

2º seminário
internacional

urbanismo biopolítico

org.

RENA, Natacha
FREITAS, Daniel
BRANDÃO, Marcela
SÁ, Ana Isabel

Associação Imagem
Comunitária

EAD — UFMG
/ Belo
Horizonte

24 — 27
JUN /
2018

24 — 27

JUN /

2018

seminário
internacional
**urbanismo
biopolítico**

ORGANIZAÇÃO

RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; BRANDÃO, Marcela; SÁ, Ana Isabel (orgs.)

REVISÃO

Valéria França

CAPA

André Victor & Marilia Pimenta

PROJETO GRÁFICO

André Victor

LICENÇA CREATIVE COMMONS

Atribuição-SemDerivações-SemDerivados

CC BY-NC-ND

1ª edição (livro digital): Julho de 2019

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

Associação Imagem Comunitária

RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; SÁ, Ana Isabel; BRANDÃO, Marcela; (orgs.)

2º Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico /

Organizadores Natacha Rena, Daniel Freitas, Ana Isabel

Sá, Marcela Brandão – Belo Horizonte: Associação Imagem

Comunitária, 2019. 1108 p. : 17 x 24 cm

ISBN 978-85-69479-21-5

1. Arquitetura – Estética. 2. Arte e arquitetura. 3. Arquitetura e urbanismo.

CDD-701.17

2º seminário
internacional

urbanismo
biopolítico

org.

RENA, Natacha
FREITAS, Daniel
BRANDÃO, Marcela
SÁ, Ana Isabel

Associação Imagem
Comunitária

EAD — UFMG
/ Belo
Horizonte

24 — 27
JUN /
2018

16 APRESENTAÇÃO
SEGUNDO SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBANISMO BIOPOLÍTICO

RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; SÁ, Ana Isabel; BRAGANÇA, Luciana; MAIA, Marcelo; BRANDÃO, Marcela.

42 eixo temático 1 Urbanismo Neoliberal

44 a estética do medo e o objeto na época de sua reprodução biopolítica

SILVA, TIAGO AMARAL DA (1).

66 As contradições do complexo penal ppp em ribeirão das neves

GOMES, THALIA M. (1)

86 CIDADE MARCA, INTERVENÇÕES URBANAS E CONFLITOS: Uma proposta de avaliação

SÁNCHEZ, FERNANDA E. G. (1); MONTEIRO, POLIANA G. (2); ALVES, FERNANDA H. M. M. (3)

104 controle territorial frente ao desastre-crime da samarco, vale e bhp billiton

GUIMARÃES, PAULA (1); LEMOS, RAUL (2)

136 FAZER DA TÁTICA A ESTRATÉGIA: o caminhar e o urbanismo tático

SANTOS, BÁRBARA BRENA ROCHA DOS (1).

158 OS IMPACTOS MORFOLÓGICOS DOS GRANDES PROJETOS URBANOS: A Operação Urbana Torres do Santa Tereza

JACOMINI, ANDRÉ ALVES (1); FREITAS, DANIEL MEDEIROS DE (2).

184 INSUBORDINAÇÃO MATERIAL: CORPO E A CIDADE CONTEMPORÂNEA.

Mestre, Renata Perissinotto Passos. (PPGCA-UFF)

206 Megaeventos e seus legados: o controle territorial na cidade do Rio de Janeiro

ANTÃO, RENATA C. N.

222 **narrativas do capital: Discursos urbe et orbi sobre o viaduto estaiado de Curitiba**

COMIN, BIANCA P. (1)

250 **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO PROCESSO E CRISE: o processo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/ Leste – Oeste em Belo Horizonte e o urbanismo diante do limite interno do Capital**

Coelho, Thiago Teixeira da Cunha

272 **POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A HEGEMONIA NORUEGUESA: um estudo sobre o papel das empresas no Brasil**

BARBOSA, Danilo C. (1); RENA, Natacha (2).

294 **SOCIEDADE EM CÁRCERE: Uso do espaço público e violência urbana**

VIEIRA, Maria Dalígia Letícia(1); MOTA, Davi Correia Almeida(2); MENESES, Vítor Domício de (3)

316 **#SOMOSTODOSCONTRAPBHAVIVOS: REDE DE LUTA CONTRA A FINANCEIRIZAÇÃO EM BELO HORIZONTE**

RENA, Natacha (1); MOURA, Sírlei (2); MEZZACAPPA, Lucca (3); CANETTIERI, Thiago (4)

354 **TERCEIRO SETOR: Governança e participação na administração urbana**

PORTO, HENRIQUE DIAS (1); RENA, NATACHA (2)

378 **URBANISMO NEOLIBERAL E A ESCASSEZ DE ÁGUA: a importância do desenho urbano sensível à água inclusivo na Serrinha do Paranoá na Bacia do Paranoá – DF**

ANDRADE, LIZA M. S. (1); LEMOS, NATÁLIA S. (2), CONSEVA, CÁTIA S. (3), SOUTO, B. M. (4), UDRY, M. C. F. V (5)

406 **URBANISMO NEOLIBERAL NA ZONA SUL DO RECIFE: Reprodução de desigualdades**

FERRAZ, ANA RÚBIA. (1)

**430 eixo temático 2
Resistências Biopotentes**

**432 A DISPUTA PELO DIREITO À
CIDADE: narrativas e territórios**

NOBRE, Maíra R. (1); LOTT, Lygia (2); RENA, Natacha (3)

**458 As ocupações culturais nos
territórios periféricos da cidade
de São Paulo e as múltiplas
resistências ao urbanismo
neoliberal**

MARINO, Alúzio (1); SILVA, Alberto Gerardo. (2)

**478 Dia de glória: Se todo artista é
marginal, todo marginal é um artista
em potencial.**

PETRUS, MARIA BEATRIZ.

