

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

DANIEL GAIO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio –
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-096-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito urbanístico. I.
Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo
Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

PREFÁCIO

Na passagem para o novo milênio estabeleceu-se o Fórum Social Mundial, em 2001, como espaço fundamental para a internacionalização e discussões de temas relevantes. Elaborou-se, na ocasião, uma Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes nas questões urbanas. Gerou-se, assim, a primeira versão da proposta denominada Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis, em maio de 2000, e o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis. A seguir, no Brasil, lançou-se a plataforma brasileira do direito à cidade e reforma urbana.

Esse processo construtivo de um marco regulatório nasce com o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano.

Ainda que alguns urbanistas considerassem desnecessária e outros indicassem a completa ausência de norma do estilo aprovou-se, após treze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade. Esta Lei Federal reiterou, em sua ementa, ser a regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre críticas e elogios, a Lei nº 10.257, de 2001, gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Esse novo momento, experimentado no Brasil, reafirmou que o urbanismo não deveria apenas ser visto como ciência voltada unicamente à ordenação de espaços habitáveis, mas também dirigida a regular as funções sociais da cidade e sobretudo relativas à regularização fundiária e novas formas de modernização de espaços urbanos.

Nesse sentido, a inclusão do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Belo Horizonte Minas Gerais, de 11 a 14 de novembro de 2015, revelou-se de maneira inédita e com o sucesso esperado. O novel Grupo gerou excelente

oportunidade para se debater o grande número de institutos previstos no Estatuto relacionados ao justo tratamento da propriedade. O acerto dessa inclusão fica evidente ao serem analisados os artigos submetidos e apresentados, os quais são rapidamente resumidos a seguir, com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o artigo de Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar intitulado "A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DO DIREITO À CIDADE", que defende a ideia de que o direito à cidade exige estudos de natureza interdisciplinar para abarcar a totalidade do seu sentido, tendo sido igualmente enfatizada a dimensão jurídica do direito à cidade, em especial a sua interseção com o Estatuto da Cidade e com os princípios constitucionais.

No artigo "O DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS DA SEGREGAÇÃO, DEGRADAÇÃO E RISCO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI", Eleonora Freire Bourdette Ferreira e Mariana Dias Ribeiro assinalam que o direito à cidade exige uma mudança radical no sistema de valores instituído pelo capitalismo ao incorporar o valor e a ética da sustentabilidade nas suas dimensões ecológica e social. Em seguida as autoras buscam analisar a efetividade dos referidos conceitos no município de Niterói (RJ).

A seguir, Roberto Miglio Sena, por meio do trabalho O DIREITO À CIDADE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, faz argumentação da conformação do direito à cidade como um direito fundamental e um dos alicerces importantes da ordem jurídica nacional. Posteriormente faz breve análise acerca dos entraves à efetivação ao direito à cidade, bem como o tratamento conferido pelos Tribunais Superiores às questões urbanas.

Em sua apresentação do trabalho intitulado O AVESSE DO URBANO, Ursula Miranda Bahiense De Lyra objetiva lançar luz aos propósitos do processo de gentrificação que está sendo introduzido no âmbito das políticas urbanas implementadas pelos poderes públicos na cidade do Rio de Janeiro, de forma a transformá-la em uma cidade vitrine ou cidade competitiva, apta a atrair um montante cada vez maior de capital e investimentos estrangeiros.

Por sua vez, Thaís Lopes Santana Isaías e Carolina Spyer Vieira Assad abordam no artigo "A TESE PATRIMONIALISTA E SEUS REFLEXOS NA CIDADE- MERCADO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONFLITO DA IZIDORA (Belo Horizonte), em especial a tramitação do processo judicial e as violações de direitos humanos praticadas pelo Poder Público.

No artigo "O DIREITO À CIDADE ENCLAUSURADO EM CONJUNTOS HABITACIONAIS: A ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA" os autores Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Emerson Erivan de Araújo Ramos analisam como o referido programa habitacional colabora para o aumento da segregação espacial pelo fato de estar alicerçado em uma conformação massificada de habitações em zonas periféricas e em grandes loteamentos é justificada por seu baixo custo e celeridade na conclusão.

No trabalho intitulado "(IN) SUSTENTABILIDADE NO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO", de Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior, busca-se relacionar o conceito de sustentabilidade com os impactos sociourbanísticos nas cidades, e trazem elementos e práticas sociais que objetivam construir cidades sustentáveis. Na sequência, Gabriela Miranda Duarte destaca a necessidade de superar o discurso de naturalização das desigualdades e da preponderância do elemento técnico no planejamento das cidades, por meio do artigo PLANO DIRETOR: UMA DEMONSTRAÇÃO DA DESIGUALDADE POLÍTICA NO BRASIL. Para que isso se concretize, a autora defende que haja a inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório, em especial por meio de audiências públicas.

Berenice Reis Lopes discorre sobre O FENÔMENO DAS OCUPAÇÕES VISTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL. Neste sentido analisou o tema das ocupações como um fenômeno de transformação da sociedade. A pesquisa fez uma análise documental e teórica e, procurou refletir sobre o significado da expressão ocupação, seguindo-se à análise dos conceitos de direito de propriedade e de sua função social, apresentando um outro foco de análise que cerca tais direitos.

Juliana Aparecida Gomes Oliveira e Luiza Machado Farhat Benedito, no artigo "A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA", abordam as diversas possibilidades de funcionalização da propriedade urbana por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como pelos procedimentos de regularização fundiária previstos pela Lei Federal 11.977, de 2009.

Na sequência, com o trabalho intitulado A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Cláudia Mansani Queda De Toledo e Carolina Barocat Mokarzel apresentaram a relação existente entre o direito de propriedade e o direito à moradia a partir da inserção da moradia

como um direito social fundamental no artigo 6º da CF/88. Para tanto, elaboraram uma aproximação teórica entre direito de propriedade e moradia, bem como as possíveis antinomias.

Juliano dos Santos Calixto e Maria Tereza Fonseca Dias propõem analisar a A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR DA SEGURANÇA NA POSSE NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO BRASILEIRO, para tanto discutem se a efetividade do direito à moradia adequada está relacionada à distribuição de títulos individuais de propriedade em assentamentos informais ou se a segurança na posse pode ser garantida de forma apartada do direito de propriedade. Para responder a tais questionamentos desenvolvem uma investigação de cunho dogmático-jurídico, mediante coleta de dados primários: estatísticas, programas governamentais, legislações e tratados; e secundários: bibliografia e estudos sobre o tema.

Com o trabalho intitulado OCUPAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: POPULAÇÃO NÔMADE, DIREITOS E MORADIA, Lara Capelo Cavalcante propõe analisar o processo de ocupação da terra urbana de uma parcela da população em Fortaleza, denominada de nômades urbanos. Para tanto, elaborou um estudo sobre as regras jurídicas que disciplinam a questão fundiária urbana, não se limitando a analisá-las do ponto de vista do direito positivo, mas estabelecendo investigação etnográfica.

Eder Marques de Azevedo e Julia de Paula Vieira discorrem sobre O DIREITO A FAVELAS SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HUMANOS EM BENS PÚBLICOS. Neste sentido apontam que a acumulação capitalista foi responsável pelo crescimento desordenado das cidades e pelo impacto da urbanização na mudança social. Dentro desse contexto, as cidades sofrem sérios problemas ambientais e de crescimento das favelas numa razão desproporcional ao progresso esperado, tornando-se o acesso à terra legal fator de segregação socioespacial.

