



DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO URBANA CONTEMPORÂNEA: O Caso de Niterói

**BIENENSTEIN, REGINA (1); BIENENSTEIN, GLAUCO (2); GORHAM, CYNTHIA
(3); CAPUTO, CLÁUDIA (4).**

1. Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFF) e Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU/UFF).
Rua Gavião Peixoto, 343, apt. 2106, CEP 24.230-093, Niterói, RJ, Brasil,
bienenstein.uff@gmail.com

2. Universidade Federal Fluminense. Escola de Arquitetura e Urbanismo (EAU/UFF) e Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFF) e Grupo Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, Laboratório Globalização e Metrôpole (GPDU/UFF).
Rua Souza Dias, 79, apt. 701, CEP 24,230-400, Niterói, RJ, Brasil
glaucob01@gmail.com

3. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFF) e Grupo de Pesquisa Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano (GPDU/UFF).
Rua Pereira da Silva, 237, apt. 901, CEP 24.230-020, Niterói, RJ, Brasil.
cgorham@gmail.com

4. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFF).
Rua Dois, 33, Loteamento Ubá Pendotiba, CEP 24.322-153, Niterói, RJ, Brasil.
caputoarq@gmail.com

RESUMO

No Brasil, a questão da participação e do controle social nas decisões sobre as cidades tem estado presente na pauta urbana desde os meados dos anos 1960. Interrompida durante o regime militar (1964-85), foi retomada na redemocratização do país, com a Constituição Federal/1988, seguida pelo Estatuto da Cidade/2001, a criação do Ministério das Cidades/2003 e do Conselho das Cidades/2006. Apesar de essas iniciativas representarem a recuperação da agenda da reforma urbana, a consolidação de uma política efetivamente participativa parece ainda enfrentar obstáculos, em particular frente à atual crise fiscal, que impacta diretamente o financiamento das cidades (MARICATO, 2000). Este artigo discute brevemente dilemas, desafios e possibilidades de participação popular, utilizando como caso referência o processo de planejamento urbano em Niterói, RJ, com destaque para disputas entre os interesses articulados do Executivo municipal e do capital imobiliário vis-à-vis ao processo e às possibilidades de controle social, já que se observa a transformação da participação social em mero instrumento de legitimação de decisões tomadas antecipadamente. São analisadas três iniciativas recentes: a Operação Urbana Consorciada do Centro (OUC-Centro), o Plano Urbanístico da Região de Pendotiba (PUR-Pendotiba) e a revisão do

4º FÓRUM HABITAR

08 a 10 de novembro



Plano Diretor. Situada à beira da Baía de Guanabara, Niterói apresenta grandes desigualdades socioespaciais: uma forte classe média e mais de 40.000 casas distribuídas em 87 favelas carentes de infraestrutura urbana e com riscos de deslizamentos ou de inundações (BIENENSTEIN R., 2012). Do ponto de vista do planejamento e da gestão, estão presentes duas tendências contraditórias: a incorporação de instrumentos de democratização do acesso a terra e ações que se integram ao *city marketing*. A cidade é tratada de forma pontual e fragmentada, através de iniciativas ditas estratégicas. As propostas aqui estudadas reproduzem esta orientação, pois mesmo com o Plano Diretor defasado há 15 anos, o Executivo local escolhe tratar dessas parcelas da cidade, desconsiderando os impactos sobre as demais áreas. Embora o governo cumpra requisitos formais vinculados à gestão democrática, materializados, por exemplo, pelo Conselho Municipal de Política Urbana, composto por membros do Executivo, Legislativo e da sociedade civil, sua atuação nem sempre é marcada pela efetiva e consistente avaliação das propostas apresentadas pelo governo. Isto também tem ocorrido nas audiências públicas e outros eventos voltados à discussão de propostas vinculadas aos destinos da cidade. O trabalho está organizado em três partes, além desta introdução: a questão da participação popular e a relação com a gestão pública; os processos de aprovação dos três eventos estudados, concluindo com alguns resultados e possíveis limites dos processos de participação na construção de cidades justas e socialmente inclusivas.

