

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITO À CIDADE E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PLANO DIRETOR DE NITERÓI DE 2019

SAMARA REBECA DE OLIVEIRA COSTA

NITERÓI – RJ

2021

SAMARA REBECA DE OLIVEIRA COSTA

**DIREITO À CIDADE E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PLANO DIRETOR DE NITERÓI DE 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado.

Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello.

NITERÓI - RJ

2021

SAMARA REBECA DE OLIVEIRA COSTA

**DIREITO À CIDADE E CONFLITO SOCIOAMBIENTAL:
O CASO DO PLANO DIRETOR DE NITERÓI DE 2019**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Enzo Bello (PPGDC-UFF) (Orientador)

Prof. Dr. Gladstone Leonel Silva Jr. (PPGDC-UFF)

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PPGD-FMP)

Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo (PPGD-UERJ)

NITERÓI - RJ

2021

Agradecimentos

Agradecer a todos que me ajudaram no processo construtivo dessa dissertação é uma tarefa complexa. Não porque me faltam palavras, mas porque me sobram, já que essa escrita reflete também um processo de ressignificação e crescimento pessoal.

O ingresso no mestrado, por si só, já é uma mudança de paradigmas. No meu caso, posso dizer que esse período fez parte de um rito de passagem, pois tive a oportunidade de vivenciar não apenas uma, mas várias situações que influenciaram quem eu sou, a forma que enxergo o mundo e por consequência a maneira que escrevo e pesquiso. A saída da casa dos meus pais, o início do meu casamento, a decisão de deixar um emprego estável para me dedicar exclusivamente ao mestrado, problemas de saúde e a escolha de me desligar da instituição religiosa que frequentava desde a infância foram questões que se misturaram e me mostraram um mundo completamente diferente.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, que em seus propósitos incompreensíveis, permitiu que minha vida fosse revirada do avesso e que esse mestrado fizesse parte de um dos maiores processos de mudança que já vivi.

Ao meu esposo, não só pela amizade, pela força e por me incentivar a crescer durante as tempestades, mas, especialmente, por me mostrar todos os dias, com leveza, ternura e gentileza, o quanto a vida é doce quando compartilhada com o seu amor. Sou muito grata pela nossa parceria, que me dá todo apoio e autonomia que preciso para voar longe e alcançar meus próprios sonhos, enquanto você os aplaude como se fossem seus. Obrigada por respeitar meus momentos de ausência, por entender meu processo criativo e por me fazer rir durante tudo isso. Minha paixão e admiração por você cresce a cada dia.

A minha mãe, por tudo que aprendemos juntas nesses dois anos. Saber que a vida é dinâmica, cheia de etapas e obstáculos que devem ser encarados com flexibilidade e autonomia, foi um desafio para nós duas. Obrigada por acreditar na minha força, por me ensinar a pedir ajuda e por incentivar minha independência, principalmente nas vezes em que o que mais queria era que eu precisasse de você. Sou incrivelmente apaixonada por você. Ao meu pai, pelo exemplo, pela serenidade, pela paciência, por sempre estar disposto a me ouvir e ajudar, e acima disso por acreditar desde sempre nos meus sonhos, planos e projetos. Tudo que eu quero nessa vida é te ver feliz e com saúde.

A minha avó querida pelas orações. Aos meus tios Ana e Nunes, por me ouvirem com paciência nos momentos difíceis, por me aconselharem e me ensinarem a importância dos desafios e de levar as coisas com um pouquinho mais de leveza e serenidade. À Geraldo,

Eneida, Débora, Vitor e Sofia, que não são só a família do meu marido, mas a família que meu coração escolheu. Sou grata por compartilhar minha vida com vocês.

Não poderia deixar de agradecer a todos os meus amigos, em especial, Isabella & Timóteo, Nathalia & Pedro Henrique, Rafael & Gabriela, Isabela & Jônatas, Natália, Karina, Lilian, Mayara, Renata, Milca, Francine e Dalila, por todo carinho, amizade e por nas idas e vindas que esse mundo dá... conseguirem seus jeitos de permanecerem no meu coração e na minha vida (de perto ou de longe).

Também agradeço com carinho à Fabíola, Ana Cristina e Cristina, por ouvirem, questionarem, compreenderem, orientarem e apoiarem as minhas escolhas durante o meu processo de cura e ressignificação. Vocês são profissionais humanizadas e maravilhosas que admiro muito.

À Lilian, Carol, Isabella, Rafaella e Victoria, companheiras durante essa jornada que foi o mestrado.

À Universidade Federal Fluminense e ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, por proporcionarem um ambiente acolhedor e ampliarem meus horizontes desde a graduação até o mestrado. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos, que me permitiu a dedicação integral às atividades acadêmicas.

Agradeço, ainda, ao professor Enzo Bello por tudo que me ensinou ao longo de nossa convivência e pelo apoio na elaboração dessa dissertação. Obrigada pela generosidade, pela compreensão e por potencializar minhas qualidades como acadêmica, incentivando um aperfeiçoamento contínuo e contribuindo para que eu me torne uma pesquisadora (e futura professora) mais segura e confiante.

Não posso deixar de registrar meu agradecimento a todas as pessoas que entrevistei para realização desta dissertação. Agradeço a disponibilidade de tempo e a gentileza de compartilharem suas histórias comigo. Sem vocês este trabalho não existiria. Em especial, deixo registrado meu agradecimento ao Sidney Faria, presidente da PRESERV, por todo apoio que recebi durante este processo de entrevistas e, também, por todas as portas que sua atuação, em defesa do meio ambiente, abriu para que eu conseguisse realizar este estudo.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, fizeram parte da construção desse trabalho e deste processo de crescimento que vivi tão intensamente. Mais do que nunca, é essencial reconhecer o que John Donne (Meditações VII) já ensinava há séculos: nenhum homem é uma ilha, fazemos parte de um todo e precisamos uns dos outros para sobreviver.

“Não serei o poeta de um mundo caduco. Também não cantarei o mundo futuro. Estou preso à vida e olho meus companheiros. Estão taciturnos, mas nutrem grandes esperanças. Entre eles, considero a enorme realidade. O presente é tão grande, não nos afastemos. Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.”

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é analisar, através de estudo de caso, o grau e a qualidade do impacto da pressão popular no processo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói. Considerando a elaboração democrática dos planos diretores como o fio condutor sem o qual a propriedade urbana não atende a sua função social, a análise permeia o processo político e histórico de revisão do PDMP, com destaque especial para sua fase legislativa e para a perspectiva dos movimentos sociais envolvidos em conflitos socioambientais e/ou que lutam contra a exclusão sócio-espacial e situações de precariedade e riscos ambientais. A dissertação tem como referencial teórico-metodológico a Teoria Crítica, por isso sua construção se dá com base na realidade vivenciada por aqueles que constroem o objeto. A metodologia adotada envolve pesquisa de natureza qualitativa, com raciocínio indutivo e dedutivo, assumindo um perfil jurídico-social e transitando entre as áreas de Direito, Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social, Sociologia Urbana e Linguística. As técnicas de pesquisas são as de entrevistas semi-estruturadas, observação não participante, análise documental e revisão bibliográfica. As fontes primárias são as entrevistas realizadas com os atores institucionais e não institucionais que participaram do processo de revisão do PDMP, especialmente sobre os debates de direito à cidade e os conflitos socioambientais. Já as fontes secundárias são livros, artigos, jornais, documentos e a legislação, além de *sites*, *blogs* e páginas do *Facebook* dos movimentos e entidades privadas de Niterói.

Palavras-Chave: Democracia; Participação popular; Direito à cidade; Conflitos Socioambientais; Plano Diretor Participativo.

ABSTRACT

The general objective of this research is to examine through case study the degree and the quality of the impact of the popular pressure in the Review process of the Participative Municipal Master Plan of Niteroi / RJ of 2019. Considering the democratic elaboration of Municipal Master Plan as guide to the urban real estate fulfill its social purpose, this analysis permeates the historical and political Review process of the Municipal Master Plan, with especial emphasis on the legislative process and in the perspective of social movements involved in environmental conflicts and/or fight against socio-spatial exclusion, precarious situation, and environmental risks. The dissertation has an empirical character and develops under the bias of Critical Theory, so its construction takes place based on the reality experienced by those who build the object. The methodology adopted is of a qualitative nature, involving inductive and deductive reasoning, assuming a social juridical profile and moving between Law, Architecture and Urbanism, Social Service, Urban Sociology and Linguistics. Research techniques are semi-structured interviews, non-participant observation, document analysis and bibliographic review of the specific case of PDMP, especially about the debates of right to the city and environmental conflicts. Secondary sources are books, papers, newspapers, documents, legislation and sites, blogs, Facebook pages of social movements and the private sector of Niteroi.

Keywords: Democracy; Popular participation; Right to the city; Environmental conflicts and Participative Master Plan

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADEMI – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário

ADEPF – Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental

AMORJ – Associação dos Moradores de Jurujuba

APP – Área de Proteção Permanente

APQN – Associação dos Permissionários dos Quiosques de Niterói

BERJ – Banco do Estado do Rio de Janeiro

CA – Coeficiente de Aproveitamento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCOB – Conselho Comunitário Orlas da Baía

CIEP – Centro Integrado de Educação Pública

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CLIP – Comitê de Bacias das Lagunas de Itaipu e Piratininga

CMARHS – Comissão Permanente de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade

COMPUR – Conselho Municipal de Políticas Urbanas

DPU – Defensoria Pública da União

FAMNIT – Federação de Associação de Moradores de Niterói

FEC – Fundação Euclides da Cunha

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FLPM – Fórum de Luta pela Moradia

FMP – Faixa Marginal de Proteção Urbana

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEA – Instituto Estadual do Ambiente

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

LPS – Lagoa Para Sempre

MAC – Museu de Arte Contemporânea

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPF – Ministério Público Federal

MAI – Museu de Arqueologia de Itaipu
MPRJ – Ministério Público do Rio de Janeiro
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NEPHU – Núcleo de Estudos e Pesquisa Habitacionais e Urbanas
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização Não Governamental
OUC – Operação Urbana Consorciada
PARNIT – Parque Natural de Niterói
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDMP – Plano Diretor Municipal Participativo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PESET – Parque Estadual da Serra da Tiririca
PGM – Procuradoria Geral do Município
PIB – Produto Interno Bruto
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PMN – Prefeitura Municipal de Niterói
PPGDC – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional
PPS – Partido Popular Socialista
PRESERV – Associação de Preservação Ambiental de Várzea das Moças
PRP – Partido Republicano Progressista
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido Trabalhista
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PV – Partido Verde
RESEX – Reserva Extrativista Marinha
REURB – Regularização Fundiária Urbana
RJ – Rio de Janeiro
SDD – Partido Solidariedade
SMARHS – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade

SOTER – Sociedade Técnica de Engenharia

SPU – Secretaria de Patrimônio da União

STF – Supremo Tribunal Federal

TJRJ – Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

UC – Unidade de Conservação

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1. Conectando minha trajetória a história dos sujeitos pesquisados	14
1.2. Justificativa, problema de pesquisa e objetivos da dissertação.....	19
1.2.1. Justificativa	19
1.2.2. Problemas de pesquisa	27
1.2.3. Objetivos da dissertação.....	28
1.3. Aspectos metodológicos.....	30
1.3.1. Análise de Discurso.....	33
1.4. Caminhos percorridos	36
2. A DINÂMICA DAS SUBJETIVIDADES COLETIVAS PARTICIPANTES NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL PARTICIPATIVO DE NITERÓI/RJ DE 2019	43
2.1. Contextualização do cenário histórico, demográfico, econômico e social da cidade de Niterói /RJ	43
2.2. Entidades institucionais e entidades não-institucionais.....	53
2.2.1. Entidades institucionais.....	59
2.2.2. Entidades não institucionais	74
2.3. Conclusões parciais.....	85
3. O PROCESSO LEGISLATIVO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR ANTES E DEPOIS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	86
3.1. Contextualizando o processo legislativo de revisão do PDMP de Niterói/RJ	87
3.2. Distribuição geográfica e adequação regional das audiências públicas legislativas.....	96
3.3. Divulgação e Rito: Formas de participação dos atores e atrizes institucionais e não institucionais.....	96
3.4. O texto aprovado e as principais alterações legislativas após as audiências públicas	103
3.5. Conclusões parciais.....	118

4. PARTICIPAÇÃO POPULAR REAL OU APENAS INCLUSÃO FORMAL? .	121
4.1. Política urbana e participação democrática	121
4.2. Participação popular: o impacto das audiências públicas legislativas na qualidade da revisão do PDMP de Niterói.....	131
4.3. Reflexos do capitalismo e seu impacto na participação do PDMP de Niterói...	137
4.4. Conclusões parciais.....	142
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	160
ANEXOS.....	162

1. INTRODUÇÃO

1.1. Conectando minha trajetória a história dos sujeitos pesquisados

Estudar a temática do direito à cidade e dos conflitos socioambientais no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ 2019 não foi uma ideia que ‘caiu do céu’. A história dessa pesquisa perpassa a minha história como pessoa, como estudante e como cidadã, já que nasci em Niterói e sempre fui apaixonada por essa cidade e suas questões.

Desde cedo aprendi com minha avó pernambucana a importância prática da palavra solidariedade. Em sua casa, abrigava quem precisava, mesmo tendo que “apertar” mais um prato à mesa. O crescimento em uma família simples e fortemente norteadas pelas práticas judaico-cristãs também teve influência no desenvolvimento de valores como a importância de cuidar, respeitar e fazer o que está ao seu alcance para ajudar o próximo. A igreja à qual fui ligada também despertou o interesse pelas mais diversas atividades sociais, além de ampliar as oportunidades educacionais. Todas essas razões me ajudaram a desenvolver uma consciência dos meus privilégios e de que tinha que fazer o que estava ao meu alcance para ajudar aqueles em condições mais precárias e vulneráveis.

Apesar de tudo, foi o Ensino Médio cursado no Colégio Pedro II – UNED Niterói um dos maiores responsáveis pelos meus “choques de realidade”, tendo em vista a formação sólida e crítica que me ofereceu as bases da cidadania, aprofundando o respeito à diversidade e ao meio ambiente. Além disso, tive a oportunidade de lidar com a divergência de pensamentos, de participar de diversos projetos de extensão tanto curriculares (como a criação de uma horta em parceria com a escola municipal vizinha), quanto extracurriculares (mobilização para auxiliar os desabrigados pelas chuvas de 2010¹ que ficaram alojados no colégio).

¹ As ‘chuvas de 2010’ referem-se às inundações e deslizamentos de terra ocasionados por fortes chuvas que tiveram início em 05 de abril de 2010 e deixaram muitos estragos nas cidades do Rio de Janeiro e nos arredores. Niterói viveu um verdadeiro caos em muitas áreas de risco, mas foi marcado, em especial, pela tragédia do Morro do Bumba. (SALEK, PEIXOTO, 2010; e G1, 2010).

Essas experiências influenciaram minha decisão de cursar Direito e desde a graduação tenho acompanhado diversos pleitos, relacionados principalmente à saúde, educação e moradia.

