

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

CLERILEI APARECIDA BIER

EID BADR

JULIA MAURMANN XIMENES

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

Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-053-4

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

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

O nosso trabalho consistiu em acolher por meio dos critérios de avaliação científica quinze estudos apresentados, do total de trinta e cinco, no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Aracaju SE. Admitidos à apresentação após escolha por avaliadores dentre diversos outros artigos submetidos, os estudos também passaram pelo crivo do mencionado Grupo de Trabalho, em intensos debates entre os autores, outros participantes do evento e os coordenadores deste livro. As questões fundamentais relativas aos direitos sociais e as correspondentes políticas públicas, como a normatização, judicialização e os deveres do Estado, nas suas diversas esferas de poder, aparecem fortemente vinculados naquelas reflexões, e, por conseguinte, nos estudos aqui organizados.

Com efeito, registramos o nosso agradecimento à Diretoria do CONPEDI e à Universidade Federal da Sergipe que possibilitaram as condições ideais para reflexão sobre os relevantes temas mencionados, que ora resultam na presente publicação com as mais relevantes conclusões sobre os debates e pesquisas realizadas.

A relevância dos eventos nacionais e suas correspondentes publicações, sem falar na sua experiência de internacionalização, confirmam o fato de que o CONPEDI se constitui no fórum mais importante da pós-graduação stricto sensu em Direito no Brasil.

A presente obra agrupa os artigos científicos apresentados em três eixos temáticos.

O primeiro eixo temático aglutina pesquisas que dialogam com questões mais conceituais sobre os direitos sociais, sua fundamentalidade, efetivação e seus desdobramentos em políticas públicas específicas. Assim, questões sobre a efetivação do direito ao trabalho digno, a responsabilidade dos gestores públicos, ações formativas e a situação de imigrantes no Brasil.

O segundo eixo temático aborda dois direitos sociais específicos: o direito à saúde e o direito à moradia. No primeiro predominam pesquisas sobre o papel do Poder Judiciário na sua efetivação, uma discussão que aborda ainda questões orçamentárias e de planejamento, e a

ponderação de princípios . No tocante à moradia, pesquisas sobre o lazer, função social da propriedade, e as possibilidades de efetivação do direito à moradia para populações de baixa renda, permeando ainda discussões sobre a municipalidade e políticas públicas habitacionais.

No último eixo temático, o direito à educação e à assistência social, bem como temas correlatos ao debate sobre a inclusão social. Assim, análises sobre os custos da efetivação do direito à educação, sobre políticas públicas específicas como PROUNI, educação ambiental e Programa Banda Larga. Importante salientar que o debate permeou o papel da qualidade da educação para a emancipação dos sujeitos de direitos e assim o exercício da plena cidadania. Neste sentido pesquisas sobre o papel das ações afirmativas e dos impactos do Estatuto da Igualdade Racial. E para finalizar, o debate sobre educação afirma a responsabilidade do Estado com a inclusão social, e neste sentido pesquisadores apresentaram reflexões sobre as políticas de assistência social.

Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC/CONPEDI

Prof. Dr. Eid Badr - UEA/ OAB/ CONPEDI

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP/CONPEDI

CIDADES: CENÁRIOS DE ESPERANÇA OU FÁBRICA DE DESIGUALDADE? O DINAMISMO DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DA MISÉRIA NO ESPAÇO URBANO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI A PARTIR DA DÉCADA DE 1980

CITIES: HOPE SCENARIOS OR FACTORY OF INEQUALITY? THE DYNAMISM OF THE PRODUCTION AND REPRODUCTION OF THE MISERY IN THE URBAN SPACE IN THE MUNICIPALITY OF NITERÓI FROM 1980

**Mariana Dias Ribeiro
Eleonora Freire Bourdette Ferreira**

Resumo

O acelerado processo de urbanização acarretou o agravamento dos contrastes sociais e a alteração do desenho urbano, comprometendo o modelo de cidade inclusiva que se busca alcançar, fazendo emergir inúmeros e intensos conflitos aliados ao espaço geográfico e à necessidade de respostas na busca de soluções para os problemas estruturais. A situação revelada acaba por apontar a profunda crise na qual se encontra a sociedade urbana no Brasil, trazendo visibilidade à flagrante desigualdade. Neste contexto, ressalta-se a importância assumida pela estrutura sócio-material da urbanização na promoção da qualidade de vida, a exigir uma reorientação na atuação, quer seja dos particulares, quer seja do poder público, diante das transformações espaciais. O dinamismo destas questões é analisado no presente estudo no município de Niterói a partir da década de 1980, justificando-se a análise local diante do alto índice de desenvolvimento humano revelado pelo município, que contrasta com espaços de segregação espacial e social. Projetos, tais como o Vida Nova no Morro implementado e abandonado e o de Revitalização do Centro de Niterói ainda em fase de implementação, não se demonstram capazes de redirecionar e de alterar o modelo que reflete o crescimento periférico e, portanto, desigual.

Palavras-chave: Urbanização, Direito à cidade, Políticas públicas, Desigualdade social

Abstract/Resumen/Résumé

The accelerated urbanization process caused the aggravation of social conflicts and changing the urban design, compromising the inclusive city model that sought to achieve, giving rise to numerous and intense conflicts combined with the geographical space and the need for answers to find solutions to the structural problems. The situation revealed just for pointing out the deep crisis in which is the urban society in Brazil, bringing visibility to the flagrant inequality. In this context, it should be noted the importance assumed by the socio-structure material of urbanization in promoting quality of life, require a reorientation in performance, whether of individuals or of the public authorities, under the spatial transformations. The dynamism of these issues is analyzed in this study in the municipality of Niterói from the 1980s, justifying the local analysis before the high human development index revealed by the municipality, which contrasts with spatial and social segregation. Projects such as the "Vida

Nova no Morro (New Life on the Hill") implemented and abandoned and the Revitalização do Centro de Niterói ("Revitalization of Downtown Niterói") still in the implementation phase, does not demonstrate able to redirect and change the model that reflects the peripheral growth and therefore unequal.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urbanization, Right to the city, Public policies, Social inequality

Introdução

O discurso abordando as questões urbanas é um tema amplamente explorado e apresenta a mesma característica inacabada do passado, que já fora observada, por exemplo, na obra de Castells, iniciada na década de 1970.