Palavras-chave: Gestão democrática; Operação Urbana Consorciada; Plano Diretor.



Introdução

No Brasil, a questão da participação da sociedade civil nas decisões relacionadas aos destinos das cidades tem estado presente na pauta urbana desde meados da década de 1960. Paralisada durante o regime militar (1964-85), foi retomada com bastante destaque na redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mesmo durante esse período, quando o ideário do planejamento era identificado como sendo centralizado e tecnicista aspectos vinculados ao controle social nos processos decisórios vinculados à gestão urbana ainda não se faziam presentes de forma contundente. Ainda assim, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, experiências tais como a de Lajes em Santa Catarina, Boa Esperança no Espírito Santo e Piracicaba em São Paulo, tornaram-se exemplos emblemáticos no que concernia à participação da população, tendo em vista, especialmente, a escassez de recursos que já se fazia presente nas municipalidades.

A redemocratização do Brasil trouxe consigo o retorno das eleições diretas nos níveis administrativos da federação, a saber, nos municípios, nos estados e no executivo federal. Neste contexto, assistiu-se o desenrolar de várias experiências no sentido de criar espaços de participação social e popular que conseguiram agregar vários segmentos e resultar na redução da exclusão socioespacial.

A Constituição Federal de 1988 lançou as bases para a gestão urbana mais participativa e para a democratização do acesso à terra pelas classes populares, na medida em que firmou a função social da propriedade e da cidade e a proposta de regularização fundiária.

Isto foi reafirmado e viabilizado em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que disponibilizou um conjunto de instrumentos voltados para evitar a retenção de terras com fins especulativos, reconhecer e tratar os espaços populares informais e promover a regularização fundiária de assentamentos informais, além de exigir a gestão urbana participativa. Na perspectiva do Estatuto da Cidade, a participação popular seria uma condição para alterar “o padrão clientelista e excludente das políticas sociais” e para promover “um novo padrão de intervenção nas cidades” (SANTOS, 2011, p.257).

A criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2006) viria completar o cenário propício à democratização do acesso à cidade e da gestão urbana. Cada uma dessas iniciativas representou a recuperação da agenda da reforma urbana da década de 1960, interrompida pelo golpe de 1964. No entanto, o processo de consolidação



de uma política urbana efetivamente participativa parece ainda enfrentar diversos obstáculos, em particular, frente à situação de crise fiscal que tem impactado, sobremaneira, o financiamento das cidades (MARICATO, 2000).

Este artigo discute brevemente alguns dos dilemas, desafios e as possibilidades vinculados à questão da participação popular, utilizando como caso referência o processo de planejamento urbano que vem sendo adotado na cidade de Niterói, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com destaque para disputas entre os interesses articulados do Executivo municipal e do capital imobiliário, vis-à-vis ao processo e às possibilidades de controle social, também em disputa – diga-se de passagem –, uma vez que nessa cidade há em curso a transformação da participação social em mero instrumento de legitimação de decisões tomadas antecipadamente. Para isso, são analisadas três iniciativas recentes do Executivo municipal: a Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói (OUC - Centro), o Plano Urbanístico Regional de Pendotiba (PUR-Pendotiba) e a revisão do Plano Diretor (PD). Além desta introdução, o trabalho está organizado em três partes, a saber: (1ª) apontamentos sobre a questão da participação popular e sua relação com a gestão da cidade; (2ª) os processos de aprovação de OUC-Centro, do PUR-Pendotiba e a revisão do Plano Diretor. Nas conclusões, discutem-se alguns dos resultados de tais iniciativas, assim como possíveis limites dos processos de participação na construção de cidades justas e socialmente inclusivas a partir do caso referência estudado. (Figura 01).