Desde 2014 sou associada da Associação de Preservação Ambiental de Várzea das Moças (PRESERV), entidade que tem se engajado tanto na luta pela preservação ambiental na região de Várzea das Moças, como também buscando ampliar o acesso aos benefícios da vida urbana para os moradores da região. Ao mesmo tempo, meu interesse pela construção participativa do espaço urbano e por práticas sustentáveis faz com que me julgue pessoalmente atingida pelas questões que envolvem a revisão do Plano Diretor de Niterói de 2019.

Outro processo importante na construção desta dissertação foram as disciplinas que cursei durante o primeiro ano de mestrado no PPGDC, que influenciaram minha forma de pesquisar e me ajudaram a lapidar os objetivos da minha dissertação. Destaco, em especial, o contato com textos descoloniais e a disciplina "Teoria Constitucional Crítica" ministrada pelos professores Enzo Bello, Gladstone Leonel Jr. e Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, que incentivou a buscar novas leituras e teorias que escapavam a dogmática tradicional, tão reforçada durante a minha graduação.

Ao adentrar no campo crítico, compreendi que a maneira como escrevo e investigo são um reflexo cultural de um aprendizado tradicional. Não posso deixar de destacar que me afastar da maneira clássica e abstrata de pesquisar foi um obstáculo para mim e que ainda estou em conflito com meus anos de estudo sob um padrão dogmático. Creio que esse dilema será percebido neste trabalho, especialmente na minha escrita. Isso porque, mesmo tentando abandonar o “juridiquês”, percebo que, em alguns momentos, ele ainda se faz presente em minhas palavras². Digo isso não como uma justificativa, mas como uma autocrítica deste meu processo de aprendizado.

Antes de apresentar o objeto de pesquisa desta dissertação, preciso contextualizar o universo social, econômico, político, urbano e jurídico da cidade de Niterói para que se esclareça a importância desta pesquisa.

O Município de Niterói está localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Enquanto Maricá, Rio de Janeiro e São Gonçalo são seus municípios limítrofes, posição que gera uma dinâmica de deslocamento pela via terrestre e pelas barcas que cruzam a Baía de Guanabara diariamente, quer como rota de passagem, quer pelo fato de muitos habitantes deste

² Minha opção pela escrita desta dissertação em primeira pessoa decorre de uma forma de expressão da ausência de separação entre sujeito pesquisador e objeto pesquisado no âmbito da pesquisa, buscando construir um argumento científico que se distancie das formas tradicionais de pensar a ciência (BACHELARD, 1996; 2010).

Município desenvolverem suas atividades profissionais na cidade do Rio de Janeiro (CARVALHO *et. al.*, 2004, p. 93).

O território de Niterói é fisicamente atravessado por cadeias montanhosas, que acabaram norteando os locais que seriam mais facilmente ocupados, recebendo estrutura e investimento imobiliário, e aqueles que seriam invisibilizados (TEIXEIRA, *et al.*, 2005, p. 7). Durante o processo de urbanização houve um distanciamento da população de baixa renda do centro da metrópole e que fez com que ela se instalasse, muitas vezes, em locais de risco, procurando ficar perto de oportunidades de emprego e sustento (HARVEY, 2014).

O relevo e o fator hídrico de Niterói são importantes para esta dissertação, pois são as áreas mais propensas a conflitos nesta cidade. Devido ao valor econômico que o mercado imobiliário confere as áreas de mais fácil ocupação e as áreas próximas às lagoas e praias. Mas também porque nos casos de chuvas intensas, as áreas próximas às encostas de morros e à faixa marginal de proteção dos cursos d'água, onde se instalam as camadas mais pobres da população, são as mais vulneráveis

Ao longo do tempo Niterói consolidou-se, como uma das cidades que têm o Índice de Desenvolvimento Humano entre os mais altos do Estado do Rio de Janeiro, e estabelece sua imagem como uma cidade de classe média, negando a existência de conflitos urbanos (SERAFINI, 2020). Enquanto isso, há 7% da população da cidade que vive abaixo da linha da pobreza, com uma renda insuficiente para um mínimo de condições dignas de sobrevivência, o que obviamente se reflete nas condições de vida da população, especialmente na questão da moradia, ocasionando diversos conflitos urbanos (SERAFINI, 2020).

Com a tragédia do Morro do Bumba, em 2010, esse contrassenso carimbado pela desigualdade socioeconômica ganha destaque, quando um deslizamento de terra soterra cerca de 50 casas, que haviam sido construídas em cima de um lixão desativado em Niterói. A existência desse evento de força maior fez emergir uma cidade até então esquecida, demonstrando a ausência de uma política habitacional voltada para residências construídas pelas pessoas mais pobres em locais de risco (SERAFINI, 2020).

Em 2018, o deslizamento ocorrido no Morro da Boa Esperança, mesmo que em menor proporção, é apenas um exemplo de que a tragédia do Bumba não foi o último desastre decorrente de deslizamentos de terra ocorrido em Niterói.

Antes disso, apesar de ainda não concluído, já tinha sido iniciada a revisão do Plano Diretor do Município de Niterói, que permaneceu sem alterações, por mais de 15 (quinze) anos. O processo foi deflagrado em cumprimento à decisão liminar proferida na Ação Civil Pública (Processo n.º 0067002-25.2013.8.19.0002), ajuizada pelo MPRJ, em que se reconheceu a

obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor a cada 10 (dez) anos, conforme o dispositivo do Estatuto da Cidade (art. 40, §3º) e determinou-se o acato do mesmo (MPRJ, 2017).

A partir dessa obrigatoriedade, a Prefeitura Municipal contratou a Fundação Getúlio Vargas, com dispensa de licitação, para prestação de serviços de consultoria especializada em apoio à Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade. O desenvolvimento da revisão do PDMP na esfera executiva foi longo e teve inúmeras etapas, dentre elas, merecem destaque as fases de Diagnóstico Perceptivo; de Construção de Cenários e Princípios e de Diretrizes, já que ao final de cada uma delas promoviam-se (de quatro a cinco) audiências públicas de apresentação a população.

Para acatar a decisão liminar da ACP, o Poder Executivo municipal desenvolveu o Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal Participativo (Projeto de Lei nº 000082017), que levou mais dois anos de tramitação na Câmara de Vereadores. Ao final deste período, apresentou-se um cronograma inicial que previa a realização de apenas 3 (três) audiências públicas, mas a ampla pressão popular conseguiu que os parlamentares majorassem o número de audiências públicas para 16 (dezesesseis).

Por estas razões, a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ, no âmbito do Legislativo, permite verificar se as pessoas tiveram voz nesse espaço institucional. Mas também possibilita um questionamento mais amplo, que pode ser alcançado através de um referencial teórico crítico, buscando avaliar a qualidade da participação popular ocorrida e as próprias audiências públicas, como um espaço socialmente inclusivo e deliberativo.

A partir desse caso concreto, percebi que uma pesquisa empírica, realizada inicialmente através de entrevistas semiestruturadas, era o que eu gostaria de fazer. A possibilidade de conhecer outras pessoas, histórias e ainda usar tudo isso na minha pesquisa foi algo que me encantou. Outro ponto que me incentivou, especialmente pelo quesito originalidade, foi não encontrar no repositório de teses e dissertações da CAPES, na área do Direito, pesquisas cujo tema envolvesse as expressões interrelacionadas "Plano Diretor Municipal" e "Niterói".

Para escolher os atores e as atrizes sociais que iria entrevistar, elegi alguns critérios baseados, especialmente, na posição que eles se encontram nas estruturas sociais. São eles:

- a) Institucionalidade (Estado) ou não (Sociedade Civil - Movimentos Sociais, Associações, entre outros);
- b) Representatividade política, econômica e social;
- c) Alto grau de protagonismo nas audiências públicas (fato que constatei pelas atas executivas, pelas mídias sociais e pela própria fala dos atores sociais); e

d) Pleitos relacionados ao direito à cidade e ao meio ambiente, pois são as temáticas que me movem como pesquisadora.

Escolhi os dois primeiros critérios por adotar como o referencial teórico crítico o pensamento pachukaniano, de que o direito não se distingue das relações sociais em geral, ou seja, a relação jurídica seria então gerada pela relação material de produção entre as pessoas (PACHUKANIS, 2017, p. 96). Por isso, neste trabalho o Direito não aparecerá somente como um conjunto de normas que garante o poder do Estado. Afastar-me da teoria normativista incentivou-me a olhar além do texto legal produzido pelo processo de revisão do PDMP, buscando entender as relações sociais, políticas e econômicas que influenciaram a atuação da própria Sociedade Civil e do Estado durante as audiências públicas e todo o processo legislativo.

Conclui que os principais sujeitos a serem entrevistados no campo da sociedade civil seriam: a Associação dos Moradores de Jurujuba (AMORJ), a Associação de Preservação Ambiental de Várzea das Moças (PRESERV), a Colônia dos Pescadores de Itaipu, a Federação de Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT), o Fórum de Luta pela Moradia de Niterói de São Gonçalo, o Lagoa para Sempre, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em Niterói, a Ocupação do Casarão da Presidente Domiciano, as Quiosqueiros de Charitas, o SOS Engenho do Mato, e o Sub Comitê de Bacias das Lagunas de Itaipu e Piratininga (CLIP).

Nesse mesmo setor, inclui as entrevistas com membros do Núcleo de Estudos e Pesquisa Habitacionais e Urbanas (NEPHU) da Universidade Federal Fluminense (UFF), por seu histórico de assessoria aos pleitos da sociedade civil por moradia na cidade e por organizar o Fórum de Luta pela Moradia de Niterói e São Gonçalo.

Para avaliar a qualidade do impacto da participação popular, busquei incluir no campo institucional, as entrevistas com os parlamentares da Comissão de Urbanismo e da Comissão de Meio Ambiente, por terem liderado o processo de revisão do PDMP no Legislativo, outros parlamentares e assessores que acompanharam o processo, e, por fim, gestores do Executivo, em especial da Secretaria de Urbanismo, que pudessem discorrer sobre o trâmite do projeto de lei antes dele chegar até a Câmara dos Vereadores. Ao longo do processo vi que era importante incluir a própria Câmara dos Vereadores, tendo em vista a influência da sua composição no decorrer do processo de revisão.

Além disso, pelo apoio ao Executivo de Niterói, inclui nesse grupo técnicos da Fundação Getúlio Vargas e ainda representantes da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Niterói (ADEMI-Niterói), por sua representação do capital imobiliário que compõem a classe dominante do município.

É claro que há uma grande diferença entre as conjecturas que fiz antes de iniciar o trabalho de campo e os resultados que obtive.

Ao longo do processo de coleta de dados, verifiquei que a luta por direitos de todas as entidades que eu queria estudar era ampla e extensa. Acabei optando por recortar mais o meu objeto, de modo a não inviabilizar a pesquisa. Filtrei as entidades que lutam por moradia (apenas contra remoção/adensamento ou pela demarcação das ZEIS) e o conflito socioambiental que envolveu a Lagoa de Itaipu.

Por conta da pandemia, também não consegui dados satisfatórios de todas as entidades. Assim, em razão do recorte do objeto e das minhas condições objetivas de possibilidade da coleta de dados, não tratarei das seguintes entidades: Associação dos Moradores de Jurujuba (AMORJ), Colônia dos Pescadores de Itaipu, SOS Engenho do Mato, quiosqueiros de Charitas e Subcomitê de Bacias das Lagunas de Itaipu e Piratininga (CLIP).

1.2. Justificativa, problema de pesquisa e objetivos da dissertação

1.2.1. Justificativa

Estudar qualquer questão urbana em Niterói, em especial as que envolvam a segregação socioespacial e os conflitos socioambientais que existem nesta cidade compreendem sem dúvida uma discussão de desigualdades sociais. Problema latente não só no município niteroiense, mas também em todo o mundo. Corroboram com esta afirmação os estudos, de 2019, da ONG britânica Oxfam, que apontavam que os 2.153 bilionários do mundo possuíam mais riqueza acumulada que 4,6 bilhões de pessoas, ou seja, cerca de 2 mil bilionários acumularam mais riqueza do que 60% do planeta (TUON, 2020).

O panorama econômico mundial é composto por relações sociais conflitantes e os números mencionados apenas reafirmam um cenário de terrível desigualdade socioeconômica, que fica cada dia mais explícito na forma como se constituem e organizam os espaços urbanos. A polarização de riqueza e poder estão presentes na organização do espaço urbano de maneira marcante, desde a cidade de Niterói, até países como a Índia, a China e os Estados Unidos.

A pobreza e a miséria passam a ser encarados como problemas paisagísticos, gerando uma política segregacional sem precedentes, que divide e fragmenta as cidades. Paralelamente, encara-se uma crise ecológica global baseada em uma gestão irresponsável dos bens naturais,

como consequência de uma concepção do crescimento baseado em inesgotáveis recursos naturais.

Em Niterói, por exemplo, o planejamento urbano municipal permitiu ao longo do tempo a construção de inúmeros apartamentos na orla da praia de Icaraí, sem que houvesse necessariamente um planejamento ambiental urbano para a região. Atualmente, estes apartamentos têm um dos metros quadrados mais caros da cidade, mas integram ruas que sofrem com sérios problemas de drenagem em momentos de chuvas mais intensas, causando alagamentos e enchentes que se espalham também para outras áreas da cidade.

Ao mesmo tempo, existem outros projetos imobiliários para a construção de prédios em torno das lagoas de Itaipu e Piratininga, alguns deles não consideram as faixas marginais de proteção (FMP) dessas áreas e outros ignoram a quantidade de novos moradores e seu impacto no sistema ambiental da região. Segundo o INEA (2010), a demarcação adequada da FMP é essencial para proteger os corpos hídricos da ocupação irregular de suas margens, já que construções realizadas nas margens de rios e lagoas estão constantemente sujeitas a enchentes, ocasionadas pelo transbordo natural em épocas de chuva, o que pode colocar em risco não apenas a qualidade ambiental, como também a vida das pessoas.

Ao mesmo tempo, a população mais pobre continua nas encostas e em outros assentamentos precários. Conforme mapeamento realizado pelo Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF), em 2012 o déficit habitacional do município já era de 15 mil moradias. Em 2017, outro estudo do NEPHU/UFF, destaca a existência de 93 assentamentos informais no município, onde há mais de 40 mil unidades habitacionais que abrigam aproximadamente 168 mil pessoas, perto dos 30% da população municipal da época. Demonstrando que, infelizmente, esta situação está muito longe de ser sequer, minimamente resolvida.

O cenário de pobreza e desigualdade, que reflete na existência de habitações informais, assentamentos precários e déficit de moradia, e o descaso com o meio ambiente ocorre tanto no âmbito municipal, quanto no âmbito mundial.

Essa relação, influenciada pelo sistema econômico e financeiro vigente, conduz a uma breve análise histórica e panorâmica do modo de produção capitalista e sua influência no planejamento e construção das cidades em um cenário mundial, em especial em um país como o Brasil, marcado por sua posição de dependência na economia mundial.