Na situação atual, os temas urbanos vêm ganhando amplitude e, muitas vezes, encontram-se associados ao crescimento acelerado da população nas cidades, que reproduz um modelo excludente e gerador de processos cada vez mais intensos de desigualdade. A urbanização social e territorialmente segregadora, torna-se geradora de uma pobreza ainda maior, seja pela estrutura física assumida pelas cidades, seja pela estrutura socioeconômica, historicamente instituídas pela hegemonia de interesses privados em detrimento da função social da cidade. Estes que, por conjunturas e interesses particulares se colocam como disciplinadores do espaço urbano, numa cadeia de reprodução do modelo excludente.

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.

Passou-se a atentar para a estrutura sócio-material da urbanização e para a promoção da qualidade de vida, a exigir uma reorientação na atuação, quer seja dos particulares, quer seja do poder público diante das transformações espaciais e da manutenção das desigualdades sociais e territoriais. A própria divisão entre rural e urbano vai chegando ao fim e se considerando a cidade para além de suas aparentes fronteiras. Numa construção e desconstrução do espaço, surge a necessidade de reorganização de onde emergem novas questões que fundamentam o processo de lutas sociais, transformando esses espaços em foco para a vida política, social, cultural e econômica.

O presente estudo pretende inicialmente questionar o modelo de cidade que se busca alcançar e aquele que se faz presente em nossa luta diária frente às desigualdades que permeiam nossa sociedade. Abordando, outrossim, a interferência das políticas urbanas implementadas no sentido de efetivar o direito humano à cidade pelo redirecionamento para a construção democrática da cidade inclusiva. Tem por objeto específico de análise o município de Niterói,

que desperta o interesse diante do elevado índice de desenvolvimento humano – IDHm - apresentado, coexistindo com vastas áreas de segregação espacial, sua contínua expansão e intensas desigualdades sociais. Para tanto, se utiliza da pesquisa empírica em diversas fontes – sites oficiais da prefeitura, estudos socioeconômicos do município divulgados pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, entrevistas e matérias publicadas em jornais de grande circulação e da bibliografia que cerca o tema.

1 O direito à cidade

O direito à cidade integra em seu conteúdo duas perspectivas ou significados complementares. É o direito de viver na cidade de modo incluído ou não segregado, tendo acesso à infraestrutura urbana, às oportunidades de trabalho, de lazer e cultura; assim como de estar protegido de possíveis situações de risco e de tragédias, ocorridas normalmente em períodos de chuvas intensas, como deslizamentos ou desmoronamentos de encostas e de casas e das inúmeras perdas, inclusive de vidas humanas, por eles ocasionadas. É o direito de viver na cidade inclusiva ou na cidade de todos enquanto cidadão pleno e não na condição de cidadão de segunda categoria ou daquele que sobra e vive em suas margens na situação de exclusão social. É também o direito de enquanto cidadão participar de modo ativo na construção da cidade em que vive, atuando na definição e implementação das políticas urbanas, bem como, na gestão pública de seu orçamento e aplicação de recursos objetivando o pleno desenvolvimento das suas funções sociais e a promoção do bem - estar de todos os que nela vivem.

Tal direito 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 construiu. Um direito coletivo que o geógrafo David Harvey qualificou como “um dos mais preciosos, porém mais negligenciado de nossos direitos humanos.” (2013, p.1).

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 dois 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 das Cidades 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 conseqüente deterioração da convivência social.

Já em seu art.1º define a cidade como espaço político, sendo o conjunto de instituições e atores que intervém na sua gestão, como autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral. Considera o direito à cidade enquanto um direito coletivo dos habitantes da mesma e o define como o usufruto das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Ele inclui o desenvolvimento, o meio ambiente sadio, o desfrute e a preservação dos recursos naturais, a herança histórica e cultural e a participação no planejamento e gestão urbanos; sendo, desta forma, diretamente relacionado ou interdependente de outros direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

O art. 2º é dedicado aos Princípios e Fundamentos Estratégicos do Direito à Cidade, destacando a função social da propriedade urbana, a igualdade ou a não discriminação entre todas as pessoas que habitem de forma permanente ou transitória as cidades, a proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, o compromisso social do setor privado, o impulso à economia solidária e as políticas impositivas progressivas que assegurem uma justa distribuição dos recursos da cidade.

Outros 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.

Sabemos que um direito é um bem ou algo valioso em determinado contexto histórico e por isso sendo declarado, tutelado e garantido por um conjunto de normas jurídicas, já que dotadas de coercitividade ou de força normativa. Cabe então a indagação acerca deste bem – *a cidade* - quanto ao seu conteúdo, razão pela qual vários autores levantaram esta importante indagação: afinal, o que é cidade?

Raquel Rolnik, em sua obra intitulada - O que é cidade - delinea o seu conteúdo a partir de diferentes e interligados aspectos, ressaltando primeiramente que “fruto articulado de muitos homens, a cidade é uma obra coletiva que desafia a natureza” (2012, p.8), ou seja, ela é um construto histórico coletivo e como toda criação histórica altera-se no tempo e no espaço, emergindo em diferentes tipos ou formas. Enquanto construção humana coloca desde o seu surgimento e de modo a ela indissociável, a questão política ou da gestão da sua produção e da

própria vida coletiva, ou seja, a cidade possui não somente existência material, mas também política, já que nela emerge um poder urbano e a necessidade de instituir os meios pelos quais será exercido ou uma específica relação entre aqueles que nela moram e este poder. Apesar da diversidade histórica, destaca que nas cidades de qualquer tipo há aspectos comuns como: “[...] estão presentes a concentração, a aglomeração de indivíduos, e conseqüentemente a necessidade de gestão da vida coletiva. [...] há sempre uma dimensão pública de vida coletiva, a ser organizada” (ROLNIK, 2012, p.21).

Quanto ao seu aspecto ou dimensão econômica, destaca-se que a cidade surgiu quando a produção foi além da necessidade de consumo imediato, gerando o chamado excedente ou conforme aponta Harvey (2012, p. 73) “desde o início as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente” e da necessidade de definir o que fazer com o mesmo. Por outra perspectiva, a cidade é também uma forma de escrita ou de registro, que revela e guarda a história da vida de uma certa comunidade de seres humanos. (ROLNIK, 2012).

A preservação desta memória tornou-se, nas últimas décadas do séc. XX, um direito humano fundamental – o direito à proteção/conservação do patrimônio histórico – cultural. Sendo consenso que tal patrimônio inclui, dentre outros, os conjuntos urbanos de valor histórico e as obras e bens arquitetônicos. Nossa atual Constituição prevê o citado direito em seu art. 216.