**504 Espaços generificados de
resistência: possibilidades contra
indiferença no urbanismo**

TAVARES, ROSSANA (1)

**526 GÊNERO, CIDADE E VIOLÊNCIA:
Apontamentos sobre a Casa de
Referência da Mulher Tina Martins**

ISABELLA DE ARAÚJO BETTONI (1)

**548 JARDINS POSSÍVEIS: pessoas,
natureza e cidade**

BRAGANÇA, Luciana; REZENDE, Gabriela; SOUZA, Lorena

**572 LUTAS BIOPOTENTES:
MOBILIDADE E JUVENTUDE**

COLOSSO, PAOLO.

**594 MOVIMENTOS SOCIAIS E
EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: O
FÓRUM DE LUTA PELA MORADIA
EM NITERÓI**

ALVES, LUIZ EDUARDO (1); BIENENSTEIN, REGINA (2)

**614 O comum e as ocupações urbanas
de moradia: reflexões a partir da
Ocupação Solano Trindade**

Petrus do Prado Silva, Fernanda (1); Da Silva Andrade, Luciana (2)

638 “OCUPAS”: protestos pelo direito à cidade e construção de um coletivo comum

IZELI, RAFAELA L. (1)

658 OS COMMUNITY LAND TRUSTS COMO INSTRUMENTO DE RESISTÊNCIA AOS PROJETOS URBANOS NEOLIBERAIS

RIBEIRO, TARCILA F.; ANTÃO, RENATA C. N.

682 PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO: ESTUDO DE CASO PURPENDOTIBA, NITERÓI, RJ.

GORHAM, CYNTHIA

704 Por um performer parresiaista: relações entre filosofia, arte e vida

SILVA, MATHEUS.

724 POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS NA DIFÍCIL LUTA PELO DIREITO À MORADIA: o caso da Ocupação Mama África em Niterói, RJ.

BIENENSTEIN, REGINA; GORHAM, CYNTHIA; BIENENSTEIN, GLAUCO; VERMIL, RAPHAEL

**746 eixo temático 3
Tecnopolíticas**

748 Cartografia como ferramenta de denúncia e planejamento insurgente: experiências na “Cracolândia”, São Paulo, Brasil

MARINO, ALUÍZIO. (1); LINS, REGINA. (2); ROLNIK, RAQUEL. (3); VILLELA, FELIPE. (4); ANZEI, TALITA. (5)

784 CONTRACARTOGRAFIA DO GRAJAÚ: Repensando o território a partir das vivências

MASSIMETTI, FLÁVIA (1); RODRIGUES, MARLA (2); BASSANI, JORGE (3)

806 CONTRACARTOGRAFIAS: tecnopolíticas de espacialização da informação - atores, agenciamentos e sistemas

SPERLING, DAVID (1) RAMOS, GABRIEL (2); SANTANA, MARIANE (3)

834 Da Vila Autódromo às Vargens: Planos Populares na luta contra-hegemônica na cidade

TANAKA, GISELLE. (1); OLIVEIRA, FABRÍCIO LEAL DE. (2); SANTOS, FERNANDA DOS. (3); COLI, LUIS RÉGIS. (4)

864 Do armário DISCIPLINAR à sexualidade ciborgue: Usos e abusos da informação no aplicativo Grindr

RODRIGUES, Gustavo R.

892 ESTUDO PARA O DIAGNÓSTICO E A PROPOSIÇÃO DE PLANO DE AÇÃO PARA O BRASIL EM INTERNET DAS COISAS: Uma análise das propostas para as cidades e dos interesses dos atores envolvidos

BORGES, JÉSSICA (1); BRITO, MICHELE (2); DE SÁ, ANA ISABEL (3); MAIA, MARCELO (4)

918 KERS URBANO: Tecnopolíticas como catalisadores do microplanejamento

Magalhães de Oliveira, Pedro Henrique

946 METROPOLIZAÇÃO DA REBELDIA

TAVARES, FELIPE. (1)

970 Mídias Insurgentes: A influência do midiativismo na cobertura de protestos de rua a partir das Jornadas de Junho de 2013

Davi Figueiredo de Sousa

992 Perícia popular no centro histórico de Salvador. ficções políticas, desentendimentos radicais e encontros com cuidado