1. A questão da participação popular e sua relação com a gestão da cidade.

A partir da década de 1990, com a crise financeira que se abateu sobre as cidades brasileiras, em paralelo ao movimento pela democratização da cidade e, conseqüentemente, da sua gestão, o planejamento passou a desenvolver propostas representativas de uma agenda neoliberal orientada para e pelo mercado, “promotora e indutora de processos de privatização, domínio e controle do espaço urbano” (BIENENSTEIN, G. et.all.; 2017). Conforme Rolnik (2013), “a agenda de reforma neoliberal do Estado brasileiro também veio acompanhada de um discurso participacionista e de revalorização da sociedade civil, redefinida como “Terceiro Setor”, que esvaziava de sentido a proposta de cidadania ampliada para alinhá-la com a ideia de Estado mínimo. Desta forma, a simples existência de “processos participativos” sem conexão explícita e claramente configurada no interior dos processos decisórios atende perfeitamente a um modelo que fortalece o centro – e não empodera as bases – nos processos decisórios” (ROLNIK, 2013, p.8). O resultado é que

4º FÓRUM HABITAR

08 a 10 de novembro



nos conselhos e em outros espaços de participação, a tendência será a continuação e mesmo o reforço de práticas clientelistas e de cooptação.

Por outro lado, se afirma a tendência de abandono de um planejamento que trata a cidade, visto agora como rígido e incapaz de acompanhar o dinamismo próprio da vida e da demanda por alteração no espaço urbano. Em seu lugar, é colocado o que Vainer (2000) chama “planejamento acupuntural”, que irá tratar apenas determinadas parcelas da cidade, acompanhado da visão da cidade enquanto mercadoria e enquanto empresa, com propostas de parcerias público-privadas.

Em Niterói, cidade localizada à beira da Baía de Guanabara que apresenta grandes desigualdades socioespaciais: uma classe média forte (renda familiar entre as mais altas no estado e 67% da força de trabalho empregada são universitários), enquanto mais de 40.000 casas estão distribuídas em 87 favelas carentes de infraestrutura urbana e com riscos de deslizamentos ou de inundações (BIENENSTEIN, R.; 2012), assim como um expressivo número de famílias de baixa renda ocupando edificações abandonadas, a questão do planejamento e da participação da população encontram-se, para dizer o mínimo, numa situação peculiar.



Figura 01 – Mapa do Município de Niterói. Em vermelho, a área de influência da OUC-Centro; em azul, o PUR-Pendotiba. Fonte: Elaborado por Daniel Sousa, 2017.

Em 1992, é aprovado o Plano Diretor, incorporando instrumentos de democratização do acesso a terra e, paralelamente, são iniciadas ações que se integram ao denominado *city*

4º FÓRUM HABITAR

08 a 10 de novembro



marketing (SÁNCHEZ, 2010), com a construção de ícones arquitetônicos, como o MAC¹, que dá origem ao chamado Caminho Niemeyer². Desse modo, não se constitui um exagero afirmar que a partir daí, do ponto de vista do planejamento e da gestão, a cidade passa gradualmente a ser tratada de forma pontual e fragmentada, através de projetos e iniciativas consideradas estratégicas. Avalia-se que a partir do ano de 2013, tal tendência se acirra, por intermédio de experiências tais como a OUC-Centro e no PUR-Pendotiba, uma vez que mesmo reconhecendo uma defasagem de cerca de 20 anos do Plano Diretor, o Executivo municipal escolhe tratar apenas de parcelas da cidade, no caso, a área central e o bairro de Pendotiba, sem considerar os impactos de tais iniciativas pontuais sobre o restante do tecido urbano, contrariando, no nosso entendimento, uma racionalidade de pensar e agir sobre o espaço na sua complexidade e totalidade.

Por outro lado, ainda que aparentemente, o município vem cumprindo alguns dos requisitos formais vinculados a uma gestão democrática, materializados, por exemplo, na existência de um Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), composto por representantes do Executivo, do Legislativo municipal e da sociedade civil, pela realização de Audiências Públicas e de Conferências da Cidade, onde temas são colocados para discussão, mas que se caracterizam como instâncias nem sempre marcadas como espaços de efetiva e consistente avaliação e deliberação das propostas apresentadas pelo governo e de decisão popular.