A cidade capitalista se implanta quando baseada na produção e circulação de mercadorias, tendo como marca principal o excedente ou mais-valia, que, na prática, enriquece cada vez mais os capitalistas e demanda uma produção de mercadorias em quantidade além das

necessidades de consumo imediato (ROLNIK, 2004). Essa “mais-valia urbana” tem uma dupla característica, pois possibilita a existência da cidade, mas é também seu resultado, já que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas, e é na cidade que a produção agrícola vai ser impulsionada (ROLNIK, 2004).

Posteriormente, as cidades vão se constituindo em centros da vida social e política, acumulando conhecimento, técnicas e produzindo mercadorias - ou seja, relações sociais - não só nas fábricas, mas em todo o centro urbano (LEFEBVRE, 2008). Através da expansão da industrialização, a cidade passa a ser um ativo financeiro, uma mercadoria, e é esse processo de mercantilização que faz com que o filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (2008) passe a nela identificar dois caracteres contrários: o valor de uso e o valor de troca.

É neste cenário que a urbanização desempenha um papel particularmente ativo ao absorver o capital (excedente em dinheiro e mercadorias supérfluas), significando que toda a reorganização espacial, tem uma base econômica e política para sustentá-la (ROLNIK, 2004; HARVEY, 2014). Assim, nos contextos de crise econômica, quando os capitalistas (grandes empresários e investidores) têm dificuldade de escoar o excedente promovem-se reformas urbanas para estabilizar a economia (HARVEY, 2014). Essa ideia de absorção do capital por meio de desenvolvimento urbano, com processos de deslocamento, desapropriação e segregação socioespacial pode ser exemplificada através de vários casos paradigmáticos, como os processos de urbanização históricos conduzidos em Paris (Georges-Eugène Haussmann), Nova Iorque (Robert Moses) e Rio de Janeiro (Francisco Pereira Passos).

Raquel Rolnik (2004), arquiteta e urbanista brasileira, reflete e explica que a presença do aparelho do Estado na gestão da cidade foi tão incorporada que aparenta sempre ter integrado o cenário urbano. Mas a origem dessa presença do Estado forte na cidade atual tem uma história vinculada às transformações sociais que ocorreram com a emergência e o desenvolvimento do capitalismo. Como o próprio espaço urbano se torna campo de investimento do capital, a cidade não é mais mero espaço de produção e circulação de mercadorias, mas também, ela própria, uma mercadoria.

A pressão das elites socioeconômicas e políticas sobre a ação do Estado se dará no sentido de maximizar a rentabilidade e retorno dos investimentos e buscando estabelecer separações entre grupos econômicos e classes sociais distintas na forma de ocupar a terra urbana, já que a mistura entre ambos é conflitante (ROLNIK, 2004). Isso acaba gerando não apenas espaços com todos os privilégios urbanos, mas também locais precários e de risco em que falta o básico à sobrevivência e não chegam serviços públicos.

Na conjuntura histórica contemporânea da cidade capitalista, a gestão das cidades é estimulada pelo mercado financeiro em todos os níveis, através de seu investimento em imagem, infraestruturas, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todos os tipos (VAINER, 2012). Isso significa dizer que o acesso aos benefícios da vida urbana tem sido direcionado aos indivíduos e às entidades privadas que possuem mais meios financeiros, e a questão da proteção do meio ambiente e da sustentabilidade ambiental é, em muitos momentos, subjugada pela ideia de desenvolvimento e, inclusive, considerada como externalidade negativa em planilhas de gastos.

Considerando a ideia de que a gestão da cidade e seu impacto nas questões ambientais é afetada pelo modo de produção vigente, cabe resgatar o conceito de metabolismo social empregado por Karl Marx. Essa categoria define o trabalho como uma atividade em um processo que ocorre entre o homem e a natureza, pelo qual o ser humano, por meio suas ações, modera, regula e controla o metabolismo que se instala entre ele e a natureza (MARX, 2013, p. 188). Marx (2013, p. 326) considerava que a relação entre homem e natureza era de uma interdependência complexa e ensinava que o processo de trabalho seria a atividade orientada a um fim, a apropriação do elemento natural para a satisfação de necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e natureza.

Essa categoria metabólica é explorada pelo sociólogo estadunidense John Bellamy Foster, no livro “A ecologia de Marx: materialismo e natureza”, no qual destaca o que Marx entende como a grande problemática decorrente desta noção, a “fratura irreparável” que surgiu neste metabolismo como fruto das relações de produção capitalistas e da divisão antagônica entre campo e cidade (FOSTER, 2000, p. 220).

Foster (2000, p. 252) ensina que ao defender que a sociedade capitalista de grande escala criou esta fratura metabólica entre os seres humanos e o solo, Marx considerava que as condições de sustentabilidade impostas pela natureza tinham sido violadas. Além disso, Marx (2013, p. 379 e 380) aponta o próprio crescimento da sociedade urbana, como um processo que: “acumula a força motriz histórica da sociedade e, por outro lado, desvirtua o metabolismo entre o homem e a terra [...]”. Fato que também seria perceptível em um nível global, já que colônias inteiras viram o roubo de suas terras, recursos e solo em apoio à industrialização dos países colonizadores. (FOSTER, 2000, p. 253).

Seguindo esta linha de pensamento, Ronaldo Coutinho (2004, p. 24) explica que: “somos concretamente regidos por uma divisão social do trabalho, na qual o caráter privado da propriedade determina uma apropriação privada da natureza, seja em escala local, nacional ou mundial”. Ao mesmo tempo, ele demonstra que há riscos intrínsecos e crescentes que decorrem

do metabolismo que se estabelece pelo capital em sua relação com o meio ambiente, já que o modo de produção precisa devastar a natureza para que ela seja transformada em mercadoria (COUTINHO, 2004, p. 24). Através destes argumentos críticos, Coutinho (2006) sustenta a incompatibilidade do desenvolvimento sustentável das cidades com o sistema capitalista.

Em um outro paralelo, Ellen Meiksins Wood (2007), representante da teoria crítica marxista, defende que a história da própria democracia moderna não é dissociada do capitalismo, e que isso só aconteceu porque o capitalismo gerou uma relação nova entre poder político e econômico. A autora canadense defende que esse fenômeno só é viabilizado porque a democracia tornou-se limitada e “formal”, isso porque quando se entende “democracia” tal como o indica sua significação literal (o poder popular ou o governo do povo), ela é incompatível com o capitalismo (WOOD, 2007). Já que o real sistema democrático tornaria impossível a dominação de classe coexistir com os direitos políticos universais (WOOD, 2007).

A ideia de democracia como participação dos cidadãos nas decisões públicas cria um pano de fundo significativo para estudarmos a organização sócio-espacial das cidades (BELLO, COSTA, 2020), por isso importa a relação de incompatibilidade do modelo democrático e do capitalismo, como destacado por Ellen Wood (2007).

Diante da exposição dos argumentos anteriores, considero como premissas deste trabalho a dificuldade de se estabelecer um processo democrático que não seja meramente formal e o desenvolvimento sustentável das cidades sem que se leve em consideração a necessidade de uma mudança no modo de produção vigente.

Mas antes de adentrar qualquer tipo de questão que tenha como objetivo repensar as cidades e a urbanização, com base nas noções de justiça social e responsabilidade para com a natureza, no Brasil, importa revisitarmos o fato de que a América Latina é uma região colonizada. Isso fez com que suas civilizações fossem submetidas a um modelo colonial que estabelecia um monismo cultural e político que favoreceu as elites locais, a concentração de poderes e aprofundou as diferenças de classes.

Atualmente, a sociedade que tem uma composição econômica e social desigual e sendo ao mesmo tempo multicultural e necessitando do reconhecimento real de inúmeros direitos (BRAGATO, FERNANDES, 2015, p. 37). Há indícios de que a adequação de outros modelos gerou uma situação de caos político e jurídico que a região continua enfrentando. Depois de dois séculos de constitucionalismo latino-americano (GARGARELLA, 2014), a desigualdade continua tendo escassa atenção dos órgãos deliberativos, e esses têm pouca abertura efetiva à participação popular. Ao buscar relacionar o pensamento latino-americano a um caso mais

concreto, entendo que as disparidades existentes na região se refletem de forma direta e profunda na maneira como as cidades são organizadas.

A desigualdade na forma como as cidades são estruturadas não ocorre apenas nos países latino-americanos, apesar de entender que a história do povo e o modelo colonial ao qual foram submetidos ainda se reflita, não apenas na esfera econômica e política, mas também na questão da organização e estruturação dessas cidades em especial.

O direito à cidade surge buscando respostas às desigualdades sociais geradas no espaço urbano, que se apresentam, na segregação urbana e na exclusão de grupos indesejados, em especial daqueles que se encontram em péssimas situações econômicas e sociais (MACHADO, 2017).

No aspecto teórico, a ideia de um “direito à cidade” é mencionada pela primeira vez por Henri Lefebvre, em seu livro de mesmo nome. Ainda sob o impacto dos eventos de 1968 em Paris, o livro tinha como tema uma reflexão sobre as transformações pelas quais as cidades passavam naquele momento histórico, em que ocorria a mudança de seu tradicional valor de uso em valor de troca, com todos os conflitos que decorrem dessa conversão da cidade em mercadoria, através da expansão da industrialização naquele período (ALFONSIN, *et.al.*, 2017, p. 1218-1219). É através do método dialético marxista que Lefebvre identifica as polaridades e contradições existentes no processo de produção e reprodução da cidade capitalista, inaugurando uma nova metodologia de análise sobre as cidades (ALFONSIN, *et.al.*, 2017, p. 1218-1219).

Além desse referencial que nos permite estudar as cidades, o grande propósito da obra de Lefebvre (2008) é apresentar um processo, teórico e prático, de transformação em relação à cidade capitalista, a possibilidade de uma nova sociedade urbana e um novo humanismo, os dois norteados pelo valor de uso, o que permitiria aos indivíduos desfrutar de uma vida urbana sem desigualdades ou exploração. Daí decorre a necessidade de pontuar que para o autor, direito à cidade é um direito que engloba outros direitos, mas também um horizonte ideal (LEFEBVRE, 2008).

Com o passar do tempo, a literatura referente ao direito à cidade ganha outra dimensão e alcança notoriedade através dos escritos acadêmicos de David Harvey, geógrafo britânico reconhecido pela análise geográfica das dinâmicas do capital. Ele amplia a noção do direito à cidade (no campo teórico e no campo jurídico) como um direito individual e coletivo que engloba vários outros. Há outros dois momentos-chaves para o âmbito de estudo do direito à cidade no plano internacional, sendo o primeiro em 2002, quando se propõe durante o II Fórum Social Mundial, uma minuta de uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que é recepcionada

internacionalmente por inúmeros movimentos sociais (ALFONSIN, 2019, p. 221). Já o segundo ocorreu em 2016, na Conferência Habitat III, em Quito, quando a Nova Agenda Urbana pelas Nações Unidas menciona expressamente o direito à cidade e o incorpora a declaração, produzindo compromissos políticos e obrigações para os países signatários.

Esse avanço legislativo no plano internacional não ocorreu sem que houvesse intensa mobilização por parte de movimentos sociais e outros diversos setores da sociedade. É a evidência das desigualdades sociais, que influencia a participação da sociedade civil (universidades, organizações não-governamentais, jornalistas, artistas, arquitetos/as, profissionais da saúde, educadores/as, coletivos de sustentabilidade, entre outros) no apoio à luta pelo direito à cidade. Assim, inúmeros setores da sociedade civil se organizam para suprir suas necessidades ou projetar novas relações, atuando nas situações de descaso governamental.

Visando resguardar a participação popular, a CRFB (art. 182, § 1º) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (artigo 40, § 4º), conquista de uma intensa mobilização popular, trazem a exigência de assembleias públicas e debates com participação da população para se elaborar os planos diretores e fiscalizar sua implementação³. Essa legislação é importante, pois consagra a participação popular e a atuação do poder público como garantidores da função social da cidade, visando a assegurar um planejamento apropriado das políticas urbanas como forma de garantir a gestão eficiente da cidade (REIS; VENÂNCIO, 2016).

Ao tratar de participação popular, é importante destacar que o planejamento urbano passa por um processo de ressignificação que acompanha o processo de redemocratização do Brasil e a promulgação da Nova Constituição em 1988. Os Planos Diretores que eram elaborados de forma autoritária e tinham função estratégica para a concepção do desenvolvimento urbano durante o governo militar, passaram a ser executados pelos municípios (ALFONSIN, 2016, p. 267-268). Mas mais do que isso, o parágrafo segundo do artigo 182 da CF/1988 vai determinar que a função social da propriedade urbana só será atendida quando acatar às exigências basilares de ordenação da cidade expressas pelo Plano Diretor.

A CRFB e a Lei Federal nº 10.257/2001, destacadamente, são diplomas normativos que sustentam frontalmente o controle social da gestão urbana e, em particular, a anulação judicial de processos de construção e mudanças de planos diretores aprovados sem que tenha havido publicidade ou participação (ALFONSIN, *et.al.*, 2017, p. 1232). Apesar da existência destes

³ Artigo 40, § 4º: No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (grifei)

novos mecanismos de participação, elencados tanto na Lei Maior quanto na legislação infraconstitucional, há casos em que a gestão democrática é empregada, indiretamente, para legitimar os interesses de uma elite socioeconômica por meio de controle estatal (BELLO, COSTA, 2020).

No exame de casos concretos no Brasil, as diversas formas de participação popular têm revelado ausência de sistematização entre si e dificuldade de acolher os muitos meios de reivindicação social que se encontram fora do plano institucional (ALFONSIN, *et.al.*, 2017, p. 1232). Nesse sentido, Bello, Reis e Mascarello (2015), por exemplo, destacam que a noção da participação como um mero pré-requisito legal e formal propende-se a ocultar, com uma aparência de legitimidade, processos de decisão em que a visão social dos problemas, mesmo com indicativos de falhas técnicas ou jurídicas, foi amplamente desvalorizada.

Mas, a despeito de os cidadãos participarem cada vez menos de uma gestão democrática das cidades, tutelada inclusive pela norma jurídica constitucional, mas pouco ou não aplicada pelos governantes e legisladores, há movimentos populares de resistência e atores sociais que reivindicam direitos por meio de lutas políticas (BELLO, RIBEIRO, 2019, p. 235), as chamadas lutas por direitos.

Há um compreensível conflito entre a gestão democrática das cidades e as agendas da elite socioeconômica e política que são contempladas pelo exercício do poder estatal (BELLO, COSTA, 2020). Esses confrontos são evidenciados porque as classes dominantes demonstram uma adesão pragmática e ideológica à lógica do capital, que reestrutura a sociedade urbana cada vez que é necessário resolver uma crise econômica, em detrimento de quem tenha que desalojar ou prejudicar (SMITH, 1996).

Neste cenário, percebi a reforma urbana promovida pelo recente processo legislativo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ como uma oportunidade ímpar. Tendo em vista a possibilidade de verificar se, de fato, houve um processo socialmente inclusivo e deliberativo, que visasse a promover um modelo de planejamento urbano, voltado para ampliar o acesso dos cidadãos aos benefícios da vida urbana e o amparo a inúmeras áreas potencialmente consideráveis de proteção ambiental. Para além das questões formais, a revisão do PDMP permitiria interrogar a qualidade da participação popular realizada, a adequação regional das audiências públicas promovidas pelo Legislativo e a capacidade que o processo teve (ou não) de mobilizar a população.