ESTÉVEZ-VILARIÑO, Brais; FIGUEIREDO, GLÓRIA CECÍLIA

1016 REDES URBANAS HÍBRIDAS: conflitos na criação dos espaços virtuais de participação

MENESES, Vítor Domício de (1); CARDOSO, Daniel Ribeiro (2); BEIRÃO, José Nuno (3)

**1038 MEMÓRIA, TECNOLOGÍA y
PRODUCCIÓN DEL TERRITORIO
ECUATORIANO**

MARX, JANAINA (1); ESPINOZA, HERNÁN (2); GODOY, IRINA (3);
CEVALLOS, LUIS ANDRÉS (4)

**1068 UBERIZAÇÃO E A AÇÃO POLÍTICA
DA UBER: A precarização como
norma e o uso do território como
recurso**

CASTANHEIRA, GABRIEL ROCHA. (1); DUARTE, LEANDRO RIBEIRO (2)

**1092 UNIVERSIDADE, TECNOPOLÍTICAS,
SINGULARIDADES**

SILVA, BRENO. (1); TOSTES, SIMONE. (2)

MOVIMENTOS SOCIAIS E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: ● FÓRUM DE LUTA PELA MORADIA EM NITERÓI

ALVES, LUIZ EDUARDO (1); BIENENSTEIN, REGINA (2)

1. Universidade Federal Fluminense. Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos

Rua São João, 312, apt. 202, Centro, Niterói, RJ CEP 24.020-047

ledcads@gmail.com

2. Universidade Federal Fluminense. Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos e Programa de Pós-graduação em Arquitetura e urbanismo

Rua Gavião Peixoto 343, apt. 2106, Icaraí, Niterói, RJ CEP 24.230-093

bienenstein_regina@id.uff.br

Resumo

Este trabalho acompanha as articulações ocorridas entre movimentos populares da sociedade civil da cidade de Niterói – RJ e o projeto de extensão Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU-UFF), que, juntos de outros atores civis e institucionais, têm sido exemplo de participação popular no recorte das audiências públicas do Plano Diretor de Niterói. Visa discutir o potencial da participação institucional quando camadas populares mobilizadas e uma universidade socialmente referenciada trocam experiências e conhecimento para garantir participação democrática. A partir de autores como Maria da Glória Gohn (2008), Sherry Arnstein (1969) e Toro e Werneck (2007) avalia-se a efetivação da participação popular em tal contexto institucional. Questões urbanas tendem a movimentar a população, talvez por sua característica intrínseca de interferir de modo concreto no espaço de vida dos cidadãos. De fato, muitas mobilizações de camadas populares se consolidam a partir de uma ofensiva direta do poder público quanto ao seu direito de permanência em territórios consolidados, isto é, a política urbana pode ser considerada espacialização de direitos (ou ataque a esses direitos). O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) 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, exige “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Durante o processo de acompanhamento das doze audiências públicas aqui citadas surgiu o que se chamou de Fórum de Luta pela Moradia, espaço horizontal de troca de experiência entre as comunidades afetadas e atuantes na discussão corrente, buscando 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. Mais do que abrir reivindicações pontuais e negociação – que cessam até a próxima investida –, o Fórum se configura como um espaço para a percepção da luta pela moradia como uma luta unificada de todos os cidadãos, ou melhor, dos cidadãos que não têm seus direitos.

Palavras-chave: Direito à moradia; Assessoria técnica; Estatuto da Cidade; Movimento popular

INTRODUÇÃO

O processo participativo na produção urbana brasileira tem sua costura teórica e legal desde a Constituição Federal de 1988 (Artigos 182 e 183). Esses artigos foram regulamentados no chamado Estatuto da Cidade, Lei 10.257 / 2001. O Estatuto 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, exige “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

O Estatuto da Cidade cria um arcabouço jurídico-urbanístico capaz de garantir tanto o direito a habitar a cidade dignamente quanto o direito de participar ativamente nos processos de sua construção – gestão democrática da cidade.

O município, enquanto principal ente federativo responsável pela Política Urbana, tem a função de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantir o bem-estar dos cidadãos e que o território urbano cumpra sua função social. Esse poder de definir a política urbana pode – e deve – ser uma oportunidade de aproximar os cidadãos das decisões políticas, contribuindo para que eles atuem diretamente em sua conformação jurídico-urbanística e, garantindo algum grau de autodeterminação.

Nesse sentido, o Plano Diretor deve ser instrumento do direito ao exercício da cidadania e do direito à cidade, reconhecendo-a como produto coletivo que, portanto, deve democratizar os benefícios da urbanização. Para tanto, não se pode prescindir da submissão da propriedade privada a sua função social, o que exige estabelecer limites ao poder econômico em conformar o urbano e mitigar a geração de desigualdade decorrente do processo de urbanização em moldes capitalistas.

Ribeiro e Cardoso (2003) alertam que a gestão democrática da cidade deve visar a conquista real da cidadania e a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida – padrões que podem ser tecnicamente desenvolvidos e avaliados como condições de habitabilidade e de preservação ambiental. A cidade, para os autores, deve regular publicamente a produção privada do ambiente construído e regular publicamente os serviços urbanos. A gestão democrática da cidade é a arena de embate entre a cidade para pessoas, como lugar de moradia, pelo seu valor de uso, e a cidade para negócios, do chamado planejamento estratégico, do seu valor de troca.