No caso de Niterói, o município tem sugerido e aprovado propostas de diferentes escalas e metas, sempre sob a égide da emergência, onde “janelas de oportunidades” supostamente vinculadas ao desenvolvimento da cidade, transformam-se em importantes ordens de justificação. Neste cenário, assiste-se a duas tendências aparentemente contraditórias: de um lado, um processo de fragmentação das iniciativas voltadas à gestão e ao planejamento urbano, e de outro, a centralização deste o planejamento.

Desse modo, o empírico ilumina a reflexão em diversos aspectos, na medida que se pode afirmar que a questão que se delineia aponta para a reflexão de Flavio Villaça (2005) que assinala o fato de que todo o aparato supostamente voltado para garantir a participação efetiva da população tem representado o cumprimento de um mero rito formal e burocrático, frente às exigências legais, se restringindo a processos meramente informativos, quando muito consultivos. Além disso, talvez em concordância com a indicação de SANTOS JUNIOR e MONTANDON (2011, p. 45), passados 16 anos de aprovação do Estatuto da

¹ Museu de Arte Contemporânea de Niterói.

² O Caminho Niemeyer é composto por conjunto de edificações projetadas pelo arquiteto Oscar Niemeyer e distribuídas ao longo da frente marítima desde o Centro até o bairro da Boa Viagem.



Cidade, apesar do aumento do número de municípios com Planos Diretores, poucos foram os que efetivamente aplicaram seus instrumentos, especialmente aqueles voltados para ampliar o acesso à terra infraestruturada e central pelas classes populares e para combater a retenção de terrenos com fins especulativos ou os que “expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, id. Ibid.) verdadeiramente democrático.

Soma-se a isto o processo recente de desmonte do aparato legal existente voltados ao planejamento e à gestão das cidades, com o lançamento em fins de 2016, de medida provisória (MP 759), já transformada em lei (Lei Federal n. 13.465/2017), que desconstrói o marco legal voltado para a regularização fundiária, claramente beneficiando os estratos de renda mais altos, com possibilidade de regularização de terras griladas e de privatização de terras da União³.

2. O Método e a Tática: notas sobre os processos de aprovação de propostas para Niterói (OUC-Centro, PUR-Pendotiba e revisão do Plano Diretor)

Em 2013, assim que assume a gestão municipal, alegando uma crise financeira, o Executivo aceita a oferta de uma parceria público-privada⁴ para revitalizar o Centro da cidade. Desse modo, no lugar de iniciar a revisão do PD-Niterói de 1992, atrasada desde 2002, decide encaminhar para aprovação a OUC-Centro e, logo a seguir em 2014, encaminha os estudos para o PUR-Pendotiba que é aprovado em 2015. Vale destacar que somente agora, já em 2017, encontra-se em processo de aprovação na Câmara Municipal, a revisão do Plano Diretor. Embora as orientações do Ministério das Cidades enfatizem a importância de uma linguagem que facilite a participação durante a elaboração e a implementação de propostas de interesse da cidade, tais processos apresentaram diversos problemas conforme se discute, de forma resumida, a seguir.

O processo se apresenta da seguinte maneira: por um lado, o governo tenta neutralizar a oposição a esse projeto e, por outro, trabalha na construção de um consenso necessário em torno das suas propostas. Para tanto, o Executivo tem utilizado várias estratégias: (i) a

³ Medida Provisória Nº. 759/2016 que recentemente transformada na Lei Nº. 13.465/2017.

⁴ A oferta da OUC partiu de três grandes empresas: OAS, Andrade Gutierrez e Odebrecht, hoje implicadas na Operação Lava-Jato.