Há também um outro aspecto relevante da cidade que pode ser apontado, qual seja, o da sua influência na formação de uma certa subjetividade humana, pois os homens ao construir cidades estão de modo recíproco e concomitante se autoconstruindo enquanto um tipo específico de ser humano e, neste sentido é possível afirmar que “a cidade é a tentativa mais bem sucedida do homem reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo” (HARVEY, 2012, p.73) e “assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo”(HARVEY, 2012, p. 73).

Considerando este outro aspecto da cidade, passa a fazer todo sentido levantarmos coletivamente algumas indagações importantes, tais como: que cidade queremos ter? A desejamos ter para realizar o quê? Quais os meios necessários para edificá-la? Assim como, passar a defender, como algo imprescindível e até pouco questionável, que a sua construção e gestão se dê cada vez mais intensamente de modo participativo, integrando no exercício do poder urbano ou da autoridade político administrativa da mesma, os cidadãos que nela vivem. Questões relevantes, já que um específico tipo de cidade traduz formas de nos relacionarmos com a natureza e com nós mesmos, certa maneira de ser ou a instituição de um estilo de ser humano, de morar e viver coletivamente. Destaca-se, portanto, que “o direito à cidade está

muito longe de se esgotar na liberdade individual de acesso a recursos urbanos, mas é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” (HARVEY, 2012, p.74).

É importante considerar que a emergência deste direito humano está diretamente relacionada a um tipo histórico e específico de cidade: a cidade do capital. Fato este que torna necessária a compreensão ou o delineamento da sua peculiaridade e desenvolvimento, a fim de não incorreremos no erro da abstração ou do apartamento do direito do contexto histórico-social que suscitou a sua aparição e a luta pela sua efetivação enquanto um valor essencial aos seres humanos.

A cidade do capital começa a ser instituída no Ocidente no séc. XVI com o lento processo de formação dos Estados Absolutistas. Estados formados através da luta pela demarcação territorial e do lento processo de centralização do poder na figura do rei, que passa a dizer a lei enquanto expressão da sua vontade, exercer a jurisdição em última instância, arrecadar tributos, organizar um pequeno aparato burocrático, formar o seu exército e a praticar o princípio de ser o único titular do uso da força física no território do Estado. Sendo, portanto, uma nova forma de organização política - o Estado, no sentido moderno do termo - e essencial para promover a desconstrução da economia feudal de subsistência e o fortalecimento de uma nova economia de caráter mercantil. Um outro modelo econômico que comercializa o excedente, estimula a conquista de novos territórios, produtos e mercados para além do território Europeu. Foi o implementador da política denominada de mercantilista, da promoção da era das grandes navegações em busca do Oriente e de seus bens, que acabaram por ocasionar a descoberta, ocupação e colonização de novos territórios, como por exemplo o da América.

Todo este processo promoveu a intensificação ou o crescimento das cidades e a hegemonia da sua dimensão econômica, ao lado do enfraquecimento do sistema feudal já fortemente abalado pelas pestes, pela falta de oferta de terras e pela necessidade de adequação ao novo modelo econômico emergente. Crise que ocasionou a expulsão dos servos do campo pela prática do arrendamento das terras e seu direcionamento para produzir para o mercado, revolta dos servos e sua migração para as novas cidades, onde passaram a se constituir em trabalhadores livres e destituídos de seus instrumentos de produção, possibilitando o desenvolvimento e a intensificação da atividade manufatureira e artesanal livre do modelo fechado e hierarquizado das corporações de ofício do sistema feudal.

Os novos Estados centralizados ou absolutistas, na realidade, se constituíram numa organização política de transição do sistema feudal para o sistema capitalista, já que de modo concomitante garantiram os privilégios, as propriedades e cargos públicos à nobreza. Mas, também, ao implementarem a política mercantilista, ganharam o apoio da burguesia na medida

que unificaram a moeda, derrubaram barreiras feudais, gerando condições para o desenvolvimento e intensificação do comércio e da manufatura, além de promoverem um novo tipo de organização das cidades, propiciando a emergência da denominada cidade-capital. Nas afirmações de Rolnik (2012, p. 43):

A transformação da vila medieval em cidade-capital de um Estado Moderno vai operar uma reorganização radical na forma de organização das cidades. O primeiro elemento que entra em jogo é a *mercantilização do espaço*, ou seja, a terra urbana que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro.

O processo de mercantilização da terra ou do espaço urbano passou a diferenciar os que tinham dinheiro para adquiri-la e a maioria impossibilitada ou destituída de recursos para tal, fazendo surgir desde então o fenômeno da segregação ou do afastamento para as margens ou periferias das cidades os desfavorecidos, produzindo uma verdadeira separação espacial das classes sociais.

A esta diferenciação produzida pelo mercado associou-se uma atuação discriminatória por parte dos setores públicos; qual seja, a de reforçar e reproduzir a segregação através do tratamento desigual na promoção e acesso à infraestrutura urbana adequada. Ou seja, aos espaços privilegiados do ponto de vista econômico e político uma contínua melhoria no tratamento urbano e aos desprivilegiados o simples descaso ou abandono ou a precariedade de recursos urbanos muitas vezes essenciais como água tratada, redes de esgoto, recolhimento e tratamento do lixo, luz, entre outros. Tornando, então, o próprio espaço urbano, um espaço de luta e de conflitos entre os integrados e os excluídos ou segregados, intensificando o conflito social inerente às sociedades marcadas pelas desigualdades sociais.

Portando, o que vai caracterizar esta cidade dividida

[...] é o contraste entre o território do poder e do dinheiro e o território popular. A questão da segregação ganha sob este ponto de vista um conteúdo político, de conflito: a luta pelo espaço urbano. Para os membros da classe dominante, a proximidade do território popular representa um risco permanente de contaminação, de desordem (ROLNIK, 2012, p.56).

E, sendo assim, Rolnik “Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o conflito” (2012, p.58).

Ainda acerca da relação entre cidade e a dimensão econômica, Harvey (2013) destaca o papel desta na absorção do capital excedente, já que este deve sempre ser reinvestido no sentido de ampliar as margens de lucro e da acumulação capitalista. Tornando, atualmente, cada vez mais evidente que o espaço urbano é um campo de investimento e reinvestimento do capital, sempre objetivando a maximização do lucro e não a função social da cidade e utilizando a disputa no campo político para fazê-lo. Desta forma, tal realidade confirma a tese levantada por Lefebvre em 1968 nos EUA, de que o processo de urbanização se tornaria essencial para a sobrevivência do próprio capitalismo e um importante foco da luta de classes. Segundo Harvey (2012, p.75):

Uma das formas de minorar ou de retirar o capitalismo das suas crises é justamente implementando programas de investimento em infraestrutura urbana, grandes obras, construir portos e ancoradouros, drenar pântanos, reconstruir o centro das cidades em um centro de consumo, de lazer e de turismo [...] absorvendo trabalho e capital, estabilizando o meio social e garantindo futuros excedentes.”