Santos Júnior (1997) alerta que garantir participação nas decisões da gestão urbana (controle social) integra todo um entendimento de gestão democrática das cidades, uma construção institucional a ser feita intermitentemente.

A própria construção da Constituição, através do processo da Assembleia Constituinte, foi um momento de participação popular, enfatizando a necessidade de participação da população interessada nas definições das variadas políticas públicas. Conselhos de políticas públicas têm um histórico que remonta ao governo Vargas, passando pelo de Fernando Henrique Cardoso, se generalizando no país durante o governo do presidente Lula.

Pode-se dizer, no entanto, que os espaços institucionais de participação no Brasil ainda não se consolidaram. Apesar de incluídos no Estatuto da Cidade, ainda demandam regulamentação, o que foi tentado através do Decreto Presidencial n. 8243, de 23 de maio de 2014, voltado para instituir uma Política Nacional de Participação Social, com definição de diretrizes e objetivos, a qual, porém, não se concretizou, pois o governo não conseguiu tê-la aprovada pela Câmara Federal. Esse decreto definia a audiência pública como “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”.

Há necessidade de avançar, buscando um equilíbrio entre a crítica à “burocratização da participação”, em contraponto à necessidade de criar e regulamentar instâncias de participação com força institucional.

A cidade de Niterói, na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, como toda cidade acima de 20 mil habitantes, deve atualizar seu Plano Diretor, elaborado e aprovado no ano de 1992 e apenas adaptado ao Estatuto da Cidade, em 2004, com a inclusão dos instrumentos disponibilizados por ele. Portanto, seu Plano Diretor estava defasado em 15 anos, quando deveria ser revisto e atualizado a cada 10 anos. Em 2014, começa o processo de revisão do Plano Diretor, com apresentação do Diagnóstico para confecção de um Projeto de Lei (PL n. 08/2017).[1]

O presente artigo se concentra no exame do processo de participação popular na elaboração dos Planos Diretores, exigida pelo Estatuto da Cidade, tomando como caso referência a cidade de Niterói e analisando a forma pela qual essa participação foi efetivada, no que se refere ao tratamento dos territórios populares. Está organizado em três partes, além desta introdução. A primeira apresenta rápida revisão dos instrumentos analíticos para a participação popular, recuperando alguns autores que poderão auxiliar na análise pretendida; a segunda resgata o processo das audiências públicas enquanto instrumento de participação popular e conclui-se o artigo com observações a cerca da eficácia de tal processo, além dos obstáculos e das dificuldades enfrentadas.

[1] Parte considerável dos documentos apresentados pelo poder municipal de Niterói e discutidos neste artigo estão disponíveis no portal: <http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/planodiretor/>

1. INSTRUMENTOS ANALÍTICOS PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Recuperar autores que estruturaram um pensamento sobre a participação popular se torna importante, para adiante aplicarmos tais conceitos no exame do caso concreto das audiências públicas do Plano Diretor de Niterói, durante o ano de 2017.

Maria da Glória Gohn (2008) define alguns eixos analíticos nas teorias dos movimentos sociais. Entre elas, as 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. Segundo a autora, as teorias que focam na justiça social e reconhecimento lidam com redistribuição, compensação de injustiças históricas e desigualdade. As teorias que focam na autonomia e resistência ao mercado e ao processo econômico neoliberal criticam duramente as próprias institucionalizações de demandas e da participação social. Os processos participativos aqui são vistos como apaziguadores de conflitos, enquanto mantêm a estrutura intacta.

Sherry Arnstein recupera a “escada de participação cidadã” (1969). Para a autora, há oito degraus de participação. Os dois primeiros degraus configuram a não-participação: (1) manipulação e (2) terapia. Os degraus seguintes apresentam níveis de “concessão mínima de poder”: (3) informação, (4) consulta e (5) pacificação. Os últimos degraus consolidam o “poder cidadão”: (6) parceria, (7) delegação de poder e (8) controle cidadão.

Nos degraus de manipulação e terapia não há realmente participação popular. Nos níveis de concessão mínima de poder há degraus importantes para a avaliação realizada mais a frente sobre o processo desenvolvido em Niterói. Os degraus de informação e consulta representam a escuta da população. Entretanto, nesses níveis, os cidadãos se frustram quando

percebem que podem falar, mas que suas falas não irão necessariamente se refletir e influenciar nas decisões, que continuam nas mãos do Estado.

Toro e Werneck (2007, p.5) discutem a questão da Mobilização Social. Para os autores, “mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados”. A construção de uma interpretação e propósitos comuns é justamente o desafio de colocar as questões concretas cotidianas das mobilizações sociais dentro de uma leitura do processo, no caso em estudo, da gestão urbana. Essa construção consolidaria um movimento social.