O fato de o município estar a mais de 15 anos sem a revisão do Plano Diretor, em desrespeito a legislação cabível, e a disparidade entre o alto IDHM de Niterói em relação ao

alto déficit habitacional tornam os questionamentos sobre a qualidade da participação popular, durante o processo de revisão do PDMP, ainda mais relevante.

1.2.2. Problemas de pesquisa

Minha dissertação parte do pressuposto de que o capitalismo financeiro e globalizado influencia o espaço urbano e a gestão das cidades, (re)produzindo desigualdades sociais, segregação espacial e depredação do meio ambiente. Também considero como ponto de partida deste trabalho a dificuldade de se estabelecer um processo democrático que não seja meramente formal e o desenvolvimento sustentável das cidades sem que se leve em consideração o modo de produção vigente. O problema da pesquisa tem como premissa a existência de um déficit de participação popular nos espaços institucionais democráticos, o que me leva a questionar se esses espaços são realmente democráticos.

Essa participação deficitária é generalizada na democracia constitucional e na democracia liberal. É uma tendência que perpassa as esferas do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário⁴, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros) e da sociedade civil. Ou seja, embora analisada inicialmente no âmbito do PDMP de Niterói, essa questão da ausência de abertura a participação, ou participação por mera formalidade ultrapassa os limites do Legislativo do município e já era mencionada por Henri Lefebvre (2008, p. 104):

Na prática, a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranquilidade, para o seu retiro. É evidente que a participação real e ativa já tem um nome. Chama-se autogestão.

Considerando que a elaboração democrática dos planos diretores é o fio condutor sem o qual a propriedade urbana não atenderá a sua função social, questiono a qualidade do impacto da pressão popular durante o processo legislativo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ.

Buscando responder este problema, também questiono o que tem ocorrido em Niterói que justificaria a alta (ou baixa) pressão popular durante o processo legislativo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ? Outra questão relevante nesta

⁴ Para outro estudo nesse sentido, mas na esfera do judiciário ver: FRAGALE (2015).

investigação será elencar quais são as motivações de participação dos atores sociais, selecionados nesta dissertação, para participação no PDMP.

Com base nestes problemas de pesquisa, tenho como objetivo geral desta dissertação realizar estudo de caso sobre o Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ de 2019, buscando entender não só se foram respeitados os procedimentos de participação democrática (questão formal). Mas, também, questiono se o processo conduzido foi oportuno, regionalmente adequado, geograficamente bem distribuído e capaz de mobilizar a participação popular.

Minha análise permeia o processo político e histórico de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ, promulgado em 2019, com destaque especial para sua fase legislativa e para a perspectiva dos movimentos sociais que lutam contra a exclusão socioespacial e situações de precariedade e riscos ambientais.

1.2.3. Objetivos da dissertação

Inicialmente, o objetivo do meu trabalho era verificar a efetividade da participação popular e dos mecanismos participativos nesse processo, a favor de uma cidade democrática, igualitária e inclusiva. Mas na minha banca de qualificação ficou claro que abordar a ideia de efetividade seria um objetivo muito complexo, até porque ela trabalha uma visão tradicional que opõe presente e futuro.

Além disso, verificar a efetividade dos processos de participação seria trabalhar algo que é próprio da teoria tradicional⁵, que não está preocupado, do ponto marxista, com uma perspectiva dialética. Assim, para aproximar-me mais do referencial teórico crítico que adoto, buscarei atuar em um nível mais concreto para que eu seja capaz de atender aos meus próprios objetivos.

Nesse cenário, meu principal objetivo será analisar o grau e a qualidade do impacto da pressão popular no processo de revisão do Plano Diretor de Niterói. Para isso, buscarei demonstrar o que tem ocorrido em Niterói, compreender a motivação da participação dos

⁵A efetividade, entendida como uma esfera de concretização das normas constitucionais de direitos fundamentais está na “doutrina brasileira da efetividade” (Barroso), que integra a Teoria Tradicional e entende que o caminho para plena efetividade dessas leis passa unicamente pelas vias jurídicas institucionais (BELLO, et. al, 2018, p. 1774 e 1775)

entrevistados que escolhi, a qualidade desta participação e o impacto da revisão do PDMP no município.

Logo, os objetivos específicos desta investigação são os seguintes:

- (i) Contextualizar histórica, demográfica, econômica e socialmente a cidade de Niterói/RJ durante o período de revisão do PDMP, para compreender o que tem ocorrido no município;
- (ii) Identificar os atores e as atrizes institucionais e não institucionais que participaram do processo de revisão do PDMP;
- (iii) Entrevistar os atores e as atrizes institucionais e não institucionais que participaram do processo de revisão do PDMP, especialmente sobre os debates de direito à cidade e proteção do meio ambiente;
- (iv) Compreender a motivação da participação dos atores e das atrizes institucionais e não institucionais que escolhi;
- (v) Analisar os documentos do processo legislativo (atas, estudos, pareceres, minutas, dentre outros);
- (vi) Identificar os pleitos dos atores e das atrizes não institucionais e comparar com a lei aprovada para verificar em que medida a pressão popular exercida conseguiu alcançar as pautas levantadas pelos atores sociais;
- (vii) Entender se, e como, foram respeitados os procedimentos de participação (ou não);
- (viii) Sistematizar a literatura dos referenciais teóricos adotados para averiguar a qualidade do processo de revisão popular;
- (ix) Analisar a existência de eventos de força maior (como a tragédia do Morro do Bumba) que poderiam ter feito o processo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ mais participativo e que contemplasse os movimentos e comunidades de Niterói;
- (x) Analisar os dados fornecidos pelos atores e atrizes institucionais e não institucionais para verificar se houve um processo de revisão popularmente deliberativo e inclusivo, oportuno, regionalmente adequado e geograficamente bem distribuído na cidade;
- (xi) Compreender a qualidade do processo de revisão popular e o impacto da revisão do PDMP sobre o Município de Niterói; e

- (xii) Promover uma reflexão sobre as audiências públicas como instrumento de participação averiguando a possibilidade de existência de um modelo representativo que afasta o cidadão dos espaços deliberativos institucionais.

Esclareço ainda que esse estudo não faz uso de hipótese, que tradicionalmente acompanha o uso do método hipotético dedutivo, que parte de questões gerais e abstratas, tentando encaixá-las em algo concreto. Ocorre que esse método é incompatível com a perspectiva epistemológica da Teoria Crítica, referencial que adoto neste trabalho (como será melhor esclarecido adiante), que parte de elementos da realidade social e do concreto, tendo o problema de pesquisa como elemento norteador da investigação.

Ao longo do trabalho, percebi que não seria viável abordar detalhadamente todos os pleitos dos atores e das atrizes não institucionais e comparar com a lei aprovada. Por isso, acabei por acrescentar no anexo 8 uma tabela que reúne todos os pleitos relacionados ao meio-ambiente e ao direito à cidade. Com esta conclusão, fiz um recorte em minha análise para contemplar especificamente a luta por moradia (pleitos contra remoção/adensamento e a favor da demarcação das ZEIS) e o conflito socioambiental que envolve a Lagoa de Itaipu. Já que foram as causas que mais mobilizaram a entidades não institucionais.

1.3. Aspectos metodológicos

A presente dissertação busca entender, interpretar e examinar a realidade por meio da pesquisa empírica (EPSTEIN, KING, 2013) e a partir de uma teoria que consiga compreender que os fenômenos sociais possuem não apenas uma aparência, mas também uma essência, determinada pelas condições de existência de uma dada sociedade (KOSIK, 2010). Nessa linha, parto do entendimento de que para chegar na essência dos fenômenos sociais é necessário que se faça um trabalho constante de articulação dialética entre teoria e prática, dar um protagonismo para os atores sociais, contextualizando quem eles são e o universo social no qual se inserem.

Este trabalho tem como referencial teórico-metodológico a Teoria Crítica, que se diferencia da Teoria Tradicional por seu comportamento crítico, diagnóstico do presente e orientação para a emancipação. Nesse sentido, promove-se um olhar capaz de perceber a essência da realidade, marcada por disputas de poder e pela opressão, tendo consciência das categorias dominantes do processo social sem considerá-las naturais, possibilitando a

compreensão de elementos não desenvolvidos da realidade, que permitem a sua superação (HORKHEIMER, 1980; FALBO, 2015).

Dentro do meu referencial teórico-metodológico, que é a Teoria Crítica da sociedade capitalista (HORKHEIMER, 1980), trabalho com um conjunto de autores(as) e categorias que são os principais na minha dissertação: “movimento social” (GOHN, 2011); “Estado Ampliado”, “sociedade civil”, “sociedade política” e “hegemonia” (GRAMSCI, 2006; BELLO, 2013); “aparelhos ideológicos de Estado” (ALTHUSSER, 1970); “classes sociais”, “frações de classes”, “Estado” (POULANTZAS, 1977); “Estado” e “forma política” (HIRSCH, 2007), “direito à cidade” (LEFEBVRE 2001, 2008; HARVEY 2006, 2014; ROLNIK 2004, 2015); “cidadania ativa” (BELLO, 2010); “participação popular” (ARNSTEIN, 2002)⁶; “gestão democrática da cidade” (SAULE JR., 2005; FERNANDES, 2005); “democracia” (WOOD, 2011); “desdemocracia” (TILLY, 2013) e “direito” (PACHUKANIS, 2017); metabolismo social homem-natureza (MARX, 2013; FOSTER, 2000); “desenvolvimento sustentável” (COUTINHO, 2004); e plano diretor (ALFONSIN 2015, 2020).

Aproveito para explicar que a escolha dos autores mencionados anteriormente, e de suas respectivas categorias de análise, se dá por pertinência ao meu objeto de investigação e ao referencial teórico crítico com o qual me proponho a trabalhar. Entendo que muitos dos autores indicados possuem posições diferentes dentro do marxismo, mas optei por articulá-los na minha narrativa por lidarem com categorias que auxiliam a explicação e análise dos fenômenos que trato neste trabalho.

Através do manejo do instrumental teórico-metodológico da Análise de Discurso proponho-me a um esforço sistemático e crítico, que visa a captar e compreender a realidade não apresentada à primeira vista pelo caso concreto, sem considerar, contudo, que esta realidade esteja pronta e acabada, existindo independentemente de minha atividade como pesquisadora (KOSIK, 2010, p. 14, 16 e 24). Isso significa dizer que farei uso da Análise de Discurso enquanto metodologia para captar aspectos não aparentes à primeira vista, já que a linguagem não é transparente (ORLANDI, 2009).

⁶ Sherry R. Arnstein, além de muitas outras funções, foi conselheira-chefe do Departamento de Habitação, Educação e Bem-Estar (HUD) dos Estados Unidos. Nesta função, ela projetou diretrizes que envolveram os residentes da comunidade em seu planejamento local e atividades de formulação de políticas – prática que ficou conhecida como “participação cidadã”. Seu artigo “Uma escada para participação cidadã”, publicado em 1969 tem influenciado pesquisas nas ciências sociais, em especial no serviço social, e nas áreas que estudam as políticas públicas. Sendo inclusive adotada em alguns estudos do NEPHU-UFF. (AACOM)

No meu trabalho procuro, especialmente, captar a presença de uma “ideologia da participação” (LEFEBVRE, 2008, p. 104), averiguando se no caso concreto a participação real é apenas a aparência de um procedimento que em sua essência foi apenas formal, e no qual os cidadãos não tiveram chance de influenciar o processo legislativo de revisão do PDMP.

Diante disso, essa pesquisa não trará nenhum capítulo exclusivamente "teórico", no sentido tradicional. Não porque a fonte primária da pesquisa é empírica, mas porque no referencial teórico-metodológico que adoto não há divisão entre "teórico" e "empírico", pois se tratam de duas dimensões da mesma totalidade no processo de apreensão e construção do conhecimento. As categorias e conceitos teóricos serão utilizados de forma imbricada na construção desta dissertação, tendo em vista minha concepção de que o conhecimento científico não está dissociado dos fatos sociais, ou seja, teoria e prática estão conectadas e entrelaçadas em todos os capítulos deste trabalho.

Darei destaque às fontes de pesquisa que costumam ser desvalorizadas pela epistemologia dominante, que assentada em pretensões universalizantes, suprime conhecimentos locais e menospreza outros saberes diferentes das relações políticas e culturais excludentes mantidas no sistema mundial contemporâneo (SANTOS, 2007). Ela também é caracterizada pela ausência de análise crítica quanto aos modelos teóricos de investigação, e calcada em uma ideia de que a realidade pode ser descrita através de neutralidade e imparcialidade (FALBO, 2015).

Assim, busco privilegiar a experiência e as narrativas dos atores sociais envolvidos no processo legislativo de revisão do PDMP de Niterói, buscando me distanciar de uma teoria que seja esboçada ‘de cima para baixo’ e construída sem contato direto com os problemas empíricos e concretos (HORKHEIMER, 1980; FALBO, 2015).

Nessa linha apresento, ainda, a justificativa epistemológica-metodológica-teórica de minha opção pela escrita desta dissertação em primeira pessoa. Ela decorre de uma forma de expressão da ausência de separação entre sujeito pesquisador e objeto pesquisado no âmbito da pesquisa. Assim, buscando construir um argumento científico que se distancie das formas tradicionais de pensar a ciência, afasto-me do desenvolvimento mais comumente utilizado nos textos científicos, aquele em terceira pessoa (BACHELARD, 1996; 2010).

Além disso, procuro refutar no meu trabalho o mito da neutralidade científica (JAPIASSÚ, 1976), tendo em vista que essa suposta neutralidade não passa de uma ideologia que oculta fenômenos sociais concretos e esconde uma correlação de forças entre grupos sociais. Acredito ainda que a imparcialidade do cientista, da ciência e da teoria constituem uma “falsa ideia”, conforme ensina Horkheimer (1980). Por estas mesmas razões, optei por

desenvolver este trabalho com a enunciação em primeira pessoa, já que ela é fruto das minhas percepções como cidadã e dos estudos teóricos que realizei no PPGDC/UFF.

Esta pesquisa é inicialmente exploratória e busca ter contato com a realidade, examinando alguns de seus fenômenos por meio da pesquisa empírica (EPSTEIN, KING, 2013) e de uma perspectiva relacionada à teoria crítica (HORKHEIMER, 1980; FALBO, 2015).

A metodologia adotada nesta dissertação tem com base pesquisa de natureza qualitativa (BECKER, 2014), adotando o raciocínio indutivo e dedutivo, assumindo um perfil jurídico-social (GUSTIN, 2006) e multidisciplinar, que articula diversos campos do conhecimento jurídico e em geral: Direito Constitucional, Direito Urbanístico, Direito Ambiental, Direito Civil, Direito Administrativo, Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social, Sociologia Urbana e Linguística.

Ainda sobre o aspecto metodológico, pretendo analisar o objeto de investigação através das técnicas de pesquisas de estudo de caso (YIN, 2001), de entrevistas semiestruturadas, de observação não participante, de análise documental e de revisão bibliográfica.