4º FÓRUM HABITAR

08 a 10 de novembro



fragmentação das discussões em diversos grupos⁵, evitando o contraditório e facilitando a adoção de uma retórica que atenda, ainda que aparentemente, aos interesses de cada um dos segmentos envolvidos; (ii) a convocação de seus funcionários comissionados para votar de acordo com suas orientações nas Conferências ou para defender suas propostas nas Audiências Públicas; (iii) a organização dos eventos de discussão de propostas (especialmente as audiências públicas) com apresentações extensas e cansativas, usando uma linguagem que busca demonstrar erudição e competência técnica, mais do que dedicada a esclarecer as situações; (iv) a utilização de imagens ilusórias de situações onde predominam imagens de uma cidade imaginada muito distante da real, tornando difícil o reconhecimento e a identificação por parte da plateia de possíveis problemas vinculados às propostas; (v) a pouca divulgação dos eventos de discussão; (vi) o tempo reduzido de discussão e o imediato questionamento da validade e da necessidade de eventuais discordâncias; (vii) a falta de informação prévia sobre os temas a serem discutidos, por exemplo, nas audiências públicas, o que acarreta na transformação dos interessados em meros espectadores; (viii) a captura e cooptação das principais lideranças populares, por meio de cargos na estrutura do Executivo, facilitando, desse modo, a aprovação das iniciativas, mesmo quando, paradoxalmente, intensificam a exclusão socioespacial daqueles que eles representam e (ix) a alteração das denominações e respectivos conceitos, já familiares para a população e nem sempre fáceis de assimilar.

Esse *modus operandi* tem sistematicamente sido repetido em todos os processos de discussão, acarretando, dentre outras não menos importantes consequências, o desestímulo à participação, especialmente por conta da dificuldade em compreender as propostas ou explicações e a percepção da não absorção de suas demandas nos respectivos planos.

Merece destaque, em todos os três casos tratados, a ausência da ampla maioria dos 21 vereadores no acompanhamento do processo de elaboração das leis vinculadas a tais iniciativas, muitas delas encaminhadas pelo Executivo diretamente para o Legislativo, sem a consulta prévia à população em Audiência Pública ou consulta em moldes exclusivamente ritualísticos ou mesmo, apresentação e discussão no Compur⁶.

E assim se reproduz o “sistema esquizofrênico” da democracia representativa, conforme reflete Souza (2006, p. 51) que aponta para o processo de exclusão do cidadão de decisões

⁵ Foram realizadas reuniões exclusivas com a Federação das Associações dos Moradores do Município de Niterói (Famnit), representante da população mais pobre da cidade, com a Câmara de Dirigentes Lojistas de Niterói (CDL), Ordem dos Advogados do Brasil, Núcleo Niterói (OAB-Niterói), entre outros.

⁶ Conselho Municipal de Política Urbana.



fundamentais, garantindo um ciclo de apatia e alienação, embora exigindo sua participação e aprovação pelo voto, visando manter a legitimidade do sistema.

3. Limites e possibilidades dos processos decisórios com efetivo controle social na construção de cidades justas e inclusivas.

Em termos gerais, não seria um erro dizer que Niterói tem seguido os mesmos passos que outras cidades no que se refere a novas iniciativas relacionadas à gestão urbana e ao planejamento nestes tempos de crise. Desse modo, parece haver uma convergência na agenda urbana hoje comum no Brasil, onde as parcerias público-privadas constituem um dos seus principais elementos. Além disso, em nome da urgência em promover a renovação urbana e econômica e com um discurso baseado em um atendimento possível das exigências da sociedade, os processos decisórios têm ocorrido de forma acelerada, acarretando sua transformação em meros ritos exigidos por lei. Além de acelerados se mostram desvinculados de reflexões sobre propostas de fundamental interesse para cidade e seus habitantes, com especial atenção às classes menos favorecidas, tais como, aspectos vinculados à mobilidade urbana e ao saneamento básico.

O discurso da deterioração e da insegurança (no caso, da área central de Niterói) e a apresentação de solução única viabilizada por uma PPP⁷, somados a um, para dizer o mínimo, problemático processo participativo, resultaram na total mudança dos padrões de uso e ocupação do solo, com a possibilidade de construção de torres que podem alcançar de 26 até 46 andares (Figura 02), propondo alterar drasticamente a morfologia local, valorizando o solo e assim apontando para um processo de *gentrificação*, ou seja, para a elitização de um espaço comercial e de moradia popular. É iniciada dessa forma, uma caminhada no sentido do acirramento da cidade da exclusão socioambiental, que progressivamente se consolidaria nas propostas subsequentes (PUR-Pendotiba e Plano Diretor).