Os autores também trabalham as categorias de “produtores” e “reeditores” sociais. Para eles, são os atores da mobilização social que lidam com a comunicação cotidiana necessária. Esses atores precisam de legitimidade alcançada em seu próprio meio, horizontalmente. Em última instância, os autores estão trabalhando a aplicação de uma visão de mundo e de gestão política que nada mais é do que a democracia.

Souza e Rodrigues (2004) definem planejamento urbano como uma atividade focada no futuro (em contraste com a gestão urbana, que seria focada no presente). Um Plano Diretor pode ser considerado como o principal documento do planejamento urbano. Isto é, evidencia as intenções futuras com respeito ao espaço urbano de um município, denuncia problemas (ou o que é considerado como problemas a serem combatidos/resolvidos) e, se lido atentamente, indica os interesses por trás dos processos de urbanização. Dentro de uma visão democrática, as instituições públicas serão mais fortes quanto mais elas “sintetizam e representam os interesses, contraditórios ou não, de todos os setores da sociedade” (TORO; WERNECK, 2007, p.10).

Com base nesses conceitos, discute-se a seguir o processo participativo desenvolvido em Niterói e sua efetividade na construção do diagnóstico sobre a situação urbana, no contexto das audiências públicas do PL 08/2017. Aplicados ao caso em questão, o Plano Diretor de Niterói terá tanta força

e legitimidade, quanto mais ele for reflexo e síntese dos interesses dos cidadãos.

2. O PROCESSO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Nosso recorte temporal analisa as doze audiências públicas chamadas para a discussão do Projeto de Lei no 08/2017, que “Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano do município e institui o Plano Diretor de Niterói, e revoga as Leis nº 1.157 de 29/12/1992 e nº 2.123 de 04/02/2004”, isto é, a revisão do Plano Diretor, concentrando-se no exame do tratamento dispensado à demarcação das Áreas Especiais de Interesse Social. As audiências públicas ocorreram semanalmente, no período entre os dias 17 de julho de 2017 e 02 de outubro de 2017, em um esforço da Câmara Municipal de levar a discussão para diferentes bairros e áreas da cidade. A revisão do Plano Diretor de Niterói foi definida em quatro etapas: (i) Leitura da Cidade; (ii) Construção de Cenários; (iii) Princípios e Diretrizes, etapas nas quais o Executivo realizou audiências públicas e (iv) Definição do Projeto de lei. As propostas não passaram por audiências públicas, que foram executadas pelo Legislativo municipal.

Dentre os atores que participaram dessas audiências, destacou-se o movimento popular, com especial ênfase para o Fórum de Luta pela Moradia[2] e a Universidade Federal Fluminense, através do NEPHU/UFF. A cidade de Niterói tem um histórico de participação popular em questões urbanas que vem desde o processo de lutas dos moradores da região de

[2] 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.

Pendotiba contra remoções, nos anos 1980, que consolidou a Federação de Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT).

Apesar de a luta por moradia e pela terra estar arrefecida, a discussão do Plano Diretor foi capaz de atrair moradores de áreas populares. Dentre eles, podem ser destacados a Ocupação Mama África e a Ocupação do Casarão da Presidente Domiciano, região central, que marcaram presença nas audiências públicas, trazendo a pauta do aproveitamento de imóveis vazios e subutilizados, na malha urbana consolidada do centro da cidade, para a habitação de interesse social; os membros da Associação de Moradores de Jurujuba (AMORJ) que, no começo do ano de 2017, receberam notificações de interdição por risco geotécnico da Defesa Civil 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 acompanha as discussões do Plano Diretor.

Na verdade, muitos coletivos de moradores e lideranças de assentamentos precários e de ocupações, reunidos no Fórum de Luta pela Moradia 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 deseja planejar o uso do território, não reservando áreas vazias infraestruturadas para a produção de habitação de interesse social e o enfrentamento do déficit de moradia do município, além de proteger os assentamentos populares existentes.

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

Apesar de presentes em praticamente em toda a cidade, se destacam no maior complexo de comunidades, situado na região central: o Morro de Estado, da Chácara e do Arroz, e marcadamente no primeiro deles. Mesmo assim, há moradores que se articulam entre si e com outras comunidades e instituições, na busca de seus direitos.

Mas nesse processo de discussão e disputa de propostas, surgiram mais recentemente, importantes organizações sociais atuando em defesa de questões ambientais. Niterói ainda tem quase metade de seu território verde, ambientalmente protegidos. Isto pode ser constatado no próprio projeto de lei para o Plano Diretor, que reconhece 56% do território como “Macrozona de Proteção e Recuperação do Ambiente Natural”. Em seu ambiente natural são notáveis o Parque Estadual da Serra da Tiririca e as duas importantes lagunas, Piratininga e Itaipu.

Moradores da região Oceânica[3], na qual estão situados o bairro e a própria laguna de Itaipu, têm intensa preocupação com as investidas do mercado imobiliário na área, inclusive nas pressões que estes têm exercido na recente revisão do Plano Diretor. Dentre os movimentos de defesa do meio ambiente se destacam “Lagoa para Sempre”, que aglutina os moradores do bairro – tanto em áreas de interesse social quanto em áreas “formais” -, e a Colônia de Pescadores de Itaipu, além de profissionais interessados no valor arqueológico da área.