Com o objetivo de demonstrar o potencial transformador da regularização fundiária, como importante instrumento de inclusão social e de superação da pobreza, Ana Caroline Santos Ceolin, apresenta o trabalho A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E DE SUPERAÇÃO DA POBREZA: ESTUDO DE CASO DA COMARCA DE SÃO JOÃO DA PONTE EM MINAS GERAIS. Para tanto, após levantamento de dados junto à Serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, demonstra a generalizada irregularidade imobiliária da referida Comarca e o seu impacto negativo na economia local, no exercício de direitos urbanísticos de natureza coletiva e individuais pertinentes à titularidade dos imóveis. Com a análise da legislação brasileira verificou a

aplicação prática dos instrumentos legais que visam à regularização fundiária e quais são os avanços obtidos e as possibilidades existentes com a recente regulamentação da usucapião extrajudicial.

O artigo CONFLITO ENTRE A DIMENSÃO NEGATIVA DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL: UMA SOLUÇÃO NÃO EXTRAÍVEL DOS MANUAIS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Fernanda Fortes Litwinski e Flora Augusta Varela Aranha, discorrem sobre os diversos problemas advindos ao proprietário do imóvel afetado pelo instituto do tombamento.

Na sequência, Fabiano Lira Ferre, em seu trabalho REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO aborda os instrumentos de regularização fundiária trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente os institutos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, como fórmula possível de alcançar um desenvolvimento sustentável nas cidades, harmonizando os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente saudável. Para tanto, aborda, ainda que de forma sucinta sobre o direito humano à moradia e sua relação com o Estatuto da Cidade. Para ao final, apresentar os referidos instrumentos de regularização fundiária como técnica de compatibilização do direito à moradia com a preservação ambiental.

A seguir Adir Ubaldo Rech e Karina Borges Rigo apresentaram o artigo A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR. Os autores indicam a possibilidade do plano diretor municipal ou mesmo a própria lei de parcelamento de solo urbano implementarem fórmulas eficazes destinadas a criar e manter áreas verdes e de lazer no ambiente urbano.

Diante da necessidade em se manter o ambiente natural nos centros urbanos, Rayanny Silva Siqueira Monteiro e Lais Batista Guerra, pesquisaram sobre o DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À PROPRIEDADE PRIVADA: A EXIGIBILIDADE DE RESERVA FLORESTAL LEGAL EM ÁREA URBANA E DE EXPANSÃO URBANA. Com base nesse estudo as autoras sublinham a importância da manutenção de áreas verdes em locais considerados urbanos pela ordem urbana municipal, mas não obedecem ao preceituado em decisões jurisprudenciais que defendem a tutela da propriedade rural segundo sua destinação.

No texto "FERRAMENTAS PARA OTIMIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTOS" Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães inicialmente descrevem alguns estudos sobre a mobilidade urbana no município de Santos (SP) para em seguida enfatizarem elementos mais relevantes da proposta de um plano de mobilidade local, como a previsão de indicadores e metas, aumento progressivo de recursos do IPVA e compromisso com a transparência.

No trabalho TEMPO SOCIAL, CONFIANÇA E TUTELA AMBIENTAL: A AMBIVALENCIA PARA O DIREITO NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANÍSTICO-AMBIENTAL, Márcio Mamede Bastos de Carvalho enfoca o inter-relação entre o tempo social, a confiança e a tutela do equilíbrio do ambiente urbano-ambiental e a ambivalência entre esses elementos e o Direito.

A seguir o paper intitulado AS PEDRAS E OS AZULEJOS QUE SE ACERTEM COM A JUSTIÇA! A INVENÇÃO DA CIDADE PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL, Paulo Fernando Soares Pereira comenta acerca da judicialização de questões que envolvem o patrimônio cultural de São Luís, no Maranhão, questionando o fato de ser o Judiciário o foro adequado para a discussão da questão do binômio patrimônio e desenvolvimento naquela Cidade.

No trabalho seguinte os autores Rhiani Salomon Reis Riani e Allexandre Guimarães Trindade investigam a RELAÇÃO PORTO E CIDADE: ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DA CIDADE DE SANTOS/SP, no que tange aos aspectos de licenciamento ambiental e a importância do EIV. Reiteram que esses estudos são fundamentais como ferramenta de controle na investigação de todos os tipos de impactos possíveis, sejam eles positivos ou negativos.

Outro importante trabalho apresentado, que segue a temática do EIV, é a entabulada por Luciano Pereira de Souza e Fernando Reverendo Vidal Akaoui que, diante da prática na questão ambiental, analisam os ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA APLICABILIDADE DIANTE DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI MUNICIPAL. O artigo investiga como o instrumento pode auxiliar no desenvolvimento sustentável local e revelam sua extrema relevância cidadina.

No trabalho intitulado URBANISMO SUBTERRÂNEO ARGUMENTOS PARA UM MARCO JURÍDICO DO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DO SUBSOLO URBANO., Sérgio Pacheco, com grande propriedade, expõe a fragilidade desses espaços em face da falta de regulamentação da matéria. O autor expõe que esse tema deveria ser objeto

de se efetivar um plano diretor subterrâneo para que não haja impactos futuros nesses loci nas grandes cidades.

A temática do desenvolvimento urbano e como os benefícios e incentivos fiscais poderiam ser empregados para um dos possíveis meios a viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável foi muito bem sustentado por Virgínia Junqueira Rugani Brandão e Marinella Machado Araújo. O trabalho intitulado A SANÇÃO PREMIAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS MUNICIPAIS indicou como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode regulamentar os casos de renúncia de receita e como se pode penalizar os agentes responsáveis na hipótese de descumprimento dos dispositivos legais.

Diante das regulamentações modernas sobre o ambiente urbano, a pesquisadora Natalia Sales de Oliveira comentou, de forma clara e precisa, o tema ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO LEGAL E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA. Investigou-se no trabalho os maiores problemas relacionados à gestão metropolitana de grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. Nesse sentido examinou como se pode haver a gestão governamental plena e pontos conflituosos como as funções públicas de interesse comum e a instituição de fundos de grande capacidade.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, João Luís do Nascimento Mota e Adriano Fábio Cordeiro da Silva, ao enfocarem os problemas existentes na Região do Cariri, no Ceará, comentam os impactos do tema O ESTATUTO DA METRÓPOLE, A REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI E SEUS ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR. Na análise os autores revelam peculiaridades da Região indicada e comentam suas potencialidades diante dessa nova norma.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANISTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil.

Profa Dra Flávia Piva Almeida Leite FMU

Prof Dr Edson Ricardo Saleme Unisantos

Prof Dr Daniel Gaio - UFMG

O DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS DA SEGREGAÇÃO, DEGRADAÇÃO E RISCO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

THE RIGHT TO THE CITY AND SUSTAINABILITY: ASPECTS OF SEGREGATION, DETERIORATION AND ENVIRONMENTAL RISK IN THE NITERÓI COUNTY

**Eleonora Freire Bourdette Ferreira
Mariana Dias Ribeiro**

Resumo

Diante do aumento progressivo da população mundial nas áreas urbanas, inúmeros países enfrentarão o grande desafio de atender as necessidades impostas não só pelo crescimento acelerado da população, mas também pela intensificação do processo de urbanização fundado no modelo capitalista de cidade, produtor de injustiças social e ambiental, o que ressalta a importância do tema. Inserido neste contexto, o Brasil possui um modelo de urbanização excludente e promotor de degradação ambiental, um elevado déficit habitacional, resultado de diversos fatores que afetam a oferta de habitações, culminando no crescimento das ocupações irregulares, fato que atinge àqueles economicamente desprestigiados. O crescimento da pobreza urbana é intenso e revela o quadro de grande desigualdade social, que fomenta a construção informal e agravamento da degradação ambiental. Reflexos, portanto, da crise urbana em seus aspectos social e ambiental, as invasões de terras e os procedimentos de ocupação irregular do solo expressam um verdadeiro distanciamento, seja do modelo de cidade que se pretende ver implementado, seja da efetivação do direito à cidade e sustentabilidade capazes de atender aos anseios e às demandas sociais. O município de Niterói se insere nesta realidade, apesar do direcionamento de algumas políticas implementadas, que falham pela ausência de continuidade e correta implantação, conforme os objetivos propugnados. Desta forma, um estudo de caso descritivo proporciona o conhecimento das diretrizes municipais e a busca de ações direcionadas à urbanização sustentável e socialmente justa, como condição para propiciar um desenvolvimento capaz de ensejar uma existência humana digna.