Objetivando demonstrar a tese de que as cidades ou o espaço urbano desempenha entre outros o papel de importante canal de absorção do capital excedente no curso da história ocidental, o autor cita a reconstrução de Paris realizada em 1853 Georges Eugène Haussmann a mando de Napoleão Bonaparte ao decidir tratar a situação da crise econômica da França através da implementação de um amplo programa de investimentos em infraestrutura urbana e transformou ou elevou Paris ao patamar “ da cidade das luzes”. Conforme Harvey (2012, p.74)

[...] Haussmann entendeu que era sua missão ajudar a resolver o problema do excedente de capital ocioso através da urbanização. A reconstrução de Paris absorveu um enorme quantum de trabalho e capital pelos padrões da época, o que, associado com a supressão das aspirações da força de trabalho, consistiu no principal meio de estabilização social.

O mesmo foi feito na década de 40 em Nova York nos EUA por Robert Moses através de diversas obras que promoveram alterações ou transformações profundas na infraestrutura urbana, da criação de um sistema de autoestradas, da instauração do chamado processo de suburbanização e absorvendo o capital excedente e mão de obra, gerando novos e maiores

lucros para o capital ao fazer da cidade e de seu processo de urbanização um importante campo, por exemplo, de investimento e de especulação imobiliária.

Em nosso país podemos citar momentos de grandes redefinições no processo de urbanização no curso da história do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, com a remodelação total da zona portuária no início do séc. XX comandada por Pereira Passos e atualmente a revitalização e remodelação da mesma área central promovida pelo prefeito do Rio de Janeiro e conhecida como as Obras do Porto Maravilha, bem como, o Projeto de Revitalização do Centro de Niterói implementado na gestão atual.

A emergência contemporânea da denominada globalização econômica, dentre vários de seus efeitos e consequências, vem intensificando um processo global e acelerado de urbanização facilitado pela integração do capital financeiro. Acrescenta-se, também, a realização da destruição e redefinição de centros já urbanizados denominada de revitalização de portos ou de áreas centrais, como importante forma de investimento do capital excedente e de absorção de trabalhadores desempregados.

Constata-se neste processo, uma forte interligação entre o aparelho do Estado e empresas de financiamento, empreiteiras; enfim, grandes corporações econômicas globais, que mantêm e reproduzem seus lucros e adquirem um poder enorme de determinar os rumos das políticas de urbanização implementadas pelos governos ou do padrão das próprias cidades. Intensifica-se, assim, o processo de segregação espacial e social em âmbito global, tornando um grande desafio para a humanidade a efetivação do direito humano fundamental que é o direito à cidade, dentre outros. Nas palavras de Harvey (2012, p.79 e 85):

Hoje a China é apenas o epicentro de um processo de urbanização que já se tornou genuinamente global, em parte devido à surpreendente integração dos mercados financeiros, que usaram sua flexibilidade para financiar o desenvolvimento urbano em todo o mundo.

É possível concluir, portanto, o importante papel assumido pela urbanização, relacionado à absorção de capitais excedentes, mas ao preço de destituir as massas de qualquer direito à cidade.

2 A organização do espaço e o fenômeno da urbanização

Se por um lado é possível reconhecer a cidade como a projeção da sociedade no espaço, por outro há de se ter em mente a necessidade de um processo dialético entre o âmbito geográfico e o homem. Neste contexto,

O espaço é um produto material em relação com outros elementos materiais – entre outros, os homens, que entram também em *relações sociais determinadas*, que dão ao espaço (bem como aos outros elementos da combinação) uma forma, uma função, uma significação social (CASTELLS, 2000, p.181).

Necessária, portanto, a análise de uma teoria social geral por meio da qual poderia ser delineada a estrutura do espaço urbano. De início, já se torna perceptível a dificuldade de se precisar os contornos acerca da definição do que seria o espaço urbano, o que amplia os debates nas ciências sociais em razão da impossibilidade, sob esta perspectiva, de apontá-lo como referente a um local, espaço ou objeto pré-estabelecido (BRENNER, 2014). A própria sociedade urbana não poderia ser compreendida no âmbito simplesmente espacial, merecendo configuração de um certo sistema de valores, normas e relações sociais (CASTELLS, 2000). Teóricos urbanos do pós-guerra já passaram a considerar a possibilidade de que tais geografias da urbanização transcendessem os limites da cidade, da metrópole e da região (BRENNER, 2014). Em apoio, Wirth (1979, p.93) adverte que

Enquanto identificarmos o urbanismo com a entidade física da cidade, encarando-o meramente como rigidamente delimitado no espaço, e procedermos como se as características urbanas cessassem abruptamente de se manifestarem além da linha fronteira arbitrária, provavelmente não chegaremos a nenhum conceito adequado de urbanismo como um modo de vida.

Diante destes fatos, assumindo importância estratégica, percebe-se a dificuldade de se precisar os seus contornos. Inserida numa concepção geográfica, a urbanização proporciona novas configurações e de maior envergadura, transpondo a divisão entre o urbano e o rural. Encontrando-se estereotipado dentro de um espaço de assentamento específico, se demarcaria o espaço urbano e não urbano. Acerca do tema, Brenner (2014, p.14) aduz que:

[...] é tempo dos urbanistas abandonarem a busca por uma essência nominal destinada a distinguir o urbano como um tipo de assentamento (concebido como cidade, cidade-região, megacidade, metrópole, megalópoles, etc.) e a concepção similar de outros espaços (suburbanos, rurais, naturais, etc.) como não-urbanos devido a sua suposta separação de condições, as tendências e os efeitos urbanos. Para compreender a produção e a implacável transformação da diferenciação espacial, a teoria urbana deve priorizar a investigação de essências constitutivas, ou seja, os processos por meio dos quais são produzidas as heterogêneas paisagens do capitalismo moderno.

O que, de fato, se observa com a denominada urbanização, é um fenômeno de concentração urbana, que merece especial atenção no presente estudo diante de sua acelerada evolução. O advento de uma “era urbana” foi declarado pelo programa das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos, atrelada como fruto do crescimento populacional nas grandes cidades, apesar das críticas existentes acerca da limitação do critério demográfico para identificação deste fenômeno.