Interessante notar que aí e na região de Pendotiba, a mobilização não se restringe às camadas de mais baixa renda que lutam pelo seu direito à moradia, mas inclui também moradores de classe média que, nas audiências públicas, se posicionam fortemente contra o adensamento e a verticalização de seus bairros e a mudança de seu modo de vida.

[3] Niterói está dividida em cinco regiões de planejamento: Região das Praias da Baía, Região Oceânica, Região de Pendotiba, Região Norte e Região Leste.

Além disso, durante o processo de discussão do Plano Diretor, outros movimentos marcaram também presença, mesmo que não necessariamente defendendo a pauta do direito à moradia. Entre eles, destacaram-se o SOS Engenho do Mato e as quiosqueiras de Charitas, mulheres organizadas pelo seu direito ao trabalho nos quiosques daquele bairro.

Outro ator importante nesse processo foi a universidade, através do NEPHU-UFF[4], que vem prestando 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 defender suas reivindicações. Dentre as propostas debatidas, uma questão se revelou extremamente séria, foi a demarcação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). O

[4] O NEPHU/UFF é um laboratório de apoio à extensão, à pesquisa e ao ensino, cuja origem está ligada à demanda por assessoria técnica, encaminhada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFF por uma comunidade de São Gonçalo ameaçada de remoção total, em 1983, em decorrência da implantação do novo traçado da rodovia BR-101, no trecho Niterói-Manilha. O desafio foi aceito pelas professoras (Maria Elisa Meira e Regina Bienenstein) de uma das disciplinas obrigatórias do curso, voltada para a temática da habitação de interesse social. Visando garantir a continuidade da assessoria técnica, foi necessário extrapolar o período letivo da disciplina e estruturar o trabalho dentro de um projeto de extensão e de pesquisa. Com apoio da universidade e sua intensa mobilização, os moradores da Favela do Gato, mesmo em um contexto político complexo, conseguiram ver atendidas suas reivindicações, mantiveram-se em seu território e foram titulados como proprietários plenos de seus terrenos e casas. Desde então, o NEPHU se consolidou como espaço de extensão e pesquisa universitária que tem como diretriz dar assessoria técnica às camadas populares, mantendo-as sempre como protagonistas das decisões sobre suas condições de vida urbana, apoiando comunidades da região metropolitana do Rio de Janeiro, e se articulando com outras universidades, com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e da União e com outras organizações da sociedade civil.

Executivo argumentava que elas poderiam ser objeto de ajuste posterior, não necessitando ser parte integrante do Plano Diretor. O movimento popular defendia que esta tarefa não deveria ser delegada a algum outro tipo posterior de lei ou regulamentação[5], tendo em vista serem o principal instrumento de reconhecimento de comunidades e da desigualdade socioespacial. Argumentava que tais zonas garantem que as áreas assim delimitadas sejam utilizadas, predominantemente, para fins de moradia de interesse social, servindo para garantir a permanência dos moradores consolidados e para garantir investimentos em infraestrutura.

O debate de ZEIS teve de ser aprofundado em reuniões do Conselho de Política Urbana de Niterói (COMPUR), instância consultiva do poder executivo. Houve exigências de conselheiros em aprofundar o debate concreto de limites e até mesmo das diretrizes para definições de ZEIS.

Sabemos da ausência de “eficácia deliberativa” (TATAGIBA, 2002) em Conselhos Municipais. A definição de limites de ZEIS foi disputada nas ditas reuniões, com alguns ajustes sendo feitos, muito pela insistência dos participantes e moradores que mostravam inconsistências. Mesmo assim, o debate conceitual das diretrizes para marcação de ZEIS não encontrou espaço.[6]

Mesmo assim, importante considerar que o processo participativo cria sujeitos e grupos políticos durante o seu desenrolar que passam a se relacionar, a se identificar com uns ou outros, a consolidar sua experiência e suas demandas. Aos poucos, se apropriam de conhecimentos necessários a sua luta e ao se apropriar de certos conhecimentos, despertam para um maior

[5] Aqui já se percebeu algum desconhecimento de agente públicos quanto ao desenho legal do Plano Diretor, ao relativizar a obrigatoriedade de definição de ZEIS no Plano Diretor.

[6] Podemos citar a inexistência, até a confecção desse artigo, de marcação de ZEIS em ocupações de casarões no centro de Niterói, pois estes não se encaixariam na definição de “comunidade” aplicada pelo poder executivo.

entendimento de suas demandas e necessidades. Criam, assim, identidade a partir de suas relações horizontalizadas, da troca. “As construções são relacionais, ainda que as estruturas maiores existam a priori, antes das ações.” (GOHN, 2008, p.444).

Nesse sentido,

“Os sujeitos dos movimentos sociais saberão fazer leituras do mundo, identificar projetos diferentes ou convergentes, se participarem integralmente das ações coletivas, desde seu início, geradas por uma demanda socioeconômica ou cultural relativa, e não pelo simples reconhecimento no plano dos valores ou da moral” (GOHN, 2008, p.444-445).