Palavras-chave: Direito à cidade, Segregação, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

Faced with the progressive increase of the population in urban areas, many countries face the challenge of meeting the needs imposed not only by the rapid population growth, but also by the intensification of the urbanization process based on the capitalist model city, producer of social and environmental injustice, highlighting the importance of the issue. Within this context, Brazil has a model of exclusionary urbanization and environmental degradation promoter, a high housing deficit, a result of several factors affecting the supply of housing,

resulting in the growth of illegal occupation, a fact that reaches those economically underprivileged. The growth of urban poverty is intense and reveals the great social inequality that fosters informal construction and worsening environmental degradation. Reflections, therefore, the urban crisis on their social and environmental aspects, invasions of lands and irregular land occupation procedures express a true distance is the city model that want to see implemented, is the realization of the right to the city and sustainability, able to meet the needs and social demands. The city of Niteroi is inserted in this reality, despite the direction of some implemented policies that fail by a lack of continuity and correct implementation, as propounded the goals. In this way, a descriptive case study provides knowledge of municipal guidelines and the pursuit of actions aimed at sustainable and socially just urbanization, as a condition to provide a development can give rise to a dignified human existence.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to the city, Segregation, Sustainability

Introdução

O processo de urbanização presente nas cidades capitalistas ocidentais após a revolução industrial e atualmente globalizado, apresenta características que devem ser superadas, tais como a predominância do valor de troca em detrimento ao valor de uso nas cidades, a tendência à distribuição desigual da população no território, o fenômeno da segregação em suas múltiplas manifestações e a contínua degradação do ambiente natural. Tais características geram cidades que se distanciam da efetivação do direito à cidade em seus diversos significados e da sustentabilidade social e natural, o que viola a dignidade da vida humana e a integridade e renovação da teia da vida¹, em que se inserem de modo interligado inúmeros seres vivos, incluindo os seres humanos.

O presente artigo abordará as características acima mencionadas, suas possíveis causas e consequências sociais e ambientais, assim como a premente necessidade de uma radical alteração dos valores do produtivismo e do consumismo infinitos, sustentados pela lei capitalista da contínua produção de mais valia. Quanto a esta, entendendo que não ocorre apenas no ambiente da produção, mas também naquele onde os trabalhadores vivem, qual seja – as cidades – que passam a ter importância na aplicação do excedente gerado. Ocorre no interior das cidades um conflito entre aqueles que percebem a política urbana enquanto uma diretriz para a produção de lucros e a maioria dos que nela vivem e que, em diversos movimentos sociais urbanos, têm expressado a crise urbana e o desejo de outras diretrizes voltadas à cidade social e ambientalmente justa, ou à efetivação do importante direito humano que é o direito à cidade.

Realiza-se esta análise tendo por objeto o município de Niterói, portador da primeira posição do índice de desenvolvimento humano - IDHm - do Rio de Janeiro e a sétima do Brasil², avaliando o seu processo de urbanização após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê o direito à cidade e os princípios da função social da propriedade e da proteção ambiental e do Estatuto da Cidade e os meios nele previstos, para a efetivação de tais postulados.

¹ Expressão utilizada por CAPRA (1996).

² Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios. Disponível em http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?índiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios

Assim como, as diferentes políticas urbanas implementadas e seus resultados, procurando mensurar a capacidade de promoverem ou não caminhos de efetivação do direito à cidade.

O tema se apresenta como relevante diante das consequências drásticas que tal modelo de cidade capitalista vem causando tanto no âmbito social, como no ambiente natural, indicando profundos desequilíbrios sociais, aumento crescente da violência urbana, falta de mobilidade, diversos modos de poluição ambiental, modo de vida estressante e os denominados desastres ambientais, que afetam predominantemente as camadas sociais desprivilegiadas, segregadas, vivendo em encostas, próximos aos mananciais e à beira de rios e mais expostas às áreas de risco.

A pesquisa se desenvolve na modalidade estudo de caso descritivo, através de levantamento bibliográfico e de dados referentes ao município, objeto de estudo, veiculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE, os da Prefeitura Municipal e, por fim, do Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e regularização Fundiária realizado pelo Instituto Brasileiro de administração Municipal – IBAM.

1 O direito à cidade e sustentabilidade

O direito à cidade integra em seu conteúdo diversas perspectivas e começou a ser delineado no campo conceitual em 1968 com a emergência da importante obra de Henry Lefebvre intitulada - O Direito à Cidade – resgatando o homem como o principal protagonista da cidade que constrói. Considerava este direito um direito à vida urbana renovada e reinventada, cuja essência é o encontro, a simultaneidade, o lúdico, a beleza ou um certo modo de viver denominado por ele - o habitar. Portanto, é o direito de criar coletivamente outro tipo de cidade e de vida urbana que tenha por centralidade o valor de uso e não no valor de troca, que tudo reduz à mercadoria e ao dinheiro. É o direito de superar a lógica economicista e produtivista, que reduziu a cidade a seu valor de troca, transformando-a em centro de consumo de produtos e passando, inclusive ela própria, a ser um objeto consumível.

Já que a cidade é o lugar do encontro, da simultaneidade, da integração, o direito a ela inclui a superação do fenômeno da segregação em suas diferentes formas – espacial, social e política, que se mantém enquanto tendência nas cidades ocidentais contemporâneas, pois afirma

que “ [...] mesmo onde a separação dos grupos sociais não aparece de imediato com uma evidência berrante, surgem ao exame uma pressão nesse sentido e indícios de segregação, cujo caso limite é o gueto” (LEVREBVRE, 2013, p. 97).

O fenômeno da segregação social, conforme se vê, contraria ou violenta o modo de ser da vida urbana, caracterizado pela aproximação e participação, devendo ser superado. Tão relevante é esta questão que Lefebvre a considera um importante indicativo mensurador da maior ou menor intensidade do regime democrático em determinada sociedade, afirmando que

[...] contentemo-nos com indicar que o caráter democrático de um regime político é discernido em relação à sua atitude para com a cidade, para com as liberdades urbanas, para com a realidade urbana, e por conseguinte para com a segregação. Entre os critérios a serem observados, não seria esse um dos mais importantes? No que concerne à cidade e sua problemática, ele é essencial (LEVREBVRE, 2013, p. 99).

O novo tipo de cidade não emergirá de projetos autoritários, de decisões de especialistas ou prescrições administrativas, mas de uma *praxis* que reinvente um novo humanismo, um outro sentido para o homem e a vida humana. Enfim, o direito à cidade “se manifesta como a forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”. ((LEVREBVRE, 2013, p. 134).

O direito à cidade, cujo significado não se reduz ao acesso individual ou de certos grupos aos recursos urbanos e sociais que a cidade oferece, mas de reivindicá-la e alterá-la conforme os nossos desejos, além do que “é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização” (HARVEY, 2014, p.28).

Compreendido desta forma, o direito à cidade tem como sujeito que o efetive todos os que se encontram descontentes com o modelo de cidade e de vida urbana instituídos pelo capitalismo e que hoje alcança dimensões globais. Descontentamento este corporificado em movimentos sociais urbanos que demandam reformas urbanas, mas também enquanto lutas anticapitalistas, voltadas à criação de outro tipo de cidade e de vida e, concomitantemente, de ser enquanto ser humano. Este aspecto subjetivo – sujeito efetivador do direito à cidade e

transformador de si mesmo – é destacado pelo autor através do pensamento do sociólogo urbano Robert Park que afirma ser a cidade a tentativa mais bem sucedida de refazer o mundo em que se vive, numa criação do homem na qual ele recriou a si mesmo (HARVEY, 2014).