⁷ Parceria público-privada.

4º FÓRUM HABITAR

08 a 10 de novembro

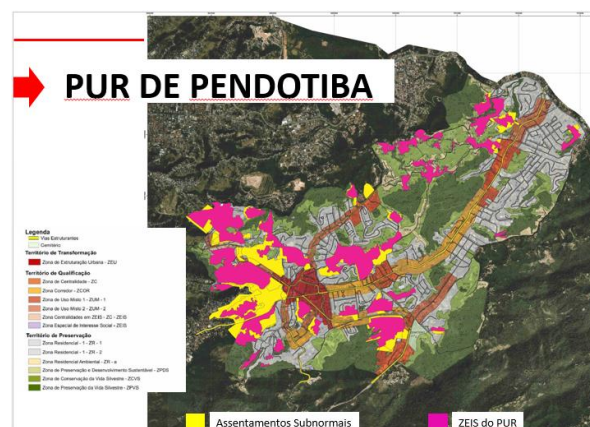


Figura 02: OUC-Centro, proposta da nova frente marítima. Fonte: Gimenez Andrade, 2013.

Figura 03: PUR-Pendotiba, Em Vermelho as ZEIS, definidas pelo PUR e em Amarelo os Assentamentos Subnormais desconsiderados. Fonte: NEPHU/UFF, 2014.

No que se refere ao PUR-Pendotiba, a região apresenta sérios problemas de mobilidade principalmente por sua localização central no município, servindo de passagem não só de outros bairros como também de municípios vizinhos rumo à capital, o Rio de Janeiro. A região contém parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários, situados lado a lado com condomínios que, em sua maioria, são aprovados como loteamentos, mas assumem, sem interferência ou restrição do poder público, características de condomínios fechados horizontais de baixa densidade, de classe média e média alta. O plano, com base em conceitos de cidade compacta⁸ e proteção ambiental, aponta para o aumento da densidade e verticalização e abre, paradoxalmente, uma nova fronteira para o setor imobiliário, direcionando esse adensamento para a população de classe média e, simultaneamente, criminalizando os assentamentos precários (Figura 03). Cabe salientar que, a exemplo do que ocorreu com a ampla maioria dos municípios (ROLNIK, 2010, p.9), o plano desconsidera instrumentos como a aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) vazias, como reserva de terra para a implantação de novas unidades habitacionais de interesse social, anteriormente contidas no Plano Diretor (1992), além de não proteger as áreas populares existentes contra o avanço da mercantilização do espaço. Por exemplo, a criação de uma Zona denominada “de Estruturação Urbana”, com permissão para ocupação por edificações com até 10 pavimentos tipo em região habitada majoritariamente por

⁸ O conceito de cidade compacta, sob a égide de conter o espraiamento da região sobre as áreas ambientais, adotado no PUR, vem ao encontro da proposta de tornar a cidade mais funcional para o capital, utilizando um discurso de economia de recursos públicos, com aproveitamento da infraestrutura instalada e, ao mesmo tempo ambiental que pode auxiliar na construção de consensos pelo viés do "ambiente" uno e em nome do interesse de todos (ACSELRAD, 2009).