Por fim, ressalto que não me proponho a destrinchar conceitos, autores e categorias, já que no meu nicho de pesquisa eles são amplamente conhecidos e porque quero dar protagonismo aos atores sociais e às dinâmicas que observei, para construir a minha narrativa, privilegiando as entrevistas e toda coleta de dados que realizei. Dessa maneira, o referencial teórico será trabalhado de maneira conjugada com o material concreto levantado, e apesar de já perceptível, destaco que em vários momentos busco privilegiar autores brasileiros como forma de valorizar a pesquisa nacional.

1.3.1. Análise de Discurso

No meu trabalho, será utilizada a Análise de Discurso, com amparo na corrente francesa materialista, como forma de conferir tratamento aos dados coletados. Para tanto, terei como referência a obra de Michel Pêcheux, filósofo francês influenciado pelos escritos althusserianos, que nos propõe uma ferramenta que permite trabalhar com falas, discursos e textos, provendo acesso a materialidade histórico-discursiva.

Não ignoro as críticas sobre o estruturalismo althusseriano na obra de Pêcheux, mas assim como Rene Keller (2018, p 45) acredito que a “análise de discurso na vertente materialista será válida para compreender como que a discursividade dos manifestantes sustenta tais condições ideológicas de manutenção, ou não da ordem posta”.

Também utilizo como referencial a obra de Eni Orlandi (2009), linguista brasileira, responsável pela tradução e divulgação das obras de Michel Pêcheux sobre a Análise de Discurso no Brasil.

Essa ferramenta de análise permite acesso à realidade não através da observação, que é algo extremamente objetivo e personalíssimo, mas pelo acesso às formações discursivas, aos discursos e sobretudo às ideologias. Assim, os sujeitos aparecem e se colocam permitindo que se revele a realidade que compõe a feitura de uma lei como o Plano Diretor pelo Legislativo.

A Análise de Discurso percebe a linguagem como a mediação necessária entre o ser humano e a realidade natural e social. Ela não estuda a língua como um sistema abstrato, mas a língua no mundo, suas formas de significar, com homens falando, considerando a produção de sentidos enquanto parte de suas vidas, seja enquanto sujeitos seja enquanto membros de uma determinada forma de sociedade (ORLANDI, 2009).

Eni Orlandi (2009) explica que na Análise de Discurso objetiva-se entender como os objetos simbólicos geram sentido, examinando os próprios gestos de interpretação, pois se considera que a linguagem não é transparente. Ou seja, entende-se que há uma ilusão presente na literalidade da linguagem, já que o discurso é considerado produto histórico, cujos efeitos sofrem as determinações dos modos de assujeitamento das diferentes formas-sujeito na sua historicidade e em relação às diferentes formas de força e de poder (ORLANDI, 2009).

Partindo da ideia de que a linguagem não é transparente e de que cabe ao pesquisador captar os aspectos não revelados na aparência das coisas, busco neste trabalho (re)construir os acontecimentos do processo de revisão do PDMP de Niterói fazendo uso das ferramentas da Análise de Discurso (ORLANDI, 2009; PÊCHEUX, 1995, 2008). Meu objetivo não é apenas manejá-la para interpretar as informações obtidas através das entrevistas, mas articulá-la durante todo o trabalho a fim de perceber as ideologias que se ocultam nos discursos de meu estudo.

Na minha pesquisa, a Análise de Discurso será trabalhada através de uma articulação dialética entre um plano micro, que seria o dos meus entrevistados, e um plano macro, que seria o da relação entre os diferentes discursos (jurídico, econômico, político, midiático) no plano da interdiscursividade. O texto do Plano Diretor, estaria nos dois planos, pois constituiria algo para além do que cada entrevistado falou e omitiu (dito e não dito) nas entrevistas. Assim, analisarei nas entrevistas realizadas, como a fala de cada ator e atriz chega a um âmbito maior, de um discurso. Tratando desses dados buscarei avaliar também aquilo que o Plano Diretor diz e também o que ele não diz.

Seguindo os termos procedimentais elencados por Eni Orlandi, a Análise de Discurso será realizada em três etapas: 1ª: passagem da superfície linguística (texto/discurso) para o 2º: objeto discurso (formação discursiva) para a 3ª: processo discursivo (formação ideológica) (ORLANDI, 2007, p. 77-81).

A aplicação dessa primeira etapa nesta dissertação ocorrerá da seguinte maneira: desnaturalizando-se a relação palavra-coisa, no sentido de desfazer a premissa de que o que é falado pelos(as) entrevistados(as) ou mesmo do que o que está dito no PDMP só poderia ser dito do modo que foi (relação do dito com o não dito) (ORLANDI, 2007, p. 77-81).

Em um segundo momento, busco relacionar a formação discursiva com a formação ideológica que condiciona as relações sociais em análise no caso. Procuo, enfim, alcançar a formação ideológica, levando em consideração os traços da linguagem como condição de reprodução da materialidade da vida social (ORLANDI, 2007, p. 77-81).

Ao transitar do plano micro para o macro, ficará evidenciada a existência de um discurso jurídico, que na linha do interdiscurso se relaciona com o discurso político, econômico, social, midiático, entre outros. Porém, essa interdiscursividade é marcada pelo que Althusser (1970, p. 94) denomina de “interpelação”. Os indivíduos são interpelados enquanto sujeitos de direitos, recebendo o tempo todo informações, visões de mundo e à medida que vivem tendem a reproduzir na vida social os parâmetros e as visões de mundo que o capitalismo nos oferece. Aqui destaco o capitalismo, não de uma maneira maniqueísta e inquestionável, mas apenas pelo fato de ele ser o modo de produção da vida social vigente na maioria dos países atualmente.

Buscarei expor a opacidade dos discursos analisados aplicando as noções dessa metodologia como: “interdiscurso”, “discursividade”, “unidade de sentido”, “contexto”, “esquecimento”, entre outras.

Por fim, cabe destacar que o uso da Análise de Discurso enquanto ferramenta metodológica para tratamento de dados não é incompatível com a adoção de Evguéni B. Pachukanis como referencial teórico. Isto porque a crítica realizada por esse autor não teria o objetivo de fazer análise de falas e sim de estrutura, forma, tendo como referencial as relações sociais.

Logo, o uso da Análise de Discurso como critério metodológico, não seria incompatível e sim complementar ao aporte teórico pachukaniano adotado aqui. Outro ponto de união entre o referencial teórico e a ferramenta metodológica adotada seria o fato de Análise de Discurso trabalhar no plano da materialidade histórico-linguística. Além disso, a Análise de Discurso

trata-se também de uma análise linguística⁷, e a própria linguagem é, não apenas uma forma, mas a forma que coloca todas as outras formas em movimento. Assim, ambos seriam diferentes aspectos de uma mesma totalidade.

1.4. Caminhos percorridos

Acerca da pesquisa exploratória, inicialmente minha observação do processo legislativo de revisão do Plano Diretor de Niterói começou bem antes do ingresso no curso de mestrado. Por ser membro da PRESERV, participei inclusive de duas das audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores de Niterói/RJ. Ou seja, de início minha observação foi uma observação participante, do ponto de vista político e social, tendo em vista a minha relação com a associação que defende inúmeras questões ambientais na região leste de Niterói.

Além disso, em 2019 participei como prestadora de serviços no processo de licenciamento de uma escola nesta região. Isso me permitiu conhecer melhor as agendas ambientais e urbanas que estão em conflito na cidade de Niterói, e entender de maneira prática a luta de interesses que integra a cidade. Foi através desse trabalho que conheci diversos servidores públicos e políticos que atuavam na SMARHS (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos) e na SMU (Secretaria Municipal de Urbanismo).

Durante esse processo de licenciamento, também fiz contato com alguns engenheiros e arquitetos que transitavam diariamente pela SMU buscando aprovar seus projetos. Uma das arquitetas tinha relação com o Movimento Lagoa Para Sempre (movimento que busca preservação da Lagoa de Itaipu⁸) e se disponibilizou a apresentar-me alguns dos envolvidos no movimento, desde que resguardada sua identidade⁹. Através de nossas conversas, percebi que sua preocupação era evitar que os fiscais da Secretaria Municipal de Urbanismo enxergassem com “maus olhos” sua relação com o movimento e criassem obstáculos desnecessários para o licenciamento de seus projetos de arquitetura. Tive a oportunidade de ouvir sobre as inúmeras questões urbanas que ela acompanhava há mais de 20 anos na cidade. Entretanto, antes de me

⁷ Apesar de saber sobre a importância de autores como Mikhail Bakhtin, eles não serão tratados nesta dissertação pois, dentro das minhas condições objetivas de possibilidade, não me propus a estudar aqui a Filosofia da Linguagem.

⁸ Esse movimento será abordado de maneira mais detalhada no primeiro capítulo, não apenas por sua relevância ambiental, mas principalmente pelo intenso debate que ocorreu na revisão do Plano Diretor de Niterói por sua causa.

⁹ Em respeito a este pedido, preferi não mencionar a identidade desta arquiteta nesta dissertação.

apresentar a alguns dos membros do Movimento Lagoa Para Sempre, ela descobriu uma doença grave e acabou falecendo em meados de 2020.

No segundo ano do mestrado, perdi uma de minhas principais *gatekeepers*¹⁰, e a oportunidade certa de contato com o Movimento Lagoa Para Sempre, e ainda fui surpreendida pela pandemia de COVID-19¹¹ que nos obrigou ao isolamento social, visando à redução da disseminação da doença. Isso não apenas impossibilitou algumas das entrevistas que eu já ia realizar, como também dificultou o meu acesso a inúmeros materiais que eu esperava conseguir após visitas à Prefeitura (como por exemplo as atas das audiências públicas realizadas).

Diante desse novo e imprevisto cenário, procurei seguir minha pesquisa exploratória buscando todas as informações eletrônicas disponíveis nos *sites* do governo municipal e das associações, movimentos sociais e demais grupos envolvidos no processo legislativo de revisão do Plano Diretor de Niterói.

Foi nesse momento que meu orientador, Prof. Dr. Enzo Bello, compartilhou comigo o contato de alguns dos membros do NEPHU-UFF e sugeriu que eu os entrevistasse por videoconferência, o que me permitiu seguir com a pesquisa durante o período de confinamento, por causa da pandemia.

Devido às questões de força maior ao longo de minha trajetória durante essa pesquisa, deparei-me com três cenários possíveis em relação ao resultado de minhas entrevistas.

O primeiro cenário seria aquele em que teria a oportunidade de realizar contato com todos os atores sociais que queria, conseguindo o maior número de entrevistas possíveis para a elaboração desse estudo.

O segundo cenário é aquele em que parte das entrevistas seriam inviabilizadas devido ao confinamento decorrente da pandemia de COVID-19, o que reduziria minhas fontes primárias, mas não inviabilizaria o encaminhamento desta pesquisa.

O terceiro, e último cenário, seria aquele em que não haveria possibilidade de realizar nenhuma das entrevistas devido ao isolamento visando à redução da disseminação de COVID-19. Nesse caso, teria que me basear em toda pesquisa exploratória que já fiz, considerando

¹⁰ “*Gatekeeper*” é um termo utilizado pelos etnógrafos para identificar alguém que permite o acesso (abre as portas) a dados que não são evidentes, o que é exigido por uma pesquisa empírica (ALMEIDA, 2014).

¹¹ COVID-19 é uma doença causada pelo vírus SARS-CoV-2, que pode apresentar-se como uma infecção branda, podendo também desencadear pneumonia, insuficiência respiratória e até a morte. Identificada, inicialmente na cidade de Wuhan, a doença não ficou restrita àquele local e disseminou-se por toda China, Ásia e posteriormente para outros países. Assim, em 11/03/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou estado de pandemia da COVID-19. Nesta data, já havia mais de 118 mil casos da doença registrados em mais de 100 países e 4.291 mortes (SANTOS, 2020). Assim, para reduzir a disseminação da doença e evitar colapsos no sistema de saúde uma série de medidas foi instaurada, dentre elas o fechamento provisório de atividades consideradas não essenciais, de locais em que fosse possível a aglomeração, bem como a determinação de isolamento social.

minha observação participante e os questionamentos informalmente já realizados. Além disso, trataria também como fonte primária o material legislativo ao qual já tive acesso.

Em razão da possibilidade de entrevistas por meios eletrônicos, considero que ficou caracterizado o cenário n. 2, descrito anteriormente, o qual se mostrou viável em termos de continuidade enquanto vigente o isolamento social pela COVID-19.

Isso se deu porque, seguindo as sugestões do meu orientador, entrei em contato com vereadores, membros de associações e funcionários da Prefeitura Municipal de Niterói que eu já conhecia e planejava entrevistar, agregando a este grupo outros contatos de parlamentares, assessores e membros de movimentos sociais atuantes em Niterói que foram fornecidos pelo Professor Enzo. Meu acesso a essas pessoas foi facilitado, não só pelo meu orientador, mas também pelo presidente da PRESERV (Sidney Faria), que, devido às suas ações na região Leste, atua como uma ponte entre os membros da região e o Poder Público, sendo bem-visto por ambos.

Não tenho dúvidas que essa introdução influenciou a forma como fui recebida por todos aqueles que entrevistei até aqui. Acredito que essa intermediação influenciou positivamente o contato com os atores sociais que tive, tendo em vista a disponibilidade, gentileza e atenção que me foram dispensadas, especialmente pelos parlamentares, seus assessores e membros do Executivo, aos quais tive acesso. Apesar da dificuldade de conciliar algumas agendas, percebi um esforço no agendamento dos horários para as entrevistas e na disponibilização de materiais.

O que me surpreendeu foi que, até o momento de minha qualificação, tive mais dificuldade de contatar membros e lideranças de movimentos sociais do que autoridades estatais. Mas pude perceber que a pandemia de COVID-19 foi um dos fatores que mais criou obstáculos a esse acesso, em especial por dificultar o contato pessoal (que acabou sendo realizado por meios eletrônicos e por alguns intermediários, tanto das assessorias parlamentares quanto do NEPHU-UFF).

De fato, as comunidades e representantes de movimentos sociais têm mais dificuldades de acesso a meios tecnológicos de comunicação do que órgãos públicos. Apesar disso, minha surpresa se dá sobre o aspecto da receptividade. Acredito que com a disseminação atual do novo coronavírus a lida diária pela sobrevivência impediu que esses atores sociais estivessem disponíveis para outros tipos de pesquisa e debate.

As entrevistas realizadas ocorreram por meios eletrônicos¹², e puderam ser gravadas (com as devidas autorizações). As únicas exceções são: a) a entrevista realizada com o Sr.

¹² São eles: Skype, Google Meet, Zoom, Whatsapp.

Sidney Faria, que pude entrevistar presencialmente por ter sido logo no início da pandemia; e b) a entrevista realizada com o Secretário de Urbanismo, José Renato Barandier Júnior, que foi realizada através de ligação telefônica (esta também é a única entrevista que não consegui gravar, pois tive problemas técnicos).

De início, segui dois questionários (doc. Anexo 1 e 2) com perguntas no perfil de entrevistas semiestruturadas, um específico para parlamentares e membros do Executivo (Estado) e outro para integrantes de entidades privadas e movimentos sociais (sociedade civil), procurando também dar margem para que os entrevistados resgassem outras memórias importantes do processo de revisão do PDMP.