Com a devida cautela, diante dos posicionamentos apresentados, é possível relacionar a urbanização, apoiando-se em Castells (2000), às formas espaciais específicas, com a concentração de atividades e população num dado espaço, com a existência e difusão de um sistema cultural próprio.

Em nossa atual situação, os temas urbanos têm se tornado frequentes o que ressalta a importância do estudo do espaço urbano para a vida política, econômica, social e no desenvolvimento das questões ambientais. Observa-se o distanciamento assumido entre a ordem legal e a cidade que se desenvolve, que se corrobora com o antagonismo existente entre o discurso e a prática. Revela-se, portanto, o verdadeiro descompasso e a constituição de uma cidade oculta que muitas vezes não consta nos cadastros municipais e no planejamento urbano oficial, inibindo a real constatação da dimensão assumida pela miséria urbana (MARICATO, 1995).

Como remédio para o crescente fenômeno da urbanização, têm-se a urbanificação, com aplicação dos princípios do urbanismo (SILVA, 1997). O urbanismo, como técnica e ciência, tem sua origem na necessidade de ordenação dos espaços habitáveis. Seus contornos, segundo With (1979), referiam-se ao grande tamanho da população, como um núcleo relativamente grande, à alta densidade demográfica e aos elevados níveis de heterogeneidade demográfica o que, para o autor, sua coexistência dentro de áreas urbanas as distinguia de outras

modalidades de assentamentos, proporcionando, assim, o desenvolvimento de estratégias específicas.

De acordo com Silva, o urbanismo seria (1997, p.15): “...estritamente ligado à cidade e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade”. Neste contexto, em atenção às concepções acerca do conceito de cidade e às cidades brasileiras, dispensando-se as considerações acerca de conceito demográfico e econômico, a cidade seria considerada como “um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral” (SILVA, p.19-20).

A urbanização gera inúmeros problemas, que se apresentam no estabelecimento de uma desorganização social, agravando-se com a degradação ambiental, os problemas habitacionais e aqueles relacionados à infraestrutura que seja capaz de suportar o crescimento em ritmo acelerado. A modificação na paisagem é algo exteriormente sentido e que promove alterações nas formas de utilização do solo, fazendo surgir a necessidade de ordenação destes espaços considerados habitáveis (SILVA, 1997). Necessário, portanto, intervir neste processo de crescimento na direção de um espaço mais equilibrado pois o que se verifica são os reflexos de um fenômeno social e territorialmente seletivo.

A urbanização, como visto, pode merecer sentido no âmbito da concentração espacial de uma população, observados limites de dimensão e densidade assim como a difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos (CASTELLS, 2000). Aos poucos, a visão do urbanismo como a arte de embelezar foi sendo superada, apresentando-se como

[...] a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência, ou, em outras palavras, *o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana* (SILVA, p.25).

O intenso processo de urbanização apresentado pelo Brasil, desenvolvido a partir do século XVIII, fenômeno que se acelera no final do século XIX, acarretou inúmeras consequências na ordenação do território, com a conseqüente alteração na utilização do solo e transformação na paisagem urbana. Após a promulgação da Lei de Terras em 1850, inúmeras leis e regulamentos externavam um verdadeiro sistema de proteção da propriedade, preponderando a definição da terra como mercadoria.

Conforme salienta Maricato (1995, p.18) “O aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, que se desenvolveu na segunda metade do século XIX, forneceu base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial”.

Na segunda metade do século XX ganha força a urbanização corporativa, num verdadeiro jogo de interesses, como acima mencionado, constituindo, segundo Santos (2013, p.105) “receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais”.

Como decorrência deste modelo, surgem as cidades espraiadas, assumindo como uma de suas características espaciais a periferização da população e, neste contexto, a especulação acentua o problema do acesso à terra e à habitação enquanto, por outro lado, acaba por se alimentar do déficit habitacional (SANTOS, 2013). Este processo de modificação na arquitetura da cidade também foi responsável pelo agravamento do quadro de exclusão social, ampliando o universo de desigualdade, cujo progresso não havia sido contido nem mesmo com a criação, na década de 60, do Banco Nacional da Habitação, integrado ao Sistema Financeiro de Habitação, tampouco com as iniciativas de promoção pública por meio dos conjuntos habitacionais populares (MARICATO, 2000). Ademais, num contexto onde o poder público passa a ser chamado a um papel mais ativo na produção da cidade, o discurso da criação do Banco Nacional da Habitação apresentava-o como instrumento de melhoria das condições de moradia no ambiente urbano, tendo se revelado, de acordo com Santos (2013, p.123) como o banco da cidade, destinado a prepará-la para “melhor exercer o seu papel na fase do capital monopolista que se estava implantando”. Desta forma, acabou por estimular a especulação imobiliária e a reforçar a produção da desigualdade no território. De acordo com Maricato (1995, p.22):

[...] mudou a face das cidades brasileiras, financiando a verticalização das áreas residenciais mais centrais; contribuindo para o aumento especulativo do solo; dinamizando a produção e a construção de imóveis (o mercado imobiliário atinge um novo patamar e uma nova escala); diversificando a indústria de materiais de construção; subsidiando apartamentos para as classes médias urbanas; patrocinando a formação e consolidação de grandes empresas nacionais de edificação e mesmo de construção pesada, nas faraônicas obras de saneamento básico.

Na representatividade do capitalismo corporativo, exprimindo as empresas que implementam um novo estilo e padrão que melhor lhe possa fortalecer, no ideal de unificação do território e do mercado, o atendimento das demandas sociais de uma forma mais facilitada pelos cofres municipais acaba por ser inibido, diferentemente de como se dava na fase do capital concorrencial. (SANTOS, 2013). E na ideologia do crescimento, as empresas menores e a população como um todo não eram prestigiadas e aos poucos se percebia as profundas transformações que estavam acontecendo impulsionadas pela modernização. Conforme Santos (2013, p.116):

No Brasil, grande parte do território e seus vastos recursos, portador de população numerosa, e país subdesenvolvido mas industrializado, as marcas materiais, sociais e culturais do novo período se imprimem com mais força e com mais rapidez, acarretando resultados mais notáveis que em outras nações: grande crescimento econômico, baseado em considerável desenvolvimento material e, como contraponto, no campo social e político, uma revolução negativa, levando ao desenvolvimento simultâneo de uma classe média relativamente numerosa e de uma extensa pobreza.