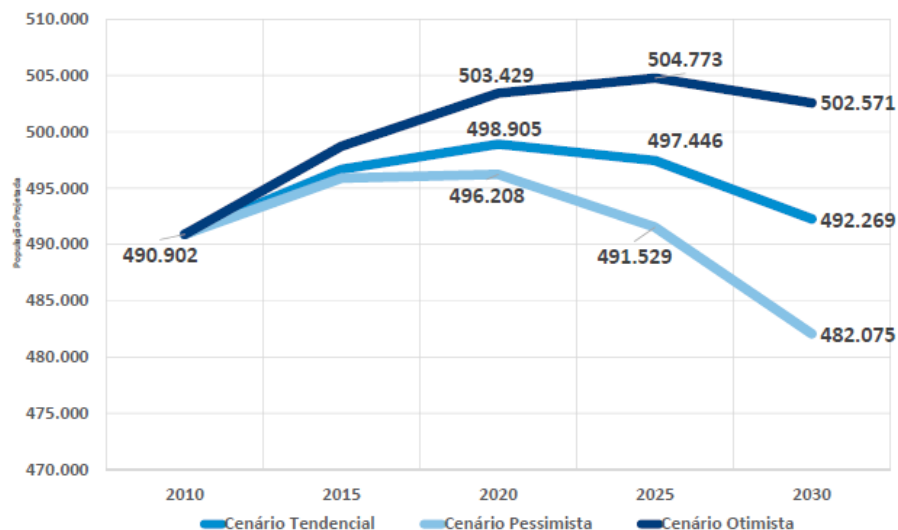
famílias mais pobres e ponto de confluência de vias de comunicação com bairros limítrofes, indica a exclusão como “solução” e a periferia como destino provável para esta população que tenderá a ser pressionada pelo mercado imobiliário.

No caso da revisão do Plano Diretor, a carência de discussões mais amplas e detalhadas resultou num conjunto de intenções genéricas, sem possibilidade de aplicação imediata e mesmo compreensão, remetendo a solução dos problemas para diplomas legais posteriores ou permitindo decisões discricionárias pelo comando do Executivo Municipal. Respostas a problemas como a informalidade e, especialmente, a precariedade habitacional que atinge um quarto da população, não se concretizam em ações que possam enfrentar o déficit habitacional qualitativo e quantitativo. Alternativas como o aproveitamento dos imóveis vazios e subutilizados situados em locais infraestruturados para habitação de interesse social, a demarcação de áreas infraestruturadas como ZEIS vazias para implantação de novas moradias e a identificação e inclusão de assentamentos precários nesta categoria, por exemplo, não foram consideradas. Ao contrário, partes dos assentamentos foram eliminadas, enquanto se enfatiza a proteção ao meio ambiente, em oposição ao direito à moradia das parcelas populares. Em todos os três casos estudados, o adensamento previsto com respectiva verticalização não consegue ser justificado pelos índices de crescimento populacional da cidade. Na verdade, de acordo com diagnóstico feito pela empresa consultora, a Fundação Getúlio Vargas, responsável pela revisão do plano diretor (2015), as três projeções demográficas construídas (um cenário otimista, outro tendencial e o pessimista) indicam, de forma indiscutível, a tendência à diminuição gradativa do crescimento da população, o que, conforme indicação anterior evidencia que, enquanto questões “internas” e intrínsecas à cidade continuam sendo proteladas, como o déficit habitacional, a falta de sistema de macro drenagem e de mobilidade, além da escassez de abastecimento de água⁹, torna evidente para qual pasta de interesses as políticas públicas estão sendo direcionadas e realizadas pelo Executivo (Figura 04). A proximidade com o Rio de Janeiro, e a posição de destaque de Niterói dentro da Região Metropolitana, e principalmente no estado, como ex-capital é ainda um centro de referência, comercial e acadêmico, especialmente para o norte/leste do estado, indicam a possível relevância e atração da cidade como potencial expansão para o mercado imobiliário.

⁹ Niterói não possui manancial próprio, comprando o recurso de outro município não limítrofe (Cachoeiras de Macacu).

4º FÓRUM HABITAR

08 a 10 de novembro



Fonte: IBGE: CD (2000) CD (2010) Projeção Populacional (2013) Estatísticas do Registro Civil (2013); DATASUS: SIM (2013) SINASC (2013); PNUI: IDHM 2010. Elaboração FGV 2015.

Figura 04 – Demografia / Projeção da população total

Fonte: PDDU_Cenários_Apresentação_audiencias_públicas PMN/FGV 2015

A busca de uma imagem limpa, agradável e propícia aos negócios e a valorização de uma suposta dimensão cultural em detrimento do direito amplo de parcelas da população, tem delineado uma cidade de exceção, cada vez mais seletiva e excludente.