Sobre esse contato com os atores sociais, em todo o processo de obtenção, tratamento e uso dos dados do universo empírico, utilizei a Análise de Discursos (ORLANDI, 2009; PÊCHEUX, 1995, 2008), procurando levar em consideração quem são os prolores e o contexto no qual estão inseridos.

Quanto às fontes secundárias, usei não somente livros, artigos, jornais, documentos e a legislação (especialmente a legislação municipal relativa ao caso estudado), mas também tive acesso parcial às atas das audiências públicas efetuadas pelo Executivo, ao processo administrativo da SMU (080/000672/2014) criado para contratação da FGV, aos relatórios produzidos por essa instituição e a outros documentos fornecidos pelo Executivo que pautavam a produção do projeto de lei.

No aspecto do Legislativo, consegui acessar pelo *site* da Câmara dos Vereadores as emendas propostas ao projeto de lei e outras informações irrelevantes. Contribuíram para essa pesquisa, ainda, os documentos fornecidos pelos assessores parlamentares Cynthia Gorham e Pedro Lanolino, que atuam, respectivamente, nos gabinetes dos vereadores Paulo Eduardo Gomes (PSOL) e Bruno Lessa (PSDB). Por conta da pandemia, acabei não conseguindo ter acesso às atas e listas de presenças das audiências legislativas, ou mesmo aos modelos dos materiais de divulgação que foram utilizados pela Câmara.

Outros dados importantes que acessei foram os perfis dos movimentos e entidades privadas de Niterói nas redes sociais,¹³ para obter informações sobre sua constituição, atuação e pleitos. Destaco especialmente o *site* do NEPHU-UFF, em razão do detalhamento de informações sobre as comunidades e movimentos sociais, e do histórico de acompanhamento da luta pelo direito à moradia na cidade niteroiense.

¹³ Sites, *blogs* e páginas do *Facebook*.

O resultado desta trajetória se apresenta nesta dissertação, que parte do real indiretamente (com a contextualização da cidade Niterói) e assim segue por todo o trabalho, em um diálogo dialético entre "prática" e "teoria" quando apresento e analiso a dinâmica do processo legislativo e a participação popular no PDMP de Niterói.

Optei por essa disposição porque, como explicado anteriormente, parto do pressuposto de que os fenômenos sociais têm uma aparência, mas também uma essência, determinada pelas condições de existência de uma dada sociedade (KOSIK, 2010). Através da Análise de Discurso, procurando captar, no caso concreto, a linguagem não transparente e a presença de uma “ideologia da participação” (LEFEBVRE, 2008, p. 104), busco a essência dos fenômenos sociais no plano da realidade, ciente de que ela é marcada por disputas de poder e pela opressão, como ensina Horkheimer (1980).

No segundo capítulo, procuro contextualizar histórica, demográfica, econômica e socialmente a cidade de Niterói/RJ durante o período de revisão do PDMP, para compreender o que tem ocorrido no município. Também identifico os atores e as atrizes institucionais (entidades/órgãos estatais) e não institucionais (movimentos sociais, associações civis e demais grupos sociais) que participaram do processo de revisão do PDMP, explorando suas motivações, tendo em vista a sua importância no processo legislativo de revisão.

Este capítulo tem a parte empírica como protagonista, não apenas pela necessidade de apresentação dos atores sociais e das dinâmicas na construção da minha narrativa, mas também pelo próprio referencial teórico e crítico adotado, que parte da realidade para instruir a construção do pensamento.

Neste segundo capítulo, as duas principais categorias teóricas utilizadas são “movimento social” (GOHN, 2011). Também vou cotejar as categorias “Estado Ampliado”, “sociedade civil”, “sociedade política” e “hegemonia” (GRAMSCI, 2006 e BELLO, 2013), além das seguintes: "aparelhos ideológicos de Estado" (ALTHUSSER, 1998; POULANTZAS, 1977), "Estado" e "forma política" (HIRSCH, 2007), “direito à cidade” (LEFEBVRE 200, 2008; HARVEY, 2006, 2014) e “desenvolvimento sustentável” (COUTINHO, 2004) e “metabolismo social” (MARX, 2013; FOSTER, 2000).

Meu objetivo no terceiro capítulo é dar destaque ao processo legislativo da revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói de 2019. A dimensão da parte empírica também terá destaque em relação à dimensão estritamente teórica, mas mesmo neste tópico, em que descrevo mais detalhadamente as formas de atuação poder público na divulgação das audiências e na condução de seu rito, o faço instruída pela parte teórica, até porque na concepção do referencial adotado elas não se separam.

Aqui também procuro demonstrar os pleitos incorporados ou ignorados no texto aprovado. Do mesmo modo, dou destaque especial à participação e aos pleitos (atendidos ou não) dos movimentos sociais, associações e demais grupos que fizeram parte do processo legislativo de revisão do Plano Diretor de Niterói de 2019. Nesta seção não será realizada uma análise detalhada de todas as mudanças promovidas no PL 0008/2017, darei destaque a luta por moradia (especialmente contra remoção e o adensamento e os pleitos pela delimitação das ZEIS) e o conflito socioambiental que envolveu a Lagoa de Itaipu.

Uma das principais categorias trabalhadas no capítulo três é o “direito à cidade”, no campo epistemológico estudado de uma perspectiva não mercadológica, por isso uso como referencial teórico básico os autores Henri Lefebvre (200, 2008), David Harvey (2006, 2014) e Raquel Rolnik (2004, 2015). Outras categorias relevantes neste capítulo são: “desenvolvimento sustentável” (COUTINHO, 2004) e metabolismo social (MARX, 2013; FOSTER, 2000).

Já no quarto e último capítulo, busco contextualizar a participação democrática e a política urbana no Brasil e sua relação com o processo legislativo do PDMP. Neste tópico abordo o exercício da cidadania ativa como forma de alcançar pautas escanteadas pelos representantes eleitos, a participação popular e a existência de uma ideologia da participação (LEFEBVRE, 2008, p. 114).

Procurando averiguar a qualidade da participação popular na revisão do PDMP de Niterói, avalio as audiências públicas enquanto instrumento de promoção da participação democrática. Por fim, com base no caso concreto, reflito sobre a influência do capitalismo sobre a democracia, o déficit habitacional, a precarização de moradia e a relação insustentável com o meio ambiente.

Para articular meus objetivos, neste capítulo uso as categorias: “democracia” através do referencial teórico desenvolvido por Ellen Meiksins Wood (2010), “desdemocracia” de Charles Tilly (2013), “Direito” de Evguiéni B. Pachukanis (2017), e as categorias de “cidadania ativa” (BELLO, 2010), “participação popular” (ARNSTEIN, 2002), novamente. Por fim, serão articuladas as categorias de “cidadania ativa” (BELLO, 2010), “participação popular” (ARNSTEIN, 2002)¹⁴, “gestão democrática da cidade” (FERNANDES, 2005), plano diretor (VILLAÇA, 2005; ALFONSIN 2015, 2020).

¹⁴ Sherry R. Arnstein, além de muitas outras funções, foi conselheira-chefe do Departamento de Habitação, Educação e Bem-Estar (HUD) dos Estados Unidos. Nesta função, ela projetou diretrizes que envolveram os residentes da comunidade em seu planejamento local e atividades de formulação de políticas – prática que ficou conhecida como “participação cidadã”. Seu artigo “Uma escada para participação cidadã”, publicado em 1969 tem influenciado pesquisas nas ciências sociais, em especial no serviço social, e também nas áreas que estudam as políticas públicas. Sendo inclusive adotada em alguns estudos do NEPHU-UFF.

Por fim, ressalto que no início de cada capítulo farei uma abertura com o sumário em forma de texto, que trará os principais pontos a serem tratados. Já ao final de cada capítulo, apresentarei um tópico de considerações parciais com o intuito de sintetizar as discussões feitas em cada parte e de estabelecer uma conexão apurada entre os capítulos desta dissertação.

2. A DINÂMICA DAS SUBJETIVIDADES COLETIVAS PARTICIPANTES NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL PARTICIPATIVO DE NITERÓI/RJ DE 2019

Este capítulo busca, em um primeiro momento, apresentar o contexto histórico, social, econômico, político, urbano e jurídico da cidade de Niterói/RJ, quando da deflagração do recente processo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo, demonstrando brevemente como ocorreu o trâmite de elaboração do projeto de lei a partir do Executivo, pela influência exercida em todo o processo legislativo.

Também serão apresentados, caracterizados e analisados os principais atores sociais deste processo, a partir de suas posições sociais (institucionais ou não), ressaltando-se sua atuação em relação a temas referentes ao direito à cidade e aos conflitos socioambientais.

E, ainda, procuro explorar, em alguns casos, a motivação de participação dos atores e atrizes sociais no processo de revisão do PDMP. Ao final, serão expostas as considerações parciais com o intuito de sintetizar as discussões feitas em cada parte e de estabelecer uma conexão apurada entre os capítulos desta dissertação.

2.1. Contextualização do cenário histórico, demográfico, econômico e social da cidade de Niterói /RJ

O Município de Niterói está localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Estado do Sudeste brasileiro. Conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2019, a cidade niteroiense possuía estimadamente 513.584 habitantes.

O local tem uma extensão de 133,757 km² e tem Maricá, Rio de Janeiro e São Gonçalo como municípios limítrofes, posição que suscita uma dinâmica de deslocamento pela via terrestre e pelas barcas que cruzam a Baía de Guanabara diariamente (IBGE, 2019). Sobretudo porque muitos habitantes deste Município desenvolvem suas atividades profissionais na cidade do Rio de Janeiro (CARVALHO *et. al.*, 2004, p. 93), mas também porque a cidade funciona como rota estratégica de passagem que conecta os outros três municípios.

A geografia local também merece destaque específico neste trabalho, já que Niterói possui um território fisicamente entrecortado por cadeias montanhosas que acabaram definindo os locais que seriam mais facilmente ocupados, recebendo estrutura e investimento imobiliário (TEIXEIRA, *et al.*, 2005, p. 7).

Em 2005, as pesquisas promovidas pelo Instituto Pólis (Instituto de Formação e Assessoria em Políticas Sociais) demonstram que a cidade de Niterói tem uma ocupação de território semelhante à da cidade do Rio de Janeiro, já que em ambas os centros urbanos estão próximos à entrada da Baía de Guanabara. O mesmo estudo (2005, p. 7) aponta que nos dois municípios as classes sociais mais favorecidas economicamente estabeleceram-se, inicialmente, na costa sul e nos vales protegidos da zona norte, permitindo que as margens pantanosas e o interior da baía dessem lugar às ocupações industriais, ao porto e as classes populares.

Esta forma de organização socioespacial, promoveu um distanciamento da população de baixa renda do centro da metrópole e fez com que ela se instalasse, muitas vezes, em locais de risco, buscando ficar perto de oportunidades de trabalho, serviços públicos e sustento (HARVEY, 2014).

Atualmente, a cidade de Niterói é dividida em cinco Regiões de Planejamento: Praias da Baía, Oceânica, Norte, Pendotiba e Leste¹⁵. A região das Praias da Baía de Guanabara (Icaraí, Ingá e Boa Viagem) e a Região Oceânica (em especial Itaipu e Piratininga com suas respectivas lagoas) também são partes significativas do território municipal, não apenas por sua beleza, mas também pelo conflito de interesses socioespaciais, econômicos e ambientais que decorrem de sua ocupação. Já as regiões Leste e de Pendotiba são marcadas pelo esquecimento de sucessivas administrações niteroienses, ao longo dos anos.

Tanto o relevo quanto o fator hídrico de Niterói são fundamentais para esta dissertação, pois são as áreas mais propensas a conflitos nesta cidade. Uma das razões é o valor econômico que o mercado imobiliário confere às áreas de mais fácil ocupação e às áreas próximas às lagoas e praias. O outro motivo diz respeito à vulnerabilidade, especialmente nos casos de chuvas intensas, das áreas próximas às encostas de morros e à faixa marginal de proteção dos cursos d'água, onde se instalam as camadas mais pobres da população.

No caso de Niterói, assim como em outros do Brasil¹⁶, a população mais pobre se instala nas periferias, nas encostas dos morros, nos terrenos sujeitos a enchentes, nas regiões poluídas

¹⁵ Para melhor visualização desta divisão ver: ANEXO 3.

¹⁶ Para mais informações ver: MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados* 17 (48), p.151-167. 2003

e nas áreas de proteção ambiental (áreas desvalorizadas¹⁷ por legislações de proteção e ausência de fiscalização) (MARICATO, 2003).

Esse processo é bastante influenciado pela relação que existe entre o mercado imobiliário e o mercado de derivativos, em razão do papel que o patrimônio imobiliário passa a ter na função de troca para movimentar o capital na forma de ativos (FERNANDES, 2019, p.209).

Dados das mídias culturais de Niterói¹⁸ demonstram que há dois períodos históricos marcantes que influenciam a organização socioespacial da cidade, ambos quando a cidade foi capital estadual, primeiro de 1834 a 1894 e posteriormente de 1903 a 1975. O *status* de capital gerou uma série de desenvolvimentos urbanos para a cidade niteroiense.

No primeiro momento, destacam-se a implantação de serviços básicos de abastecimento de água e iluminação pública e, ainda, o Plano Taulois, que traçava o primeiro plano de arreamento (com início na praia de Icaraí e término nas proximidades de Santa Rosa), intensificando o povoamento da região.

Em 1903 tem início um período de expressivas intervenções estruturais, que buscavam a urbanização e o embelezamento de Niterói. O centro da cidade recebeu melhoramentos como a iluminação a gás, a inauguração da rede de esgoto, o alargamento e/ou a pavimentação de ruas importantes e foram construídas novas edificações, simbolizando o *status* concedido novamente ao município.

O período de 1903 a 1930, que ficou conhecido como “Renascença Fluminense”, é marcado por reformas que tentam criar uma identidade própria para Niterói, diferenciando-a da cidade do Rio de Janeiro. Esse processo de urbanização é marcado pela aproximação do centro comercial e do centro político, e também pela grande influência da reforma realizada por Pereira Passos na cidade carioca.

Na década de 40, a iniciativa privada do setor de obras públicas e construção civil passa a ter relações mais estreitas com os investimentos urbanos. Nessa mesma época, as regiões litorâneas de Niterói passaram a ser consideradas como áreas de expansão urbana, visando a atender o crescimento demográfico do município.

Durante décadas de 50 e 60 são realizados os loteamentos urbanos na Região Oceânica, na Região Leste e em Pendotiba, mas é a conclusão da Ponte Rio-Niterói, em 1974, que traz grande impacto para a estruturação urbana do município. Ocorre o redirecionamento dos

¹⁷ A “desvalorização” nesse contexto, refere-se ao valor de uso e ao valor de troca.

¹⁸ Os dados históricos que compõem essa introdução estão disponíveis em sua íntegra nos seguintes sítios eletrônicos: <<https://www.culturanager.com.br>> e <http://www.niteroitv.com.br/guia/niteroi_historia.asp>

investimentos públicos na cidade, visando à expansão urbana regional e local, objetivando o crescimento do mercado imobiliário. Esse desenvolvimento da produção imobiliária é alcançado, principalmente nas áreas centrais e bairros litorâneos consolidados da Zona Sul (Icaraí e Santa Rosa), mas também redireciona a ocupação para outras áreas, como as regiões Oceânica e de Pendotiba.