Justamente por esse fato, a liberdade de recriar as nossas cidades e a nós mesmos é a própria essência do direito à cidade.

A luta pela conquista deste direito tem sido travada a partir de então por diversos movimentos populares e organizações sociais ligadas às questões urbanas, tanto no âmbito internacional, como no nacional.

Leal (2000) destaca que no final dos anos 60 e na década de 70, com o surgimento dos movimentos sociais no Brasil e em outros países, a dimensão social entrou finalmente na questão urbana. Emergiu em diversas lutas populares uma nova bandeira - a do direito de morar com dignidade. Viver numa cidade que assegure moradia digna, saneamento básico, água potável, drenagem da água, transporte de qualidade, ruas pavimentadas e iluminadas, áreas de lazer, protegido de possíveis riscos, dentre outros aspectos. Surgiu um novo modelo de reforma urbana, denominado de redistributivo e ecológico, valorizando as questões sociais e ambientais; desembocando nas mudanças trazidas pela nova Constituição de 1988 e estimulando, segundo o autor citado (2000, p.78),

[...] uma revisão das políticas públicas destinadas à cidade e sua constitucional função social. Isto implica pensar uma gestão democrática das cidades, um planejamento urbano ético, o direito à cidadania, *i.e.*, condições de vida urbana digna para todos os cidadãos.

No Brasil esta luta desembocou num forte movimento político e na formulação e apresentação de uma Emenda Popular de Reforma Urbana aos constituintes, estando diretamente relacionada à inauguração de um capítulo específico destinado à política urbana em nosso texto constitucional. Tal movimento de dimensão nacional contou com o envolvimento de mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos e lutou pelo reconhecimento constitucional dos seguintes princípios: autonomia do governo municipal, gestão democrática das cidades, direito social de moradia, direito à regularização de assentamentos informais consolidados, função social da propriedade urbana e combate à especulação imobiliária nas áreas urbana. (FERNANDES, 2010).

Na realidade, tratava-se da inauguração em nosso país da luta pelo direito à cidade nos significados aqui apontados, obtendo importantes avanços no plano jurídico- constitucional para a sua efetivação. Consolidou-se no *caput* do art.182 diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, como a de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, a exigência da função social da propriedade urbana e de um plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. Plano elaborado, segundo o Estatuto da Cidade, posteriormente promulgado em 2001, com a participação do poder público e da sociedade, em sintonia com o novo modelo de democracia participativa previsto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição, assim como pela ampliação dos direitos políticos, incluindo o plebiscito, o referendo e a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. Mudança muito significativa, porque segundo Fernandes, Ruediger e Riccio (2010,p.528):

Na forma tradicional da chamada democracia representativa, os setores populares da sociedade, com parcelas assimétricas de poder em suas diversas facetas, dispõem de meios escassos de participar do processo decisório daquilo que tange à alocação orçamentária e às políticas referentes à destinação de bens e meios de consumo coletivo nas cidades. Outros segmentos, pertencentes à elite econômica e política, conseguem sobrepujar a escassez de mecanismos formais de participação, estabelecendo laços de influências – *lobbies* – no interior da burocracia estatal e das instâncias de representação, de modo que suas posições e interesses, ainda que de forma subjetiva, tornem-se por vezes, efetivamente representados nos processos decisórios.

No âmbito internacional a luta pelo direito à cidade teve como espaços de expressão e de conformação diversos Fóruns. A partir do primeiro Fórum Social Mundial em 2001, o Fórum Social das Américas realizado em Quito/2004, o Fórum Mundial Urbano em Barcelona/2004 e o Fórum Social Mundial em Porto Alegre/2005. Importantes encontros de movimentos e organizações sociais de diversos países que, no decorrer de cinco anos, ao debaterem questões como o modelo de desenvolvimento concentrador de renda e poder implementado nos países pobres, a destruição contínua da natureza, o modelo urbano que estrutural ou intrinsecamente promove a segregação social e urbana e privatiza os bens comuns e o espaço público, acabaram

por elaborar importante documento intitulado de - Carta Mundial pelo Direito à Cidade - , que obteve a adesão do Brasil em 2005.

Este relevante documento afirma em seu preâmbulo que

[...] iniciamos este novo milênio com a metade da população vivendo em cidades. Segundo as previsões, em 2050 a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%. [...] As cidades são, potencialmente, territórios com grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural. O modo de vida urbano interfere diretamente sobre o modo em que estabelecemos vínculos com nossos semelhantes e com o território. [...] As cidades estão distantes de oferecerem condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes. A população urbana, em sua maioria, está privada ou limitada – em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – de satisfazer suas necessidades básicas. [...] Graves consequências resultam desse processo, como os despejos massivos, a segregação e a consequente deterioração da convivência social.

Alguns artigos que integram o conteúdo da Carta destacam o planejamento e a gestão democrática da cidade através do funcionamento de órgãos colegiados, audiências públicas, debates públicos e consultas populares diretas (plebiscitos e referendos), a implementação de políticas eficazes contra a corrupção, a salvaguarda dos princípios republicanos da transparência, da fiscalização e do controle. Evidencia a produção social do habitat e da habitação, com especial atenção aos processos autogestionários, o acesso à informação pública, à água e outros serviços públicos essenciais, à mobilidade urbana, ao transporte público coletivo adequado e de qualidade e, por fim, ao meio ambiente sadio e sustentável.

Diversos autores sustentam que o direito à cidade exige uma mudança radical no sistema de valores instituído pelo capitalismo, lançando o desafio da invenção de um novo urbanismo, que incorpore o fim da pobreza e da segregação e do processo de destruição ambiental, intensificados pelo modelo de cidade capitalista contemporânea, impondo uma ressignificação da natureza e da relação do homem e suas cidades com esta. Posto isto, o processo de criação coletiva de uma nova cidade há que incorporar o valor e a ética da sustentabilidade, totalmente desprezados pelo capitalismo na sua lógica produtivista e acumulativa. O direito à cidade, então,

integra o sentido da sustentabilidade nos âmbitos social e natural³. Na perspectiva social, trata-se de construir uma cidade justa ou voltada ao bem-estar de todos os que nela vivem e, no âmbito do meio ambiente natural, a cidade deve possibilitar a manutenção dos diferentes ecossistemas da base natural em que se apóia, a fim de que possam se autorganizar e se autoreproduzir, mantendo as condições e a qualidade de vida para todos os seres vivos que integram a teia da vida. De acordo com Shiva (2003, p.15), a sustentabilidade teria duas dimensões: a ecológica e a social: “Do ponto de vista ecológico significa que a biodiversidade em um determinado ecossistema deve continuar a existir para a próxima geração e as futuras” e na dimensão social, indaga a autora: “Estamos gerando segurança suficiente na sociedade para assegurar o bem-estar, felicidade, alegria, que são elementos vitais da sustentabilidade social?”. Ainda no âmbito social tem início um processo de alteração do índice mensurador do desenvolvimento de uma sociedade, não mais restrito ao âmbito econômico do produto interno bruto (PIB) mas, por exemplo, o FIB – Índice de felicidade interna bruta, formulado pelo 4º Rei do Butão, que em 1986 lançou a ideia de que a felicidade interna bruta é mais importante do que produto interno bruto, já que o principal objetivo de uma sociedade deve ser a integração do desenvolvimento material com o psicológico, o cultural e o espiritual – sempre em harmonia com a Terra, e não somente o crescimento econômico⁴. Sob esta perspectiva, necessária se faz estabelecer a relação entre a sustentabilidade e a erradicação da pobreza, já que a lógica capitalista produz de modo concomitante injustiça social e ambiental, pois os que são privados do acesso à terra e à moradia digna acabam envolvidos no processo de autoconstrução de suas moradias em regiões normalmente periféricas ou já degradadas e abandonadas ou àquelas que passam a ser degradadas pela própria ocupação irregular, fazendo com que sejam os pobres os que estão mais próximos à exposição dos malefícios causados pelo processo de degradação ambiental. Esta visão encontra amparo nas conclusões da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Rio+20, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 2012, afirmando que a erradicação da pobreza é pressuposto de preservação do meio ambiente.