No caso do Fórum de Luta pela Moradia, dentro da lógica de Toro e Werneck, é um espaço em que a aglutinação de mobilizações se torna movimento. Mais do que abrir reivindicações pontuais e negociação – que cessam até a próxima investida – o Fórum se configurou como um espaço para a percepção da luta pela moradia como uma luta unificada de todos os cidadãos, ou melhor, dos cidadãos que não têm seus direitos concretizados. Mesmo que cada área tenha suas particularidades (riscos ambientais ou não, comunidade com conformação urbana consolidada ou ocupação 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 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.

É importante reconhecer também que, por mais que os movimentos sociais aqui citados precisam fazer demandas objetivas, uma leitura dessas demandas como pequenas peças em um quadro de mudança de paradigma de gestão urbana se faz necessário. Isto é, fragmentar a discussão, tratar cada grupo ou indivíduo como representante apenas de seu interesse é justamente uma estratégia do poder para se legitimar como o agente de

“consenso”. O Fórum, portanto, visa sempre encaixar cada demanda no que ela significa em um quadro geral de luta por moradia e contra desigualdade socioespacial. A dinâmica do real exige em alguns momentos um embate para a resposta de uma demanda específica, principalmente frente a um risco iminente (tentativas de remoção, catástrofes ambientais), mas sempre urge perceber que esses casos são o sintoma agudo e imediato de processos de exclusão que exigem um entendimento teórico e crítico mais amplo.

3. CONCLUSÕES

Questões urbanas tendem a movimentar a população, talvez por sua característica intrínseca de poder interferir de modo concreto no espaço de vida dos cidadãos. De fato, muitas mobilizações de camadas populares se consolidam a partir de uma ofensiva direta do poder público quanto ao seu direito de permanência em territórios consolidados, isto é, a política urbana pode ser considerada a espacialização de direitos (ou ataque a esses direitos).

O direito à cidade e à moradia adequada deve ser lido, portanto, nas suas dimensões garantidoras de outros direitos: saúde (saneamento, equipamentos urbanos); educação (escolas, creches); alimentação (acesso a serviços e proteção à produção própria); ir e vir (política de transportes); cultura e lazer (garantia de permanência e reconhecimento de modos de vida e manifestações culturais).

Uma questão de fundo importante é pensar o próprio desenvolvimento urbano para além do crescimento puramente da expansão urbana e da atividade econômica. Desenvolver o urbano deve passar por reconhecer as atividades sociais e culturais – e econômicas – consolidadas e garantir sua sustentabilidade. Claro, este pensamento ataca frontalmente a lógica de acumulação capitalista que faz, por exemplo, o capital imobiliário girar.

Quer dizer, o discurso da sustentabilidade usado pelos agentes econômicos nunca se pergunta “o que” fazer – e o que não fazer. Apenas absorve o mínimo de “como” fazer para parecer sustentável frente à opinião pública. Obviamente, “o não fazer” (por exemplo, respeitar a autodeterminação de moradores de um bairro em manter sua morfologia em baixos gabaritos) não é uma opção para a lógica capitalista na cidade. O “o que” fazer é dado e indiscutível: aproveitar oportunidades de lucro.

A participação institucional acaba por exigir uma capacitação diferente das lideranças e participantes de movimentos sociais para navegar dentro dos espaços formais conquistados. Isto significa entender a estrutura de uma audiência pública, entender os processos legislativos. Consolidar uma cultura de participação democrática em uma cidade exige insistência. E o processo não é linear ou exponencial. Há altos e baixos nas forças políticas populares. Há contingências.

A universidade, portanto, tem papel importante em fazer essa ponte entre a sociedade civil e a linguagem do poder municipal. A universidade aqui pode ser vista aqui como um agente garantidor do direito à educação na medida em que, ao trocar conhecimentos, colabora para a formação cidadã dos indivíduos (tanto das camadas populares quanto dos estudantes envolvidos no processo) e para o conhecimento de caminhos para garantia de direitos e emancipação.

A própria noção de participação da sociedade civil cria uma dicotomia entre a sociedade e o Estado, como se a sociedade civil tivesse que se abster de qualquer atitude político-partidária e estar em oposição a um Estado patrimonialista e oligárquico. Isso se justifica, é claro, pois historicamente o Estado brasileiro é utilizado pelas elites que o manejam para seus interesses e não para o interesse coletivo.

No âmbito da academia, há discussão sobre as relações históricas entre movimentos sociais e partidos políticos. Críticas são feitas quanto a essas

relações e como elas prejudicam a autonomia da participação cidadã. Por exemplo, a movimentos sociais que se tornam apenas pressão de oposição ao governo ou base popular quando este governo está no poder. Em Niterói, podemos dizer que o maior dano à autonomia da participação está na cooptação de lideranças, que passam a fazer parte do quadro comissionado do governo. Entretanto, julgar que a sociedade civil atuará sempre politicamente neutra não tem base na realidade.