O período de declínio na estrutura econômica começou no final de 1974, com a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, que retirou de Niterói a condição de capital. A inauguração da construção da Ponte, também em 1974, contribuiu com um considerável aumento populacional, fazendo com que o município passasse a enfrentar problemas de infraestrutura (drenagem e saneamento) e de mobilidade (BIENENSTEIN, 2017, p. 2). É nesse período também que o setor imobiliário alcança seu apogeu e a indústria da construção civil que já realizava muitos investimentos na cidade se vê aquecida com um surto imobiliário (PEREIRA E BIENENSTEIN, 2019, p. 3444).

Na transição dos anos 80 para os anos 90, deflagrou-se um processo de renovação política em Niterói, que lutava para superar a perda de seu *status* de capital (BIENENSTEIN, 2017, p. 2). Favorecido pela transição da ditadura civil-militar-empresarial para a democracia formal, que ofereceu um novo protagonismo às municipalidades, mudanças expressivas começaram a ocorrer na forma de se (re)planejar a cidade, promovendo-se políticas de cunho social e cultural de impacto, buscava-se construir uma nova identidade para o município apta a lhe credenciar para a obtenção de investimentos públicos e privados (PEREIRA, BIENENSTEIN, 2019, p. 19).

Esse processo de renovação política teve início com a eleição de Jorge Roberto Silveira (PDT) como prefeito de Niterói. Assim, estabeleceu-se mais intensamente a urbanização comercial, abalizada na lógica do *marketing* e da cidade empresarial (PEREIRA, BIENENSTEIN, 2019, p. 19). Essa analogia cidade-empresa ajuda a redefinir o conceito de cidade e os conceitos de poder público e de governo da cidade recebem novos significados, através dos quais se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2002, p. 89).

Neste cenário, os grandes projetos urbanos e as parcerias público-privadas começaram a direcionar as estratégias dos agentes públicos que conduzem a produção e organização socioespacial, fazendo o poder público local se submeter às requisições do capital imobiliário (PEREIRA, BIENENSTEIN, 2019, p. 19).

Em 1992, o primeiro Plano Diretor da cidade de Niterói (Lei Municipal n. 1.157) dispôs sobre as diretrizes da Lei Orgânica Municipal, acatando de forma proveitosa os institutos e

diretrizes da CRFB de 1988 e estabelecendo um processo participativo inovador no município. Inclusive, suas ferramentas e táticas fugiram do planejamento tradicional, antecipando as diretrizes do Estatuto da Cidade, que só viria a ser editado em 2001 (CARVALHO *et. al.*, 2004, p. 93). Nesse sentido, Bienenstein *et al.* (2018):

O Plano Diretor de 1992 incorporou, por um lado, instrumentos que possibilitariam o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, como a demarcação de ZEIS em áreas ocupadas por assentamentos populares precários, oferta de instrumentos de regularização fundiária e recuperação de mais valia por ocasião da aprovação de empreendimentos imobiliários. Embora tenha transferido o detalhamento das normas de uso e ocupação do solo para os Planos Urbanísticos Regionais, enquanto não fossem aprovados, as regiões estariam submetidas a parâmetros gerais, o que, em um primeiro momento, não parecia ser um problema, pois a perspectiva dos técnicos e dos movimentos sociais que participavam do processo era de que os prazos e exigências seriam cumpridas. Todavia, [...] o detalhamento não ocorreu, o que gerou diversas lacunas que foram sendo preenchidas, na maioria das vezes, por meio de iniciativas, as quais, na ampla maioria das vezes, não lograram os benefícios esperados pelos movimentos sociais. (Grifei).

Em paralelo ao processo de construção do Plano Diretor de 1992, Niterói continua buscando soluções que poderiam ser identificadas com um modelo de “empresariamento urbano” (HARVEY, 1996). Vainer (2002) traça três analogias que me permitem entender melhor essa nova forma de cidade, comparando a cidade com mercadoria, empresa e pátria.

Nesta visão, a cidade seria uma mercadoria à venda em um mercado excessivamente competitivo onde há outras cidades sendo vendidas, justificando assim a propaganda e o marketing urbanístico como uma faceta dominante no processo de gestão das cidades (VAINER, 2002, p. 78).

Enquanto tratar a cidade como empresa significaria criá-la e estabelecê-la como um agente econômico que age de modo estratégico, tendo o mercado como horizonte para sua tomada de decisões e encontrando nele as normas e o protótipo que conduzem tanto seu planejar quanto seu agir (VAINER, 2002, p. 86).

Outro elemento característico desse modelo seria negação da cidade enquanto espaço político e uma construção de consenso através da consciência das crises e de uma visão patriota da cidade, que geraria uma necessidade de consenso, justificando uma liderança urbana acima dos partidos e paixões como um vetor estratégico para alcançar condições de paz social no contexto cidade-empresa, e cidade-pátria (VAINER, 2002, p.91-100).

Carlos Vainer (2002, p. 78), ainda, explica esse modelo de planejar a cidade como um projeto que “implica direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania.”

Seguindo a linha do “empresariamento urbano” ao longo de sua história, Niterói tem investido em atrações arquitetônicas de Oscar Niemeyer, buscando promover a imagem de uma cidade marcada por seu patrimônio cultural, mas ao mesmo tempo usando isso para mascarar o incentivo à especulação imobiliária (PEREIRA, BIENENSTEIN, 2019, p. 19).

No bojo dessa iniciativa, podemos citar também outros elementos, como: a remodelação de frente marítima ("waterfront"), com o redesenho do traçado da Avenida Rio Branco e da reorganização do sistema de transporte da cidade, com a construção do Terminal Rodoviário João Goulart (PEREIRA E BIENENSTEIN, 2019, p. 3446).

No segundo mandato de Jorge Roberto Silveira, entre os anos de 1997-2000, são suspensos os estudos de complemento e aplicação do Plano Diretor, o diálogo com a sociedade enfraquece, é criado por lei o “Caminho Niemeyer” e também ocorre a aprovação legislativa das “operações interligadas” contornando as normas de uso e ocupação do solo, flexibilizando os parâmetros construtivos e deixando claro o benefício do mercado imobiliário (PEREIRA, BIENENSTEIN, 2019, p. 3447-3448). Ao final desse mandato, são suspensos os efeitos da Lei de “Operações Interligadas” em razão de ações do Ministério Público.

Em 2004, a Lei Municipal n. 2.123 buscou adequar o Plano Diretor já existente ao Estatuto da Cidade, e desde então o Plano Diretor de 1992 manteve-se inalterado. Mas, ao longo sucessivas legislaturas, três delas Jorge Roberto (1989-1993; 1997-2000 e 2009-2012), não foram promovidas as revisões do Plano Diretor, como exigido por lei, mas adotaram ações de *marketing* que fizeram com que sucessivas administrações municipais mencionassem a colocação no *ranking* do IDHM como forma de propaganda, visando à promoção do turismo e à atração de capital investidor (MACIEL, *et. al.*, 2019).

A organização do espaço urbano de Niterói é afetada pela estrutura e pelo funcionamento do modo de produção capitalista, que tem a eterna necessidade de encontrar esferas rentáveis para a produção e absorção de excedente de capital, e isso é feito muitas vezes através de um enaltecimento do "estilo boutique", um modo de vida que é como um produto criado pelos agentes imobiliários para satisfazer os sonhos urbanos (HARVEY, 2014).

Com a eleição de Rodrigo Neves (PT/PV)¹⁹ em 2012, sua gestão segue com a adoção do *city marketing*²⁰, abraçando o alto IDHM como estandarte e ignorando o fato de que a cidade possuía cerca de 40 mil moradias em assentamentos precários e um déficit habitacional de 15 mil famílias (MACIEL, *et. al.*, 2019).

¹⁹ Rodrigo Neves teve três mandatos consecutivos de vereador em Niterói (de 1997 a 2006), foi deputado estadual pelo RJ (2007 a 2011) e prefeito de Niterói por dois mandatos consecutivos (2013-2016 e 2017-2020).

²⁰ Nome designado ao processo de criação da imagem da cidade que associa a construção de logomarcas urbanas ao discurso ideológico, por parte dos atores dominantes (SÁNCHEZ, 2001).

Niterói consolidou-se, assim, como uma das cidades que têm o Índice de Desenvolvimento Humano entre os mais altos do Estado do Rio de Janeiro, e estabelece sua imagem como uma cidade de classe média, negando a existência de conflitos urbanos (SERAFINI, 2020).

Ao passo que o investimento em obras arquitetônicas trabalhava para manter o orgulho dos moradores niteroienses, era abafado o fato de que a cidade possuía cerca de 25% das suas habitações consideradas habitações em assentamentos precários, devido a essa falta de investimento permanente do poder público (SERAFINI, 2020).

Esse cenário ficou escancarado há 11 anos, quando a desigualdade socioeconômica da “cidade sorriso” foi carimbada nos jornais com o deslizamento de terra no Morro do Bumba, que deixou 267 vítimas e mais de 3000 desabrigados (ERTHAL, 2010, p. 1). As marcas da tragédia podem ser vistas mesmo depois de uma década, pois inúmeras famílias atingidas não receberam as moradias prometidas pelo poder público (RJ1, 2020, p. 1).

O bairro de Viçoso Jardim, local do desmoronamento, possuía um depósito de lixo que se encontrava desativado e sobre o qual se estabeleceram ocupações irregulares, permitidas pela municipalidade. A região que tinha o segundo maior percentual de pessoas em situação de extrema pobreza, conforme os dados do IBGE de 2010, conta até hoje com serviços sociais escassos. Dentre as obras de incentivo, realizadas pelo governo municipal, menciono o fornecimento de água, energia elétrica, bem como a construção de uma escola municipal e uma creche:

O Prefeito Moreira Franco foi sucedido por Waldenir Bragança, que governou a cidade de Niterói entre os anos de 1983 e 1988. No entanto, foi no Governo Estadual de Leonel Brizola (1991 a 1994), que a Cedae (Companhia Estadual de Água e Esgoto) fez a sua primeira grande obra de saneamento no Morro do Bumba. Brizola levou para o local, de helicóptero, uma grande caixa d'água para atender aos moradores e, logo depois, implantou o programa de fornecimento de energia elétrica “Uma Luz na Escuridão”. O Prefeito do município de Niterói, na época, era o atual prefeito Jorge Roberto Silveira, no exercício de seu primeiro mandato (1989 a 1993). Mais tarde, a Prefeitura construiu uma escola municipal e levou para a comunidade o Programa Médico de Família. O local também ganhou uma grande quadra poliesportiva e uma creche. Assim, o lixão estava urbanizado e integrado à máquina administrativa municipal. (CALHEIROS, 2013, p.62)

A comunidade do Morro do Bumba não surgiu da mera escolha dos moradores de morar sobre um lixão, com os mais diversos riscos desde doenças até desabamentos (como acabou ocorrendo), mas sim da necessidade de se estabelecerem em áreas centrais da cidade de Niterói, o que permitia um acesso mais rápido ao trabalho e a outros equipamentos sociais (CALHEIROS, 2013, p. 33).

É vergonhosa a tolerância que o Poder Público tem em relação às ocupações ilegais, que são aceitas desde que não interfiram na dinâmica do mercado imobiliário privado (MARICATO, 2003, p. 157). Condescendência que se fez presente no local da tragédia de 2010, já que havia estudos do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais da UFF (NEPHU-UFF) e do Instituto de Geociências da UFF, que alertavam para o risco da ocupação irregular da área (SALEK & PEIXOTO, 2010).

Mas nada foi feito, porque “a lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandária de serviços públicos” (MARICATO, 2003, p. 157). Ao mesmo tempo, essa situação era usada por agentes políticos para ampliar seu eleitorado, através de barganhas políticas e processos demagógicos em períodos pré-eleitorais (MARICATO, 2003, p. 157).

De fato, as chuvas de 2010 deixaram uma marca profunda na cidade de Niterói: a ausência de uma política habitacional direcionada aos assentamentos precários e às moradias construídas em áreas de risco deixa claro que a atuação do Poder Público era problemática.

A tragédia fez emergir novos grupos e associações que pleiteavam o direito a moradias dignas para os munícipes menos favorecidos. Integram estes grupos, cidadãos vivendo atualmente em áreas de risco e vítimas do desabamento do Morro que até hoje não foram devidamente ressarcidas pelo Estado.

Apesar do desmoronamento do Morro do Bumba ser nomeado pelo Poder Público como um caso de força maior (fato da natureza), entendo que ele é um reflexo do modelo capitalista, que explora a natureza inadvertidamente.

As consequências só foram tão devastadoras por causa da intervenção humana na natureza e da organização social, que fizeram com que inúmeras de pessoas fossem levadas a viver em precariedade, em áreas de encostas, por conta do modelo de planejamento urbano que prioriza o lucro e não a dignidade e proteção aos direitos básicos dos indivíduos.

Além disso, a relação do homem com a própria natureza, enfatizada na inesgotabilidade dos recursos naturais, em que ele molda, regula e gere sem respeitar os ciclos e vislumbrar as consequências naturais têm efeitos trágicos²¹.

Isso se faz relevante, pois esse episódio, que ficou conhecido como a “tragédia do Bumba”, teve um impacto muito grande na cidade inteira, porque fez emergir uma cidade até

²¹ Essas implicações serão mais bem tratadas no capítulo 3, com a apresentação das categorias: “metabolismo social” e “fratura metabólica”, e no capítulo 4 onde detalho melhor as causas e consequências da tragédia do Morro do Bumba.

então esquecida, o que demonstrou a falta de política habitacional voltada para as regiões socioeconomicamente menos favorecidas da cidade (SERAFINI, 2020).

Mesmo depois do ocorrido, os episódios de chuva intensa ainda castigam a cidade, causando alagamentos, deslizamentos e situações desastrosas para a população que vive em áreas de risco. Um exemplo disso foi o deslizamento ocorrido no Morro da Boa Esperança, em Piratininga (região oceânica da cidade), que fez 14 vítimas fatais e deixou 11 pessoas feridas em novembro de 2018. A região não era segura e já contava com estudos que apontavam o risco "médio" de deslizamentos, o que significava que o morro precisava de monitoramento constante por causa da possibilidade de deslizamento e das construções irregulares na área (VIEIRA, *Et. al*, 2018). Isso só destaca a falta de atenção do poder público local no que diz respeito às áreas de maior carência socioeconômica.

A professora Ermínia Maricato, ex-Secretária Executiva do Ministério das Cidades (2003-2005), professora, arquiteta e ativista política brasileira escolhida para defender a proposta de Reforma Urbana de iniciativa popular junto à Assembleia Constituinte do Brasil (1988), traz uma visão crítica da postura estatal em relação aos casos de ocupações irregulares e construções ilegais:

A tolerância pelo Estado em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, por parte das camadas populares, está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos. A população que aí se instala não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infraestrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos torna inviável ou extremamente cara a urbanização futura. Um cenário frequente resultante dessa dinâmica de ocupação ilegal de áreas de proteção ambiental é o conflito que opõe a população, que luta para permanecer no local, apoiada por um parlamentar clientelista, insensível à questão social ou ambiental, ou por um parlamentar democrático, perplexo, sensível a ambos os problemas, e que tem, como adversários, o ministério público e ONGs dedicadas à causa ambientalista (MARICATO, 2003, p. 158).