³ Alguns autores apresentam 3 dimensões acerca da sustentabilidade: a ambiental, social e econômico-financeira. Acerca do tema: FILHO, Cid Alled. A ética da sustentabilidade. In: PEREIRA, Tânia; OLIVEIRA, Guilherme; MELO, Alda Marina de Campos. Cuidado e sustentabilidade. São Paulo: Atlas, 2014.

⁴ Acerca do tema: Visão do futuro. O que é FIB? Disponível em www.felicidadeinternabruta.org.br. Acesso em 20/09/2013.

Em ambos os aspectos, social e natural, a emergência da cidade sustentável implica uma mudança cultural capaz de alterar o sistema de valores, a finalidade social e a concepção de natureza presentes na sociedade capitalista, ensejadores da relação utilitária e predatória para com a natureza, causando a situação atual de degradação do meio ambiente natural, que se encaminha para uma catástrofe irreversível.

A probabilidade de irreversibilidade do nosso endividamento para com a natureza, aumenta a cada dia, tornando quase que certa uma ruína ambiental ainda maior, tendo em vista que o planeta Terra enquanto um ente vivo, é capaz de se autorganizar e se redefinir inaugurando uma era quente, em um estado estéril no qual provavelmente, poucos de nós seremos capazes de sobreviver (LOVELOCK, 2010).

Os valores do consumismo e da acumulação de riquezas materiais e a finalidade produtivista e de acumulação de lucros, sustentada pela lei capitalista da busca incessante de mais valia, tanto quanto estilo de vida centrado na contínua realização da felicidade e do prazer, devem ser revistos e substituídos. Segundo Harvey

Isso requer a abolição da relação de classe dominante que sustenta e impõe a eterna expansão da produção e a realização de mais valia. E é essa relação de classes que produz as distribuições cada vez mais desiguais de riqueza e poder, junto com a eterna síndrome de crescimento que exerce uma pressão destrutiva tão imensa sobre as relações sociais e os ecossistemas globais (HARVEY, 2014, p.228).

A dinâmica de exploração imposta pela relação de classe dominante não se realiza somente no âmbito da produção, mas também no da reprodução da força de trabalho ocorrida nos locais onde os trabalhadores vivem, ou seja, nas cidades, sendo exercida por comerciantes, proprietários de terras, financistas (HARVEY, 2014).

A concepção materialista e utilitarista da natureza que sustenta as sociedades capitalistas é incompatível ao modo de ser da natureza que é viva, capaz de se autorganizar e se reproduzir, além de não estar separada do mundo social humano, já que as dimensões social e natural são interligadas e interdependentes, provocando reciprocamente alterações e possíveis desequilíbrios, pois constituem o sentido da teia da vida defendido por Capra (1996).

2 A urbanização excludente e a degradação ambiental

A cidade nem sempre foi esculpida baseada como local permanente das relações de trabalho e moradia, uma visão que prospera diante da produção que gera um excedente. Antes disso, nas planícies da mesopotâmia, por volta do terceiro milênio antes da era cristã, os zigurates exprimiam as primeiras formações de cidade, desnudando o desejo de modelar a natureza, transformando a maneira de ocupação do espaço pelo homem, delimitando uma nova relação homem/natureza, mediada por uma estrutura racional e abstrata (ROLNIK, 2012).

Diante da existência de um excedente, como resultado da produção além das necessidades de consumo imediato, implementa-se a cidade enquanto local permanente de moradia e trabalho (ROLNIK, 2012). E como decorrência da concentração e aglomeração de pessoas, surge a necessidade de organização da vida pública, emergindo um poder urbano e a decorrente luta cotidiana pela apropriação do espaço.

A divisão do trabalho entre cidades acarreta a expansão do caráter mercantil da cidade anteriormente apontado, promovendo alteração na sua forma de organização, quando então a terra urbana passa a ser considerada uma mercadoria fazendo eclodir a disputa pelo espaço e a consequente divisão da sociedade em classes, fomentando o processo de segregação espacial (ROLNIK, 2012).

Desde o século XIX, com a industrialização, a própria cidade sofreu alterações, transformando-se em metrópole e originando, com o aumento da migração, as grandes aglomerações urbanas, abrindo ensejo ao grande desafio a ser enfrentado. Neste cenário, como decorrência do crescimento populacional acelerado, aumentam as condições de miserabilidade e o declínio dos recursos naturais onde a cidade se converte no lugar de aglomeração da produção, do consumo e de pessoas, alimentando-se da exploração destes recursos.

No cenário mundial a América Latina se destaca como uma região com um dos mais altos índices de urbanização, sendo que mais de 75 % da população vive em áreas urbanas, que revelam um quadro de extrema pobreza, segundo dados disponibilizados pelo CEPAL⁵.

⁵ CEPAL – Centro de Pesquisa Econômica da América Latina

Em nosso país, a dimensão assumida pelo processo de urbanização frente o crescimento da desigualdade, mensurado pelo crescimento econômico, descortina a carência existente e a concentração espacial da pobreza. (SILVA, 2010). Um padrão comum é instituído, e se caracteriza diante das profundas desigualdades no acesso à terra, à infraestrutura urbana incluindo bens e serviços, na autoconstrução, que quase sempre ocorre sem a interferência de políticas públicas e fora do mercado formal, caracterizando um processo de segregação espacial e exclusão social, reproduzido em condições precárias, irregulares e de exposição aos riscos já mencionados. Com o passar do tempo é possível perceber a alteração na imagem das cidades, assumindo esse novo modelo de assentamento humano, ausentes as condições mínimas necessárias para a habitabilidade, carente de infraestrutura necessária para a existência digna (SILVA,2010). A ordenação do espaço urbano, nesta perspectiva, merece especial atenção na busca da solução dos vários problemas sociais que afetam a população economicamente desfavorecida, desencadeando o fenômeno da urbanização da pobreza (FERNANDES, 2006).

O crescimento acelerado e ilimitado da população urbana, coloca em pauta o tema em debate e reproduz um modelo excludente e gerador de processos cada vez mais intensos de desigualdade. Sob este enfoque, a sociedade não encontra respaldo e dignidade relacionada à qualidade de vida desejada e o modelo assumido de crescimento econômico se traduz em um crescente processo de degradação social e ambiental. Desenvolve-se, portanto, uma urbanização social e territorialmente segregadora, que amplia o quadro de desigualdade já existente e desafia a construção de novos conceitos que, na disciplina do espaço urbano, possam conter o modelo excludente que se reproduz em ritmo acelerado. Para tanto, é necessário reconhecer a existência de limites à expansão do modelo econômico sedimentado que, aliado à alteração no modo de agir do homem, impulsionam a busca de novos referenciais éticos.

A cidade, portanto, não se reflete naquela esperada e por muitos propugnada, revelando-se como *locus* de crescentes e intensos conflitos aliados ao espaço geográfico e à necessidade de respostas na busca de soluções para os inúmeros problemas estruturais dos quais se encontram acometidas, a fim de promover qualidade de vida a todos os que nela vivem e frequentam.