A partir dos anos 80, apesar da diminuição do crescimento demográfico e da taxa de natalidade, a urbanização assumiu uma notável dimensão. Cresce, portanto, a cidade informal e a necessidade de ordenação de espaços habitáveis. E diante da realidade que se afirmava, promove-se a deterioração do ambiente urbano, a carência habitacional e os inúmeros problemas que afligem cada vez mais as nossas cidades.

Com o processo de concentração da economia, pequenos grupos com posição dominante no mercado assumem controle do território, por meio da produção e consumo. Na era do capital, quando concorrencial, o atendimento das demandas sociais era mais facilitado do que na fase do capitalismo monopolista, que supõe, dentro e fora da cidade, o uso de recursos maciços, cujo processo de sua estruturação foi concomitante ao da centralização dos recursos na mão do governo federal, cuja ideologia desenvolvimentista legitimava o direcionamento do gasto público em benefício de grandes empresas, priorizando o interesse de algumas delas em detrimento do reclamo social. De acordo com Santos (2013, p.115):

Pode-se dizer que, nos dois últimos decênios, o espaço nacional conheceu transformações extensas e profundas. A modernização é o principal elemento

motor dessas mudanças, acarretando distorções e reorganizações, variáveis segundo os lugares, mas interessando a todo o território.

E nos reflexos do processo industrial nas cidades, verifica-se a intensa exploração da força de trabalho e a exclusão social, alimentando a população das favelas também com o trabalhador da indústria fordista que, diante deste sistema, já não é mais capaz de prover sua moradia de forma regular, submetendo-se à ocupação ilegal da terra e à autoconstrução (MARICATO, 1995).

Ultrapassado o urbanismo inicialmente embelezador passa-se àquele capaz de promover a organização dos espaços habitáveis de forma que se promova qualidade de vida, ao qual se acresce a concepção formada nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – CIAM – que introduziram e ajudaram a difundir uma arquitetura diferenciada já em 1928, consolidando-se posteriormente na Carta de Atenas.

3 Uma análise local da produção da desigualdade social e territorial no município de Niterói

Passando a uma análise local, objetivo do presente estudo, que tem por foco o Município de Niterói, o desenvolvimento do espaço urbano guarda, apesar das peculiaridades que envolvem o município em tela, muitas semelhanças. O elevado crescimento demográfico constatado nas últimas décadas pode demonstrar a expansão urbana que se fez presente. Acerca do tema, Ummus, Matos e Jesus (2007) destacam, ao analisar esta expansão desordenada, 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.

Desde o ano de 1989 até o presente, observa-se a identidade de correntes político ideológicas voltadas ou sensíveis às questões populares e à democratização dos espaços sociais,

cujo campo de atuação se volta no sentido da organização do espaço urbano pela implementação de políticas urbanas em suas gestões governamentais.

Neste período, o modelo de política urbana implementado no município sofreu e vem sofrendo significativas alterações, passando 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 City Marketing. Este último objetiva estimular a vinda de empresas de turismo, de serviços, cultura e lazer através da captação de recursos públicos e privados, propiciando a sua inclusão no circuito nacional e internacional de turismo. Como consequência, os setores sociais desprivilegiados são empurrados para a periferia, expondo-se a situações de risco e de intensa fragilidade social.

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 inclusão da participação da sociedade civil na definição de políticas públicas. Neste período se destacou o projeto “Vida Nova no Morro”, objetivando a realização de obras em comunidades carentes de infraestrutura urbana.

Em 1992, Niterói aprovou o seu plano diretor, no planejamento do desenvolvimento urbano, revelando a atuação mais concreta e eficaz da função urbanística, que se revela no seu exercício no âmbito municipal (SILVA, 1997). Este instrumento, conforme 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. Em sua elaboração, observou-se a participação da sociedade por meio de audiências públicas e seminários temáticos, o que não se reproduziu em sua revisão posterior no ano de 2004. A elaboração ocorre num momento no qual a cidade apresentava seu crescimento reproduzindo o padrão comum de exclusão social e territorial, 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.

Em 1993, assumindo um novo modelo de política urbana, a perspectiva social começou a ser minimizada, e o objetivo se voltava para o projeto de construção do Caminho

Niemayer, que até o presente momento não foi concluído. Sob esta outra perspectiva, o objetivo se direcionava à construção de uma nova identidade para o município, voltando-se para a cultura e o turismo. As avaliações dos resultados desta outra investida urbana são contraditórias, podendo destacar a que melhor expressa o foco da análise aqui proposta:

[...] 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).

No curso deste processo verifica-se uma saturação das regiões mais antigas de ocupação urbana como o Centro, a região das praias da Baía e a região Norte. Sendo assim, a expansão deu-se predominantemente para a região Oceânica.

Nesta tensão existente entre a perspectiva econômica e a social, cabe ressaltar a participação estatal neste embate e a predominância do argumento ideológico, que é recepcionado pelo imaginário social e constrói um certo consenso em torno da importância ou da prevalência da perspectiva econômica, já que é o crescimento econômico da cidade que vai permitir uma cidade inclusiva ou de todos. Diante deste fato, o Estado poderia implementar a valorização de determinada área ou região, desvalorizando outras, abrindo ensejo aos espaços de segregação social. Em alguns momentos se verifica, inclusive, a facilitação da influência do setor privado na conformação do espaço urbano.

Este processo, conhecido nas cidades brasileiras, que permite a construção de um modelo excludente e não resiliente de cidade, encontra-se presente no município de Niterói.

O processo de favelização é intenso e nos últimos dez anos cresceu em 302%, surgindo no município, a cada ano, cerca de oito novas favelas. Conforme dados do último censo do IBGE, 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 recentemente, depois da tragédia ocorrida em 2010, principalmente com o deslizamento do Morro do Bumba e está sendo realizada pela Defesa Civil. 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 revisão à qual foi submetido o plano diretor de Niterói em 2004, objetivou adequá-lo às exigências do Estatuto da Cidade, principalmente no que tange à participação da sociedade no planejamento urbano. Instituiu um novo Conselho – O Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR)¹, sendo que acerca de sua atuação, destaca Hagino (2008, p.254) em sua pesquisa sobre a sua atuação em Niterói e das Conferências da Cidade realizadas em 2003, 2005 e 2007:

Na Conferência da Cidade de 2005 várias propostas foram apresentadas e aprovadas por diversos segmentos sociais, como a da negociação das terras públicas da União e dos Estados para habitação popular para famílias com renda até 3 salários mínimos e regularização fundiária para famílias com renda até 5 salários mínimos, a partir do cadastro dessas terras e de uma avaliação do seu uso e ocupação com vistas a verificar o cumprimento da função social da propriedade. Esta e boa parte das outras medidas aprovadas não foram implementadas pelo poder público municipal, o que gerou consequências, como a baixa participação popular na Conferência de 2007, *um verdadeiro esvaziamento desse espaço*.