4. À Guisa de Conclusão

Niterói parece se constituir num exemplo emblemático de como as cidades, pelo menos as de médio porte, têm enfrentado as diversas contradições no processo urbano atual, caracterizado, de um lado, pela imperiosa necessidade de se tornar um lugar atrativo para os negócios e para o turismo, e por outro, pela intensificação dos padrões de miséria e exclusão que a urbanização contemporânea tem sido marcada.

Neste sentido, num clima de aparente democracia e 'ampla' participação social, as soluções encontradas para a promoção do consenso em torno das propostas de um governo urbano sustentado por uma coalisão de forças políticas que tem no capital imobiliário seu principal eixo, seguido pelo setor de transportes públicos constituído por empresas privadas, as iniciativas e projetos apresentados e aprovados para o município têm sistematicamente se baseado na produção de consensos com base na cooptação, especialmente de lideranças comunitárias dos segmentos sociais menos favorecidos, na exaltação das janelas de oportunidades e, como outra face da mesma moeda, na adoção das parcerias público-privadas, como um dos principais vetores de um suposto desenvolvimento da cidade, assim



como na intensa desqualificação das propostas e questionamentos de grupo dissidentes. Vale também destacar que a adoção de imagens que refletem, na realidade, uma cidade livre de dissensos e de contradições parece ter se tornado um dos principais motes da atual gestão – que se encontra no seu segundo mandato –, refletindo, por intermédio das atuais mídias eletrônicas disponíveis, muito mais um projeto de cidade daqueles que hoje detêm o poder e as rédeas firmes dos processos decisórios.

A revisão do plano diretor, talvez, muito mais um conjunto de ideias (vagas e genéricas) sobre os possíveis destinos da cidade, se assemelha às diretrizes e orientações de um tipo de planejamento nos moldes do que se convencionou chamar de estratégico.

A tentativa de conferir ao Centro da cidade um conjunto de ações que, caso seja efetivamente implementado, poderá reconfigurar um tecido socioespacial rico e ao mesmo tempo frágil, impactando, sobremaneira, a vida e a sociabilidade de segmentos populares. Deve-se considerar ainda o fato de que a carência de água existente em toda a região do Leste Metropolitano, para atender um aumento populacional é sempre descartada como um problema menor e que será solucionado, apesar dos já atuais problemas recorrentes principalmente em período de escassez de chuvas.

Finalmente, a “desordem” da pauta urbana de planejamento colocada atualmente para a cidade, talvez reflita o grande e lento processo de construção da desarticulação das forças sociais e políticas comprometidas com um tipo de administração urbana que lute pela efetiva transparência e inclusão de setores populares na construção de uma cidade menos desigual. Desse modo, infelizmente, ao que parece, estamos muito longe de tal possibilidade. A construção de uma consciência e de uma luta constante pela moradia, por direitos mais humanos e por condições dignas de convívio e sociabilidade se constituem no instigante e permanente desafio em Niterói.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, H. Vigiar e unir: a agenda da sustentabilidade urbana? In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2^a Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

BIENENSTEIN, G.; BIENENSTEIN, R.; SOUSA, D. (Org.). **Universidade e Luta pela Moradia**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

4º FÓRUM HABITAR

08 a 10 de novembro



BIENENSTEIN, R.; FREIRE, E. H. B.; YOKOO, E. M.; KAWA, H.; BRITO, J.; GUANZIROLI, C.; NAJJAR, J.; FERNANDEZ, G.. Monitoramento de indicadores socioeconômicos nos municípios do entorno do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro: COMPERJ. **Boletim eletrônico de acompanhamento no município de Niterói: 2000-2010**. 1ª. Ed. Niterói: EDUFF, 2012.

MARICATO, Ermínia. Planejamento urbano no Brasil: As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília B.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>.

Acesso em 20.10.2017.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó, SC: Argos, 2010, 2ª. edição.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**, São Paulo: Nobel, 1990.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.