Na reprodução de um modelo de cidade cindida, apresentando regiões bem estruturadas, valorizadas pelo mercado imobiliário, ocupadas pela população com certo ou alto poder aquisitivo, mantém, em suas margens, uma faixa de ocupações irregulares, cujos assentamentos

se localizam predominantemente em morros e encostas, fazendo transparecer a ausência de fiscalização e de prevenção e políticas habitacionais, possibilitando a ocorrência de desastres socioambientais em decorrência dos eventos da natureza e da fragilidade e inadequação das construções.

O atual estágio do crescimento em debate apresenta uma marcante característica produzida diante da dimensão ambiental dos problemas urbanos, notadamente àqueles que se encontram associados ao uso e ocupação do solo, quando então se destaca o papel dos assentamentos habitacionais irregulares.

Um agravamento da questão ambiental se revela, portanto, na ilegalidade do uso e da ocupação do solo pela camada da população economicamente desfavorecida, um dos principais fatores da segregação ambiental (MARICATO, 2003). É possível verificar nas metrópoles o agravamento das condições de moradia das populações empobrecidas, imprimindo inadequação no uso do solo, gerando forte impacto ao meio ambiente natural. Conforme salienta Maricato (2003, p.154): “A ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido um dos principais agentes da segregação ambiental, no campo ou na cidade”.

Verifica-se, neste contexto, a difusão de um padrão periférico de urbanização, fomentando a autoconstrução, abrindo ensejo à dualidade sentida na paisagem urbana: de um lado, a cidade formal, que conta com o aparato de investimentos públicos, e de outro a cidade tida como informal, à margem da infraestrutura e dos serviços urbanos, engrossando as estatísticas abusivas do crescimento predatório e descontrolado.

Grande parte da produção habitacional em nosso país se faz à margem da lei, e o local para instalação da população trabalhadora são as áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário. Este fato é visível na paisagem urbana que se apresenta, descortinando este processo de autoconstrução nas beiras de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a toda espécie de risco, incluindo também àquelas realizadas em áreas de proteção ambiental que, não raramente, são priorizadas para ocupação. Conforme aponta Maricato (2003, p.153) a “ilegalidade é sem dúvida um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de *apartheid* ambiental”. E as áreas de proteção ambiental absorvem grande parte destas ocupações que nela permanecem, muitas vezes, diante do alto custo para a sua remoção. E no Brasil, nem Curitiba, tida como cidade modelo de planejamento urbano, consegue se manter distante desta realidade, estando “[...] cercada por uma coroa formada de numerosos núcleos de

terras invadidas, muitos dos quais estão em área de proteção ambiental” (MARICATO, 2003, p.159).

O agravamento de práticas ambientais predatórias, afetam o conjunto urbano e se associam ao descaso da sociedade e do poder público na busca da conscientização e engajamento destes diferentes atores, seja em relação aos processos de construção, seja em relação à precarização das condições de vida nas cidades. Como resultado da displicência, aglomeram-se problemas socioambientais e situações de exposição a riscos que afetam tanto o espaço físico quanto a saúde da população.

Fator que compromete a tentativa de solução para o grave problema urbano é a aparente tolerância do poder público em relação a estas ocupações, o que coloca em segundo plano o direito à cidade inclusiva e sustentável, preparada e engajada no propósito de oferecer aos seus habitantes uma adequada qualidade de vida com respeito ao meio ambiente.

A multiplicação dos assentamentos torna mais distante o conceito que se pretende ver implementado e denota a necessidade do olhar sob a cidade, vez que a insegurança nestes encontrada dada sua precariedade comprometem o ambiente e a vida daqueles que neste modelo se encontram inseridos. Neste contexto, a luta é pela construção da inclusão social e pela manutenção do meio ambiente natural equilibrado, gerando um modo de vida mais justo e sem desigualdades sociais pela efetivação do direito à cidade.

3 A atuação do município de Niterói frente à efetivação do direito à cidade e sustentabilidade

O município de Niterói vem sendo governado, a partir de 1989 até os dias atuais, por correntes político ideológicas voltadas ou sensíveis às questões populares e à democratização dos espaços sociais e procurando implementar políticas urbanas nas diferentes gestões governamentais em atendimento aos preceitos constitucionais e do Estatuto da Cidade inaugurados em nosso país.

Neste período, as políticas urbanas implementadas no município, sofreram e vem sofrendo significativas alterações. De um perfil claramente social de construção da cidade, para outro em que ganha destaque a perspectiva econômica ou do que atualmente se denomina de

idades globais, cujo maior objetivo é o de estimular a vinda de empresas de turismo, de serviços, cultura e lazer, incluindo a cidade na rede das cidades globais, ainda que isso implique a manutenção da cidade excludente e não sustentável cujos fundamentos já foram acima abordados, destacando a segregação territorial, social e política dos setores sociais desprivilegiados, expostos à situações de risco, de intensa fragilidade social e de injustiça ambiental.

Inicialmente, no período de 1989 à 1992 o modelo de gestão municipal voltou-se para o atendimento de necessidades básicas da população empobrecida e iniciou o processo de incluir a participação da sociedade civil na definição de políticas públicas. Neste cenário foi criado e implementado o projeto “Vida Nova no Morro”, cuja continuidade pode ser hoje encontrada no projeto denominado Morar Melhor.

O projeto se destacou por promover uma ruptura com o modelo das remoções realizadas no regime militar, inaugurando um outro paradigma que consiste na realização de um conjunto de obras em comunidades carentes de infraestrutura urbana, procurando transformá-las em bairros.

Segundo o Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária⁶:

[...] Das tentativas de erradicação das favelas passou-se a privilegiar a urbanização das áreas cuja ocupação já estava consolidada.

Criou-se assim um ambiente político e social favorável à permanência das favelas. Os moradores das favelas tinham adquirido, de fato, pelos seus próprios esforços e investimentos na construção e melhoria das condições de suas moradias, direito de acesso aos benefícios da urbanização. Esse reconhecimento resultou no desenvolvimento de experiências pontuais de urbanização de favelas em todo o país [...]

Na realidade, este novo paradigma teve como precursor o citado projeto Vida Nova no Morro, implementado em Niterói e que no período citado alcançou várias comunidades, como o

⁶ Estudo disponível em <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2010/08/urbanizacao-de-favelas-ibam-volume1.pdf>

Morro do Palácio, a favela Nova Brasília, o Morro do Estado, a Vila Ipiranga, o Morro dos Marítimos, o Morro do Maruí Grande, o Morro do Serrão e o Morro de Souza Soares.

Em 1992 Niterói aprovou o seu plano diretor num momento em que, apesar da implementação do projeto acima, a cidade crescia reproduzindo o padrão comum de exclusão social, territorial e de degradação ambiental, vivenciando o processo de adensamento populacional nos bairros do centro e da zona sul, fortes pressões do poder imobiliário para mudanças das normas de edificação, principalmente as relacionadas ao estabelecimento de padrões de gabarito nas regiões, déficit de saneamento básico nas novas áreas de expansão urbana, no surgimento de novas favelas e de assentamentos e loteamentos irregulares.

O Plano diretor conforme análise de Carvalho (2006) criou um sistema de gestão democrática do planejamento territorial do município com fundo e Conselho Municipal, adotou o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir (presente através das chamadas operações interligadas), a transferência do direito de construir e as chamadas áreas de especial interesse social.

Apesar deste avanço jurídico e institucional, a perspectiva social começou a ser minimizada a partir da implementação de um outro modelo de política urbana em 1993, através do projeto da construção do Caminho Niemeyer. Este, na versão original e completa, deveria conter dois templos religiosos, um teatro popular, o Centro de Memória Oscar Niemeyer, um Museu do Cinema e terminar no Mac. O projeto foi parcialmente inaugurado em 1996 e até hoje não se encontra concluído.

Esta outra perspectiva urbana teve por objetivo construir uma nova identidade para Niterói, enquanto uma cidade vocacionada para a cultura e o turismo e incluí-la no circuito nacional e internacional do turismo cultural, conforme assinalado, sendo priorizadas as dimensões econômica e cultural na construção da cidade, além de recuperar, segundo alguns estudos, a autoestima do niteroiense.

