década de 1980, tiveram, não sem alguns constrangimentos, certa continuidade, o que se refletiu na crescente prioridade dos projetos ditos estratégicos e/ou pontuais como forma principal de gestão e planejamento.

Desse modo, instaura-se no município de Niterói uma disputa (desigual, para dizer o mínimo) entre dois projetos de cidade, a saber: um que defende a garantia da função social da propriedade e da cidade, viabilizada pela Constituição de 1988 e reafirmada no Estatuto da Cidade a partir de 2001, na qual o Plano Diretor é entendido como principal instrumento de planejamento urbano, devendo compreender o desenvolvimento do município; e outra que, conforme indicação anterior, se restringe apenas a um conjunto de propostas físico-espaciais voltadas para a espetacularização da parcela da cidade “formal”, solvável e predominantemente habitada pela classe média etnicamente branca.

Para tanto, em consonância, supostamente, com as demandas requeridas pela ordem democrática ainda vigente no país, as sucessivas administrações buscaram, de diferentes modos, legitimar suas respectivas propostas e ações, utilizando-se principalmente da cooptação de lideranças comunitárias e de procedimentos que, pelo menos na aparência, têm garantido a aprovação das mencionadas propostas, através de audiências públicas cuidadosamente pensadas e presididas de forma a transformá-las numa arena controlada de discussão. A articulação, muitas vezes perversa de tais estratégias, acabou resultando naquilo que poderíamos nomear de “democracia na medida dos interesses daqueles que detêm o poder”, de um lado, e da tendência ao esvaziamento dos processos decisórios, de outro. Mesmo assim, foi possível observar o surgimento de grupos sociais que, conseguindo permanecer fora dos



esquemas de cooptação, se organizaram, construindo um novo movimento em defesa da função social da cidade.

O processo vivido na revisão do Plano Diretor teve resultados positivos. Contribuiu com a reaproximação de diversas comunidades, movimentos sociais e da universidade pública que, juntos e como um desdobramento, criaram o Fórum de Luta pela Moradia, que pretende ser um espaço constante de debates e articulações na defesa dos territórios populares e na luta por direitos, para além das discussões institucionais, como a revisão do Plano Diretor. É neste contexto, que se colocam os desafios e enfrentamentos para os segmentos e coletivos sociais e políticos organizados efetivamente comprometidos com as lutas por uma cidade mais justa e equânime.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BIENENSTEIN, G. **Espaços Metropolitanos em tempos de globalização: Um estudo de caso do Rio de Janeiro**. 2000. Tese (Doutorado), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro / IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

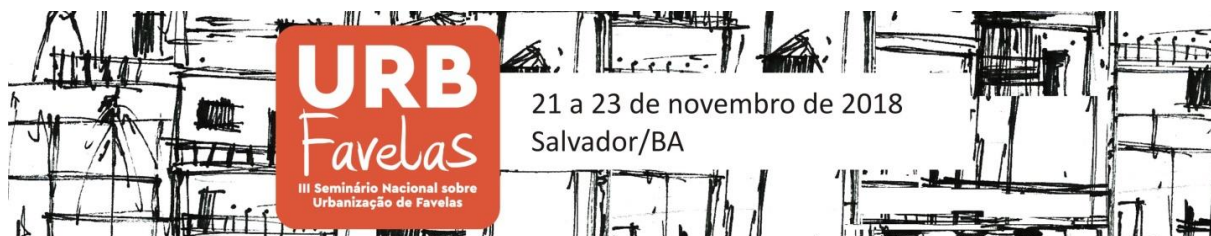
BIENENSTEIN, R. **Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária**. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo / FAU-USP. São Paulo, 2001.

BRASIL, **Lei Nº 10.257/2001**, Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

CACCIA BAVA, S. **Dilemas da gestão municipal democrática**. In: COELHO, M. P.; VALLADARES, L. (org.). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. P. 166-167.

FADDA, Giulietta. **Revisión crítica del concepto de participación como base para la formulación de un instrumento de análisis**. Revista Urbana, Caracas, n. 9, 1988.

GOHN, Maria da Glória. **Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina**. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, Set./Dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n54/03>>. Acesso em 10 de dezembro de 2017.



HOLSTON, James. **Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos, Recife, v.18, n. 2042, p.191-204, 2016.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo, Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Planejamento urbano no Brasil: As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos, Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

OLIVEIRA, F. L. de et al. (Org.). **Os megaeventos e a cidade: perspectivas críticas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. 514 p.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Alguns traços da conjuntura política: movimentos sociais e esfera pública**. In: *Proposta*, Ano 23, N.º 67. Rio de Janeiro, FASE, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Plano diretor e gestão democrática da cidade**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SOUSA, M. L.; Rodrigues, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

TORO, Jose Bernardo; WERNECK, Nísia. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

VAINER et al. (org.) **Os megaeventos e a cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

VAINER, Carlos B. **Cidade de Exceção: Reflexões a Partir do Rio de Janeiro**. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), vol. 14, 2011.

VELASCO, M. N. M. **Participação e Espaço Urbano no Contexto Colombiano**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo / FAU-USP. São Paulo, 1997.