Apesar do esforço de democratização da gestão do espaço urbano, observa-se que o COMPUR não conseguiu servir à formulação de políticas urbanas conjuntamente com outros setores sociais.

No município, na atualidade, cabe mencionar o denominado projeto de Revitalização do Centro de Niterói, que prevê dentre outras medidas, no que concerne à habitação de interesse social, o Programa Morar Melhor, fruto da parceria com o Governo Federal, lançado em 2012, e estabelece a construção de 5 mil novas unidades habitacionais até 2016. Serão investidos R\$ 370 milhões da União e 20 milhões da administração municipal. As novas unidades atenderão as vítimas das chuvas de 2010 e que hoje recebem aluguel social (cerca de 3 mil famílias), além

¹ Trata-se de um órgão colegiado, deliberativo, sendo constituído por 18 titulares e 18 suplentes e com a seguinte composição: 5 representantes indicados pelo poder executivo, 2 pelo poder legislativo, 5 indicados pelos movimentos sociais e populares, 2 pelo segmento empresarial, 2 pelos trabalhadores, 1 por entidades profissionais e acadêmicas e 1 por organizações não governamentais.

de moradores que vivem nas áreas de risco. A meta da secretaria Municipal de Habitação e Regulamentação Fundiária seria de entregar 1000 unidades em 2014, o que até o presente momento não aconteceu, e beneficiar outros bairros. A Secretaria também está realizando estudos para a urbanização e a regularização fundiária de algumas comunidades.

O referido projeto de Revitalização foi elaborado e aprovado no ano de 2013 e propõe um prazo de 20 anos para ser implementado, tendo por objetivo, segundo a visão do governo, o de melhorar a qualidade de vida de moradores, comerciantes e frequentadores e abrange sete bairros: Centro, São Lourenço, Ponta D' Areia, São Domingos, Gragoatá, Boa Viagem e Bairro de Fátima, também incluindo duas comunidades do Morro do Estado e Favela do Sabão.

Inspira-se em outras intervenções urbanas ocorridas no final das décadas de 1980 e de 1990, em plena redefinição do capitalismo globalizado, como por exemplo, a do Puerto Madero, em Buenos Aires, o Port Vell de Barcelona e o Zuid, em Roterdã, na Holanda, que também tiveram como objetivo remodelar e modernizar as áreas portuárias dando-lhes, outrossim, uma dimensão turística. Há a previsão de que todo o espaço público será reformulado com drenagem, esgoto sanitário, iluminação, nova pavimentação, e sinalização nas ruas e calçadas, a criação de uma estação intermodal integrando barcas, ônibus, bicicletas, o futuro e moderno bonde conhecido como VLT (veículo leve sobre trilhos) e a linha três do metrô, que ficará ao encargo do governo do Rio de Janeiro. Menciona, também, algumas passagens subterrâneas no Centro objetivando melhorar a mobilidade urbana ou o fluxo intenso do trânsito. Já no âmbito cultural prevê a preservação dos edifícios que guardam a memória histórica e cultural da cidade e que se encontram degradados, bem como a criação de corredores culturais. Serão estimuladas a criação de bares, restaurantes, livrarias, centros culturais, espaços digitais, casas noturnas, objetivando a intensificação das atividades econômicas e o aumento de frequentadores nacionais e estrangeiros, fazendo do Centro um pólo de lazer, de cultura e de turismo.

Na pista sentido Gragoatá, será instalada uma praça, com previsão da construção de um aterro, abrigando uma marina e torres de edifícios comerciais, contando com estimativa de surgimento de novos prédios no Centro.

No que concerne ao lado social do projeto, construirá um novo abrigo para acolher os usuários da área central, como os moradores de rua, removerá os ambulantes para um local específico, os pescadores terão uma nova vila, marisqueiros e catadores de papel terão espaços delimitados e apropriados para poderem desenvolver as suas diversas atividades. Acerca da implementação de políticas direcionadas à habitação de interesse social, a prefeitura, em parceria com o governo federal, continuará com o Programa Morar Melhor, acima mencionado.

A Operação Urbana Consorciada integra uma política mais ampla de desenvolvimento econômico e de políticas de fomento às atividades de turismo, objetivando manter Niterói no circuito turístico do Brasil, bem como, integrá-la ao circuito internacional, a fim de captar o futuro investimento de empresas para a cidade.

Os recursos que viabilizarão a denominada Operação Urbana Consorciada (OUC) serão privados e oriundos da venda pelo governo de Certificados de Potencial Construtivo ou os CEPAC, que permitiram as empresas vencedoras das licitações de construir no potencial máximo das diferentes regiões e a Concessionária Vencedora para implementar o projeto será responsável pelas intervenções durante a fase definida para as obras e a prestação de serviços durante a fase de operação. Estes títulos representam o modo através do qual a prefeitura irá angariar recursos antecipados para investir nas melhorias da infraestrutura urbana acima indicadas.

Conforme se constata, a Operação Consorciada Urbana tem por meta captar recursos privados para investir em infraestrutura urbana e requalificar o Centro e as outras áreas citadas, permitindo a promoção de serviços essenciais a população niteroiense sem causar impactos nas finanças do município. Tal instrumento de política urbana está previsto no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Niterói, sendo esta uma condição para ser implementado na política urbana de qualquer município brasileiro.

A venda e gestão dos CEPAC será da responsabilidade da Nit-Urb, empresa de economia mista, criada pelo governo somente para esta finalidade, tendo também a função de acompanhar todas as intervenções realizadas pela empresa vencedora da licitação e será fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro conjuntamente com a Câmara Municipal de Niterói.

Segundo reportagem do o Globo veiculada em 27/11/2013 noticiava-se que depois de quase um ano de debates, a Câmara de Vereadores de Niterói havia aprovado a mensagem executiva do prefeito Rodrigo Neves (PT) que autoriza o Poder Executivo a fazer uso da Operação Urbana Consorciada (OUC) e dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) para tirar do papel a revitalização da área central de Niterói.

Durante a plenária, a mensagem encaminhada pelo prefeito no início do ano e reenviada em agosto com um Estudo de Impacto da Vizinhança foi aprovada, com 23 emendas, em segunda e última discussão. Dezesesseis votos foram favoráveis e quatro contrários das bancadas do PSOL e do PSDB. Depois de muita discussão, os vereadores da base do governo resolveram retirar duas emendas que aumentavam o número de Cepacs a serem negociadas pelo

poder público. Com isso, em vez de 3.321.000 cepacs, como previa a emenda da Comissão de Urbanismo, o projeto de lei autoriza a negociação de 2.003.858 títulos, conforme previa a mensagem original. O projeto segue agora para a sanção do prefeito.”