As avaliações dos resultados desta outra investida urbana são contraditórias, mas destacamos a que melhor expressa o foco da análise aqui proposta, que é o a construção da cidade inclusiva e sustentável, e neste sentido:

[...] se por um lado, a construção do Caminho Niemeyer, trouxe para a cidade obras de um ícone da arquitetura contemporânea mundial, tornando-a mais

atrativa para setores ligados ao turismo, à indústria cultural, ao comércio varejista, ao capital imobiliário, e apta a um certo tipo de público e consumo de classe média alta, gerando renda para a cidade, por outro, não contribuiu efetivamente para uma *cidade verdadeiramente cidadã*, num sentido amplo e estrito do termo, uma vez que os objetivos do projeto visam muito mais uma projeção da cidade, como um foco de luz para o Brasil e o mundo, do que a melhoria da vida e dos serviços da cidade para a sua população em geral. (OLIVEIRA, 2009, p.383).

Outros autores Ummus, Matos, Jesus (2007), destacam ao analisar a expansão desordenada do município de Niterói, ocorrida no período de 1987 a 2007, que a intensidade deste movimento de urbanização deu-se pela conjugação de vários fatores, como, por exemplo, o esvaziamento social e econômico da cidade do Rio de Janeiro, seus altos índices de violência urbana e, por outro lado, os excelentes níveis de qualidade de vida do Município de Niterói, à época portador do quarto maior IDH municipal do Brasil (0,886), passando a significar no imaginário social uma cidade de novo tipo, capaz de proporcionar uma vida com melhor qualidade.

Por outro lado, ocorreu no curso deste processo uma saturação das regiões mais antigas de ocupação urbana - o Centro, a região das praias da Baía e a região Norte. Sendo assim, a expansão deu-se predominantemente para a região Oceânica. Em Pendotiba surgiram moradias de baixo padrão nas encostas dos morros, seguindo a via pública, além de um adensamento de favelas, principalmente nos bairros do Sapê e da Vila Progresso. Já em Itaipú o processo infelizmente alcançou as regiões alagáveis da lagoa de Itaipú, com casas e loteamentos de altíssimo nível, em regiões onde antes existia densa vegetação. Também foi iniciada a substituição de antigos prédios com baixos gabaritos por outros muito mais altos e de estilo moderno e o consequente adensamento urbano, acompanhado de intensa especulação imobiliária.

Apesar das importantes mudanças indicadas, cabe ressaltar que permanece a influência do setor privado na conformação do espaço urbano, como a atuação do poder público permitindo o desrespeito da legislação do uso do solo, a flexibilização no cumprimento da legislação de proteção ambiental, a consolidação de empreendimentos ilegais em áreas rurais, sem controle e fiscalização.

Assim como, apesar do fato de determinadas famílias não mais serem as verdadeiras donas da cidade, isto não significa a exclusão de uma elite local que disputa poder e lucros, privatizando a coisa pública e dificultando em muito a efetivação do direito à cidade e à sustentabilidade. Atuam através, por exemplo, da concessão de certos serviços públicos, como o dos transportes coletivos e principalmente o favorecimento de certas empreiteiras no processo de licitação, para a realização de obras em troca de contribuições para as campanhas eleitorais, já que a nossa legislação assim o permite.

Por outro lado, permanece a ausência de uma política habitacional voltada para o atendimento do interesse social e adequada à demanda atual, os destituídos de recursos econômicos ou os segmentos denominados de baixa renda, continuam promovendo ocupações irregulares caracterizadas por uma profunda insegurança dos próprios locais de construção, normalmente encostas deslizantes, regiões de várzeas inundáveis, áreas de proteção de mananciais e outras, a insegurança de casas construídas sem conhecimentos técnicos de engenharia e de arquitetura e, por fim, a insegurança jurídica, já que a posse não é garantida juridicamente, também configurando uma situação de irregularidade na contramão da sustentabilidade.

O processo de favelização no município retratado não foi coibido e nos últimos dez anos cresceu em 302%, surgindo no município, a cada ano, cerca de oito novas favelas. Dados do último censo do IBGE (2010) apontam que atualmente a cidade conta com 130 favelas, quando em 2000 eram somente 43. Já pelos dados do plano diretor em vigor existem cerca de 100 favelas, onde vivem 190 mil pessoas. A prefeitura estima atualmente um déficit de 20 mil moradias, incluindo os que não têm casa e os que não têm moradia adequada e vivem em situações de risco. As áreas de risco começaram a ser mapeadas depois da tragédia ocorrida em 2010, principalmente após o deslizamento do Morro do Bumba. O levantamento feito, num resultado ainda parcial, registra 42 pontos de risco iminente. Já o Ministério das Cidades, usando os dados da própria prefeitura em 2004 mapeou 75 áreas de risco no município. A região norte da cidade é a que concentra o maior número de ocupações irregulares, principalmente na Ititioca, Largo da Batalha, Maceió, Pé Pequeno entre outras localidades

Atualmente o evento “Cidade Resiliente - 5 anos do Bumba” ocorrido em Niterói no início deste ano de 2015, apresentou um balanço das ações tomadas pela prefeitura nos anos de 2014 e 2015 acerca da prevenção e redução do impacto de chuvas na cidade, como as obras de

contenção de encostas, modernização da defesa civil, criação de novas áreas protegidas, dentre outras.

Entre outras medidas, o programa Niterói Mais Verde, que elevou de 24 para 43% o percentual de áreas protegidas na cidade e um plano de contingenciamento contra incêndios em vegetação (Niterói sem Queimadas) assim como a obtenção de financiamento junto ao banco Interamericanos de Financiamento – BID – visando obras de urbanização em comunidades.

Durante o mencionado evento foram apresentadas cerca de 50 obras de contenção de encostas já realizadas ou ainda em andamento na cidade, como na Rua Machado, no Caramujo, ruas Ponte Ribeiro, Manoel Correa e avenida Princesa Isabel no bairro de Fátima, morros do Palácio (Ingá) e Holofote (Fonseca), Grota do Surucucu (19 pontos), Estrada Francisco da Cruz Nunes, Quebra Mar de Jurujuba, Igrejinha (Largo da Batalha), Bombeiro Américo (Caramujo), Morro do Bonfim (Fonseca), Monan Grande e PACs do Capim Melado, Vila Ipiranga e Morro da Cocada. A Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento - Emusa anunciou ainda que obras em outros 15 pontos estão em fase de planejamento, como a Travessa Beltrão (Santa Rosa), Rua Moacir Padilha (Morro do Estado), Morro da Biquinha (Jurujuba), Rua Gustavo Moreira (Morro do Céu), Alameda Custódio Esteves (Santa Bárbara), Avenida 22 de Novembro e Travessa Nossa Senhora de Lourdes (Cubango); Morro Boa Vista (São Lourenço); Rua do Bonfim (Fonseca); Ponte de Pedra (Grota do Surucucu); Estrada da Cachoeira, Campo da Barreira, Estrada Nossa Senhora de Lourdes, Rua Ludovico José da Rocha (Maceió) e Travessa Mioti (Santa Rosa). Hoje se afirma, em razão destes fatos, que Niterói tem planejamento para enfrentar os problemas ocasionados pelas chuvas, com nova tecnologia a fim de evitar tragédias como a do Morro do Bumba. Desde 2013, foi implantada uma rede de pluviômetros, sirenes e Núcleos de Defesa Civil nas comunidades, o que ante inexistia, pois não havia capacidade de gestão de crise. Há, portanto, uma maior preocupação com as famílias que vivem em áreas de risco, sendo que a prefeitura promete entregar até o fim deste ano, 1.400 unidades habitacionais de interesse social e até o final de 2016, mais 5.000 unidades proporcionando opção de moradia àqueles que se encontram em áreas de risco⁷.