O planejamento urbano, portanto, vive uma dualidade. Deve se consolidar em lei – é, portanto, impositivo. Mas tais leis, como o Plano Diretor, devem ser a cristalização de um processo democrático e inclusivo de discussão e tomadas de decisão que envolve todos os atores urbanos, isto é, como lei, o Plano Diretor só garante a sua legitimidade se teve a participação popular efetiva.

O próprio funcionamento das instâncias participativas ainda está em um vir-a-ser, à mercê da vontade e dos jogos de força políticos. Isso se vê, no caso do Plano Diretor, pela decisão do número de audiências públicas surgir a partir da pressão popular e as devolutivas[7] decorrerem imediatamente da pressão popular. O problema desse vir-a-ser está na sensação da população de que o sistema de participação é confuso e não tem efetividade. Durante o plano de Niterói, em mais de um momento ouviu-se críticas sobre as apresentações do poder executivo que não eram absorvidas e corrigidas para a audiência seguinte.

Outro desafio de entendimento do poder municipal é citar a “sociedade civil organizada”, como se os movimentos sociais só tivessem legitimidade quando burocratizados. Ora, para isso as audiências públicas dão voz a

[7] Consequência da participação popular nas audiências públicas, as chamadas devolutivas do poder legislativo foram uma tentativa de síntese e reconhecimento dos problemas insistentemente levados às doze audiências.

qualquer cidadão. “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (Constituição Federal, 1988, grifo nosso). Em que pese as vantagens em se consolidar espaços de participação institucional, de normatizar movimentos, não se deve perder de vista a mobilização inicial, conectada diretamente às demandas dos indivíduos em um processo de retroalimentação entre a efervescência das demandas e a consolidação institucional.

Importa também avaliar a que ponto a proposta de Plano Diretor é chamado de “generalista” – definindo diretrizes gerais que parecem não rebater concretamente na vida dos indivíduos –, assim afastando a própria participação popular, que vê o Plano como uma abstração. Podemos discutir se a linguagem jurídico-urbanística pode ser usada intencionalmente para afastar a participação popular e manter o poder de decisão nas mãos de atores que conseguem navegar nessa linguagem – técnicos e agentes econômicos – ou, melhor, técnicos submetidos a agentes econômicos.

No caso de Niterói, pareceu claro a efetividade da pressão popular em, no mínimo, uma aparente disposição do executivo e legislativo em ouvir com mais proximidade a população. Importante dizer que Niterói, com seus 500 mil habitantes, ainda é uma cidade média e seus políticos (vereadores) tem certa proximidade com parte da população – alguns com ideias de políticas sociais mais progressistas, outros com uma política datada do tipo “curral eleitoral”.

Pode-se ainda dizer que as audiências públicas de Niterói transitaram por degraus de participação, às vezes chegando ao degrau de pacificação – por exemplo, na decisão de aumentar o número de audiências públicas. Isto porque em “pacificação” há algum nível de recomendação popular que é ouvida, um nível mínimo de concessão. No entanto, as propostas não chegaram a ser acolhidas.

Urge lembrar que Niterói é um caso em que – embora não tão grande quanto o Rio de Janeiro, sua metrópole – se apresenta um cenário de capacitação dos agentes públicos e, de certa forma, da própria população para a discussão da participação. Quer dizer, um cenário com as instituições públicas estruturadas, com pessoal capacitado atuando. Um cenário com presença de uma Universidade Federal altamente inserida na cidade, rebatendo na alta escolaridade e renda de boa parte da população. Certamente outros municípios apresentam cenários diferentes, provavelmente em que uma luta complexa e institucionalizada pela moradia nem tem condição de florescer. Para concluir, não podemos esquecer que audiências públicas são instâncias consultivas. Ser apenas consultivo é apenas dar voz, não ser deliberativo, não dar poder de decisão. Mesmo assim, no processo das doze audiências públicas, foi importante para a população fazer a sua voz ser ouvida, pois, minimamente, os integrantes do legislativo sentem a pressão de responder a seus eleitores. No fim das contas, o poder decisório ainda é do poder municipal, poder consolidado nas alianças entre executivo e legislativo.

Por tudo isso, este estudo espera contribuir para mostrar uma dinâmica possível de mobilização de diferentes atores e efetivo impacto na construção de políticas públicas, com seus percalços comuns a um país ainda inexperiente em uma genuína participação democrática, quiçá em uma democracia emancipatória.

4. 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; BIENENSTEIN, R; SOUSA, D. (orgs.). **Universidade e luta pela moradia**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

BIENENSTEIN, Regina; CRUZ, Marcus César Martins. **Desafios e enfrentamentos no processo de regularização fundiária do assentamento popular Engenho Velho, Itaboraí, RJ**. In: 3º Seminário Internacional de Curitiba – Ateliês de Projeto Urbano. Disponível em: <<http://sicwb2010.up.com.br/arquivos/sicwb2010/anais/c10.pdf>>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.257** de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Brasília., 2014.

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.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

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.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Fase, 1995.

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

TATAGIBA, L. **2002**. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

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