O projeto se demonstrou bastante polêmico e foi em alguns pontos criticado por diversos setores sociais, principalmente aqueles mais preocupados com a questão da cidade inclusiva e da preservação do meio ambiente. Um dos aspectos fortemente questionados foi o da quebra dos gabaritos, pois em trechos do Gragoatá e na área da Concha Acústica, o gabarito vai aumentar de 13 andares para até 20 pavimentos. Em frações urbanas de São Domingos e Boa Viagem serão permitidas construções de prédios com 16 andares, ao invés dos nove atualmente autorizados pelo Plano Urbanístico Regional.

Outra importante crítica levantada foi a do projeto não destinar recursos adquiridos com a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) para a habitação de interesse social no Centro. Outro aspecto questionado pelo IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), através de seu vice-presidente Pedro da Luz Moreira, seria o impacto do projeto ao meio ambiente. Ele acredita que as torres comerciais prejudicariam a paisagem da cidade, interferindo num direito fundamental que é o direito de paisagem dos que nela vivem e frequentam.

Por outro lado, cabe destacar 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. Encontra-se, também, em processo de implantação o projeto denominado Niterói que Queremos, em parceria com o Movimento Brasil Competitivo, objetivando a formulação de 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 futuros².

Observa-se, portanto, que o processo de urbanização no município de Niterói não superou o modelo de segregação e de reprodução das desigualdades sociais no território, haja

² Maiores informações acerca do projeto mencionado podem ser obtidas nos endereços eletrônicos: www.oglobo.globo.com/câmara-aprova-polêmico-projeto-de-revitalização-de-centro-de-Niteroi, www.ofluminense.com.br/centro-projeto-de-revitalização, www.guiadeniteroi.com/revitalizaçaoodocentro e www.centroniteroi.rj.gov.br

vista o não interrompido processo de favelização e a inexistência de efetiva política habitacional capaz promover a possibilidade de caminhos para a integração social ou a edificação da cidade de todos pela efetivação do direito humano fundamental da cidade.

Conclusão

Diante do exposto, constata-se que o processo de urbanização no município de Niterói não se direcionou para superar o modelo de segregação e de reprodução das desigualdades sociais no território. Contribuíram para a continuidade deste modelo a não interrupção do processo de favelização, a inexistência de efetiva política habitacional capaz promover a possibilidade de caminhos para a integração social, a contínua degradação ambiental, o processo de gentrificação iniciado com a implementação do projeto de revitalização do centro de Niterói, que começa a expulsar seus antigos moradores pelo aumento crescente dos alugueres, dentre outros.

Ao contrário, ao longo de sua história, manteve a divisão social e espacial da cidade, sendo uma cidade dividida como tantas outras no Brasil e no mundo globalizado. Reproduzindo um modelo gerador da concentração de riqueza e poder nas mãos de um pequeno número de pessoas, acarretando o aumento dos contrastes sociais, ensejando a segregação social e espacial e contribuindo, também, para a degradação ambiental. Neste contexto, ampliou e continua ampliando a dimensão urbana de carência e crescente desigualdade, o que pode ser constatado atualmente nas cidades mais ligadas ao processo de globalização, consequência que poderia ser atribuída ao período “pós-industrial”, com estruturação do mercado de trabalho diante da função global e à reestruturação econômica frente a valorização do espaço pelo mercado fundiário e imobiliário.

Apesar da criação e revisão do seu plano diretor, conforme estabelecido pela Constituição e obedecendo os princípios postos pelo Estatuto das Cidades, para grandes áreas do seu território urbano, o planejamento idealizado não se traduziu em nenhum significado, distanciando-se dos índices oficiais de Niterói, que não contabilizam esta outra cidade construída sob a esfera da ilegalidade, não inserida no planejamento oficial. Mantém-se, portanto, invisível diante do marketing do município com o mais elevado índice de desenvolvimento humano – IDHm - do estado do Rio de Janeiro e um dos maiores do Brasil. Ou seja, uma cidade peculiar no contexto urbano nacional, pois garantidora de diferenciada qualidade de vida, além de encontrar-se inserida no circuito globalizado de turismo, de cultura

e de beleza paisagística. Por outro lado, acoberta uma desigualdade social e espacial, mas que se evidencia, ganhando visibilidade de modo transitório, quando da ocorrência de tragédias, como as do Morro do Bumba, que vitimam parte da população condenada a este modelo excludente de cidade desigual ou dividida.

A história da sua construção histórica no período indicado até a atualidade denuncia o distanciamento da efetivação do direito à cidade, enquanto algo essencial à vida dos seres humanos, nos dois significados que o integram. Primeiro, o de viver incluído e não segregado na cidade de Niterói, tendo acesso à infraestrutura urbana, às oportunidades de trabalho, cultura e lazer e protegido de situações de risco, inclusive de morte. Segundo, e a ele indissociável, o de participar de modo ativo e consciente na definição e implementação de políticas urbanas, com força política e capacitação suficientes, para redirecioná-las à função social da cidade, à superação das desigualdades sociais e geográficas, à proteção ambiental e à melhoria da qualidade de vida de todos os seus habitantes.

Niterói, então, confirma em sua construção histórica duas teses aqui citadas e sustentadas respectivamente por importantes estudiosos da cidade - David Harvey e Henri Lefebvre - qual sejam: a de que o direito à cidade é um dos mais preciosos, porém mais negligenciado de nossos direitos humanos e a de que o processo de urbanização se tornaria essencial para a sobrevivência do próprio capitalismo e um importante foco da luta de classes.

Referências

BRENNER, Neil. **Teses sobre a urbanização**. Disponível em <http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n19.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

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.

CARVALHO, Maria Albertina J.; COMARÚ, Francisco de Assis; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Plano Diretor de Niterói, Rio de Janeiro: Desafios da Construção de um Sistema de Planejamento e Gestão Urbana**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006

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

HAGINO, Córa Hisae Monteiro. **Democracia e Participação no Espaço Público: Uma análise da Teoria de Habermas sobre o Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói e as Conferências Das Cidades**. Disponível em: <www.conpedi.org.br>. Acesso em 20 de maio de 2014.

HARVEY, David. **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.

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 resignificação 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.

PRETECEILLE, Edmond. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

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.

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.