Inúmeras notícias são veiculadas acerca de medidas de compensação ambiental obrigatória para quem solicita autorização para supressão de vegetação à Secretaria municipal do

⁷ Os dados podem ser encontrados no endereço eletrônico: http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2970:2015-04-07-22-21-29

meio ambiente e o plantio de 5.000 mudas nas encostas dos morros do Cavalão e Vital Brasil. Há a promessa do plantio de mais 11.000 mudas sendo 6.000 no Morro do Bumba palco da maior tragédia em 2010, outras 3.000 para o Morro localizado na região oceânica (Praia do sossego) e 4.000 no bairro de Fátima. Trata-se com esta medida de tentar evitar grandes obras de contenção de encostas no futuro, travando a erosão do solo com uma barreira natural⁸.

Atualmente, no que concerne à habitação de interesse social, o Programa Morar Melhor, fruto da parceria com o Governo Federal, lançado em 2012, estabelece a construção de 5 mil novas unidades habitacionais até 2016. Serão investidos R\$ 370 milhões da União e 20 milhões da administração municipal.

É importante ressaltar que em 2010 foram entregues 93 unidades habitacionais, originariamente construídas pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), promovido pelo Ministério das Cidades, que foram destinadas a vítimas dos deslizamentos no Morro do Bumba.

Niterói também foi beneficiada pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de fevereiro de 2010 com quatro programas: Preventório (gestão do governo do estado), Cocada, Capim Melado e Vila Ipiranga, entre outros investimentos na área de habitação.

Também está em processo de implantação o projeto Niterói que Queremos, realizado em parceria com o Movimento Brasil Competitivo e tendo como objetivo formular um Plano Estratégico de Desenvolvimento de Curto, Médio e Longo prazos para a cidade, pensando nos próximos 20 anos, preparando-a para os desafios atuais e futuros. As duas primeiras fases já foram concluídas, estabelecendo através, inclusive de pesquisa na sociedade, um diagnóstico da cidade em seus últimos 20 anos de existência, concluindo que Niterói se configura como um município: de alta densidade urbana, portador de mais idosos que a média do RJ e do Brasil, sendo predominantemente feminina, com baixo analfabetismo e boas taxas de frequência escolar, alta renda domiciliar e maior concentração de Classes A e B do Brasil, altos índices de favelas, graves problemas no sistema de saúde pública, graves problemas na qualidade do ensino público, alto índice de mortes por armas de fogo e roubo a transeuntes, bom sistema de coleta de lixo e razoável evolução do saneamento, boa frota de ônibus, porém com sérios problemas na mobilidade urbana e baixo índice do PIB percapita.

⁸ Dados extraídos de notícia publicada no Jornal O Globo em 02/08/2015.

Conclusão

Dentre os resultados até então apresentados, é possível destacar a atuação do poder público municipal no sentido de amparar parte da população que sofreu sérios danos com as intensas chuvas ocorridas em 2010, que provocaram deslizamentos e desabamentos em diferentes pontos, cujo caso mais drástico ocorreu no Morro do Bumba, com a morte de um número significativo de pessoas e desabrigo de tantas outras. É possível observar no Município a atuação do poder público a fim de possibilitar o acesso à moradia dos desabrigados bem como na direção da resiliência, atuando na prevenção de novas catástrofes através de obras de contenção de encostas, iniciando um projeto de reflorestamento de algumas áreas, inclusive a do Morro do Bumba. Atua também por meio da compensação ambiental obrigatória, da continuidade do programa Morar Melhor e, por fim, da modernização da defesa civil visando uma atuação mais rápida e eficiente.

Apesar da notória importância assumida por tais diretrizes de política urbana, sua aplicação ainda é lenta, mostrando o descompasso com as urgentes demandas sociais ocasionadas pela ausência de uma política urbana geral voltada à sustentabilidade social e ambiental. Sob este aspecto, também pode ser analisada a tomada de consciência que envolve a necessidade da resiliência, cujo marco inicial no Município é demonstrado diante da realização do Seminário Cidade Resiliente – 5 anos do Bumba.

Outrossim, as medidas implementadas só foram e são possíveis graças ao financiamento externo por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e de recursos federais, com insignificante aporte de recursos municipais, indicando um grave problema em nosso federalismo, que ampliou em 1988 a autonomia e as competências municipais, sem a contrapartida dos recursos necessários. A própria política habitacional voltada a promover habitações de interesse social está distante de suprir o déficit habitacional atual e, principalmente, de erradicá-lo conjuntamente com o surgimento de novas ocupações irregulares, promovendo a manutenção ou a reafirmação do modelo de cidade não inclusiva e insustentável social e ambientalmente, indicando a falta de vontade política dos setores dominantes em promover a mudança de escala das políticas públicas no sentido de adequá-las à promoção de outro modelo de cidade ou da efetivação do direito à cidade, e não apenas responder pontualmente às demandas ocasionadas pelo modelo de cidade excludente e não sustentável que impera em nosso país.

Neste sentido é importante ressaltar a omissão do poder público em limitar a especulação imobiliária, a falta de uma política clara de combate à corrupção e à manutenção da relação viciosa entre empreiteiras e políticos ensejada pela legislação eleitoral. Estas medidas só serão viáveis pela existência de um forte e bem organizado movimento social urbano, não somente em âmbito local, mas estadual e nacionalmente, direcionado à reforma urbana que atenda aos interesses da maioria da população, ou seja, à luta pela efetivação do direito à cidade em seus diversos significados aqui desenvolvidos.

Referências

- ALLED FILHO, Cid. A ética da sustentabilidade. In: PEREIRA, Tânia; OLIVEIRA, Guilherme; MELO, Alda Marina de Campos. **Cuidado e sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2014
- CANETTIERI, Thiago. **Ocupações, remoções e luta no espaço urbano. A questão da moradia**. Caderno e-metropolis, ano 5, n.17, p.22-29, jun.2014
- CAPRA, Fritjof. **A teia da vida. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1996
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009
- CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2000
- FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: _____; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006
- FERNANDES, Janaína de Mendonça; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. **Gestão Pública e Cultura Cívica: A Participação Pública no Desenho do Sistema de Águas na Cidade de Niterói**. O&S, Salvador, v.17, n.54, p.527-542 - julho/ setembro, 2010. Disponível em: <www.revistaoes.ufba.br> Acesso em 19 de maio de 2014
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014
- _____. **O direito à cidade**. Disponível em <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em 21 de janeiro de 2015

- LEAL, Rogério Gesta. **A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998
- LEVREBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2013
- LOVELOCK, James. **Gaia: alerta final**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010
- MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>> Acesso em 13/12/2014
- _____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Disponível em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf. Acesso em 14 de fevereiro de 2015
- _____. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997
- OLIVEIRA, Márcio Piñon. Política Urbana e o “Caminho Niemeyer” em Niterói-RJ: da ressignificação da cidade a (re) valorização do espaço urbano. In: MENDONÇA, F.; LOWENSAHR, C.L e SILVA, M (Orgs). **Espaço e Tempo: complexidade e desafios do fazer geográfico**. Curitiba: Ademadan, 2009
- ROLNIK, Raquel. **Exclusão Territorial e Violência**. São Paulo: Perspectiva, 1999
- _____. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 2012.
- UMMUS, Marta Eichenberger; MATOS, Paulo Pereira Oliveira; JESUS, Silvia Cristina. **O Avanço da Urbanização no Município de Niterói (RJ) entre 1987-2007**. Disponível em <http://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOII_CD> Acesso em 20 de set de 2014
- SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013
- SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. São Paulo: Gaia, 2003
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 1997
- WIRTH, Louis. O Urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Guilherme (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979