Essa história se repete em Niterói e o contexto mencionado só reforça a ideia de que o município é afetado pela estrutura e pelo funcionamento do modo de produção capitalista.

As tragédias ocorridas no município poderiam ter sido a força motriz para uma maior sensibilização dos agentes públicos no governo, bem como para uma maior participação da própria população. Não foi o que ocorreu.

A participação da população não teve uma alteração muito significativa. Já a gestão conduzida pelas legislaturas seguintes continuou o projeto de *city marketing* em detrimento da

necessidade de desenvolver políticas públicas que atendessem a população localizada em áreas de frequente risco ambiental, gerando assim diversos conflitos urbanos (HARVEY, 2014).

Além das questões ambientais que dizem respeito às áreas de risco que não têm o apoio do Estado, Niterói lida com um outro conflito socioambiental de destaque. Ele gira em torno da delimitação das faixas marginais de proteção da lagoa de Itaipu, local de grande interesse do setor imobiliário.

Em 1976, ocorreu a aprovação do plano estrutural da Veplan-Residência para estabelecer lotes na região e a empresa iniciou um aterro experimental, que apoiaria estudos geotécnicos visando a sustentar a viabilidade da área (TEIXEIRA, 2021, p. 3). Ainda nos anos 70, esse projeto foi interrompido por decisão judicial, ocorre que o aterro experimental ainda está no mesmo lugar e é, atualmente, objeto de interesse de novas construtoras (TEIXEIRA, 2021, p.3).

Ao longo do tempo buscou-se de um lado a proteção da área através de meios legais e de outro a manutenção do direito de construir através de batalhas judiciais. Logo a criação de uma nova legislação para cidade niteroiense seria mais uma oportunidade de decidir o futuro dessa área, tão disputada ao longo dos anos por empreiteiros, ambientalistas e moradores.

Diante desse cenário, o processo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ permaneceu inalterado, por mais de 15 (quinze) anos, sem que houvesse a proatividade de sucessivas legislaturas de promover o cumprimento dos ditames legais do Estatuto da Cidade. A ausência de revisão do Plano Diretor, bem como a ausência de aprovação dos Planos Urbanísticos Regionais gerou diversas lacunas, deixando muitas vezes de atender demandas populares.

O processo só foi deflagrado em cumprimento à decisão liminar proferida na Ação Civil Pública (Processo n.º 0067002-25.2013.8.19.0002), ajuizada pelo MPRJ, em que o juízo reconheceu a obrigatoriedade de o Município revisar o Plano Diretor a cada 10 (dez) anos, conforme o dispositivo do Estatuto da Cidade (art. 40, §3º) e determinou o seu acato (MP-RJ, 2017).

Destaco que a ACP foi movida por representação do Conselho Comunitário da Orla da Baía (CCOB), entidade privada que atua desde 2001 em defesa do meio ambiente na cidade. Em tese, o Plano Diretor deveria ter sido revisto em 2002. Ou seja, para a superação da inércia do Poder Executivo em cumprir uma lei federal, foi necessária a intervenção do Ministério Público e do Judiciário.

2.2. Entidades institucionais e entidades não-institucionais

Antes de iniciar a abordagem pautada em dados empíricos, é importante destacar o referencial teórico adotado, inicialmente no que diz respeito às categorias Estado Ampliado, Sociedade Política e Sociedade Civil. A intenção neste tópico não é expor uma série de conceitos abstratos e categorias, nem os importar de forma descontextualizada e aleatória, mas articulá-los para demonstrar a posição crítica em que insiro o meu trabalho.

Ao mesmo tempo, estou ciente de que os autores utilizados nesta seção possuem posições diferentes dentro do campo teórico do marxismo e que ampliam/modificam suas formas de pensar e escrever ao longo de suas vidas.

Proponho articulá-los em minha narrativa por abordarem categorias que contribuem para a explicação e análise dos fenômenos concretos que trato neste trabalho. Mas, meu objetivo não é fazer uma análise hermenêutica das categorias estudadas e apresentadas por cada autor, pois entendo que todas elas fizeram parte de um contexto social e um momento histórico específicos. Por isso, esclareço que minha finalidade é utilizar fragmentos de seus pensamentos e ideias como inspiração para pensar criticamente o tema tratado nesta dissertação.

Inicialmente, busco trabalhar as categorias de “Estado Ampliado”, “Sociedade Política” e “Sociedade Civil”, com base no pensamento do filósofo marxista italiano Antonio Gramsci, pois considero serem essenciais para explicar os fenômenos histórico-sociais contemporâneos e por sua crítica à concepção meramente estatal do Direito (BELLO, 2013).

Gramsci é preso, confinado e condenado a mais de 20 anos de prisão, quando se instala o totalitarismo italiano e Mussolini suprime, no final de 1926, as últimas liberdades democráticas no país. É nesse período que o autor preenche 29 cadernos escolares com notas e mais 4 com exercícios de tradução, que tratavam dos mais variados assuntos, mas de modo fragmentário, por conta das condições precárias ao qual estava submetido (COUTINHO, 1992, p. 45-46).

Faço essa contextualização para esclarecer a razão de utilizar um teórico que tenha produzido escritos em um tempo e um país tão distantes do meu. A explicação para esta minha opção pode ser extraída dos ensinamentos de Carlos Nelson Coutinho, intelectual brasileiro que se destaca pela divulgação da obra do autor italiano no Brasil. Coutinho (1992, p. 120 e 121) ensina que no plano do método e dos conceitos básicos percebe-se que: “é através de sua profunda universalidade que Gramsci é capaz de iluminar alguns aspectos decisivos de nossa peculiaridade nacional.”

Enzo Bello detalha este ponto, em sua tese de doutorado, dizendo que a pertinência dos escritos gramscianos se dá pelos excelentes acréscimos ao método do materialismo histórico e dialético. E ainda, pela “originalidade de sua reflexão sobre países de desenvolvimento capitalista atrasado e diferenciado, o que permite inclusive análises sobre as conjunturas contemporâneas, diante da atualidade das suas categorias técnicas” (BELLO, 2013, p. 34-35).

Gramsci apresenta uma análise baseada na centralidade da política e na maneira com que ela se articula aos outros setores da vida social (como o Direito e a sociedade); por isso, suas categorias são fundamentais para se entender a dinâmica histórica e política do capitalismo ao longo do século XX, questão que considero nesta dissertação por determinar e influenciar a forma como os espaços urbanos são moldados de acordo com interesses e agendas específicas (BELLO, 2013).

A universalidade do pensamento de Gramsci e sua contribuição para o método do materialismo histórico e dialético são a razão pela qual me inspiro nos escritos desse autor. Suas categorias técnicas, que permitem uma análise da conjuntura atual e das relações capitalistas, também são vistas por mim como importantes para análise da realidade concreta do processo de revisão do PDMP de Niterói.

Antonio Gramsci admite a concepção do Estado segundo a função, produtiva das classes sociais, própria do marxismo, recusando qualquer aplicação simplista (LIGOURI, 2017, p. 261). Para Gramsci, o Estado é uma expressão da situação econômica e

A concepção do Estado segundo a função produtiva das classes sociais não pode ser aplicada mecanicamente à interpretação da história italiana e europeia desde a Revolução Francesa até todo o século XIX. Embora seja certo que, para as classes fundamentais produtivas (burguesia capitalista e proletariado moderno), o Estado só é concebível como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção, disso não deriva que a relação de meio e fim seja facilmente determinável e assumo o aspecto de um esquema simples e óbvio à primeira vista. É verdade que conquista do poder e afirmação de um novo mundo produtivo são indissociáveis; que a propaganda em favor de uma coisa é também propaganda em favor da outra; e que, na realidade, somente nessa coincidência é que reside a unidade da classe dominante, a qual é, ao mesmo tempo, econômica e política; (GRAMSCI, CC 1, 1999, p. 427-428)²².

Essa ideia é muito importante para as reflexões que proponho neste trabalho, já que ficará bastante explícita a influência do mercado econômico e financeiro nas entidades institucionais que participaram do processo de revisão do PDMP de Niterói/RJ, bem como na própria constituição dos entes estatais.

²² Buscando simplificar as referências que serão feitas aos Cadernos do Cárcere, utilizarei a sigla “CC” acrescida de um numeral que indicará um dos seis volumes da tradução brasileira.

A partir do novo protagonismo do Estado no século XX, que é verificado em diferentes contextos políticos, nas estruturas econômica e social, Gramsci adota a expressão “Estado Ampliado” (LIGUORI, 2017, p. 261). Sobre essa expressão, Gramsci explica:

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que é, precisamente, uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia coraçada de coerção) (GRAMSCI, CC 3, 2007 (a), p. 244).

Guido Liguori (2017, p. 261), professor italiano e um dos organizadores do Dicionário Gramsciano²³, explica que essa categoria decorre de uma relação entre o Estado no sentido estrito (ou Sociedade Política) e a Sociedade Civil, separações que, segundo o filósofo, não são orgânicas, mas apenas metódicas, pois na vida concreta elas estão imbricadas. Ou seja, essa divisão é uma representação didática para compreensão do modo de produção capitalista.

A sociedade civil é percebida por Gramsci como o conjunto de relações materiais e, ainda, como uma série de relações culturais, éticas e intelectuais (BELLO, 2013, p. 160). Nesse sentido, Carlos Nelson Coutinho (1992, p. 76) resume a sociedade civil gramsciana como o conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias. No verbete "Sociedade Civil" do Dicionário Gramsciano (1926-1937), Guido Liguori (2017, p. 733) explica com clareza:

A esfera sociedade civil no sentido gramsciano, é a esfera da atividade política por excelência, enquanto que aparecem em cena as organizações assim denominadas privadas (sindicatos, partidos, organizações de todo tipo), que têm como objetivo a transformação do modo de pensar dos homens. Quanto à sociedade civil em sentido estrito, que predisõem as intervenções coercitivas da lei e do direito, é também uma instância de transformação social.

Apesar de Antonio Gramsci também entender a expressão ‘hegemonia’ em outros sentidos, como o de Hegel (LIGUORI, 2017, p. 732), o que me influencia neste trabalho é o sentido específico que o autor lhe confere, conforme mencionado acima. Essa categoria é importante porque a forma como o autor percebe essas organizações me ajuda a refletir sobre o papel delas no processo de revisão do PDMP, além de revelar aspectos centrais do modo de produção capitalista, ponto central que permeia toda a minha dissertação.

Outra categoria que se faz relevante para examinar a atuação das subjetividades coletivas no âmbito da revisão do PDMP de Niterói é a de hegemonia. No Dicionário

²³ LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). Dicionário Gramsciano (1926-1937). 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

Gramsciano, esta noção é explicada pelo professor italiano, Giuseppe Prespitino (2017, p. 368), que insiste na hegemonia como elemento de conexão entre sociedade civil (escola, igreja, partidos políticos, sindicatos e aparelhos de informação) e política (administração, burocracia, aparelhos repressivos).

Gramsci foi inspirado no conceito leniano de hegemonia, que tem sentido de direção política e que diz respeito ao momento que as classes exploradas lutam em aliança pelo poder (BELLO, 2013, p. 161). A partir desta noção Prestipino (2017, p. 368) destaca que a categoria hegemonia sofre com uma oscilação de Gramsci entre o sentido de “direção” em oposição a outro sentido mais amplo e compreensivo de ambos (direção mais domínio).

Além disso, busco articular as categorias gramscianas citadas anteriormente com a definição de Estado como uma condensação de relações sociais (materiais), defendida pelo filósofo e sociólogo grego Nicos Poulantzas (1977, p. 22). Essa relação é coerente porque Poulantzas reivindicava Gramsci como sua maior influência nesta nova definição de Estado.

Apoiado nesta base, Poulantzas (1977, p. 22) explica que o Estado capitalista, assim como o capital, não deve ser entendido como uma entidade intrínseca, mas como uma relação social, uma condensação material, da relação de forças entre classes e frações de classes, evitando a discussão sobre o Estado como coisa/instrumento ou como sujeito.

Ao concluir sua exposição sobre essa categoria, o pensador grego ainda reafirma sua compreensão do Estado como condensação material de relações sociais e evita a discussão sobre o Estado como coisa/instrumento ou como sujeito (POULANTZAS, 1977, p. 22). Assim define Poulantzas (1977, p. 22):

Tomar o Estado como condensação material de uma relação é evitar impasses de um pseudodilema na discussão atual sobre o Estado, entre o Estado concebido como coisa-instrumento, e o Estado como Sujeito. O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, utensílio passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única fração, caso em que não se reconhece nenhuma autonomia ao Estado. O Estado como Sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é relacionada a sua vontade própria como instância racionalizante da sociedade civil.

Nesta linha de pensamento, o papel do Estado em relação às classes socioeconomicamente dominadas seria o de consagrar e reproduzir a dominação de classe, por meio de restrições e mesmo violência (POULANTZAS, 1977, p. 22). Essa compreensão dialoga com o que ensina outro autor importante para Teoria do Estado do Marxismo Ocidental, o jurista alemão Joachim Hirsch (1994, p. 24):

O Estado como expressão da forma política da sociedade capitalista não é, então, nem o instrumento (conscientemente criado) da(s) classe(s) dominante(s), nem um sujeito autônomo, mas a expressão objetivada (*Verojektiviert*) de uma relação social, uma forma tornada independente das relações entre indivíduos, grupos, classes e ‘frações’

de classe da sociedade capitalista em escala mundial; é o terreno sobre o qual estas relações se materializam e se coisificam de modo específico, ou seja, sob ‘forma determinada’.

Do entrelaçamento das categorias, que são construídas a partir da materialidade histórica, expostas nas obras mencionadas anteriormente, destaca-se a de relações materiais sociais. Essa noção é importante nesta dissertação porque permite uma análise mais baseada no concreto acerca dos fatos sociais em torno do processo de revisão do PDMP de Niterói. Além disso, essas formulações permitem um exame que leve em consideração não apenas o projeto de lei apresentado à Câmara dos Vereadores ou a Lei aprovada por ela, mas as relações sociais, políticas, culturais e econômicas que as influenciaram.

Hirsch (1994, p. 20) também nos oferece a concepção de Estado como expressão de uma rede internacional de relações de classe e de relações de força, que se fazem relevantes pelo fato de se reproduzirem na aparelhagem estatal.

Essa questão merece evidência nesta dissertação, especialmente porque são nesses aparelhos que se encarna a ideologia dominante. De acordo com Nicos Poulantzas (1977, p. 13), essa ideologia não diz respeito apenas às ideias, mas está enraizada nas práticas materiais, nos hábitos, nos costumes, nos modos de vida de uma formação social e desse modo constituem também as relações de poder essenciais à dominação de classe. Nesse mesmo sentido, ele explica a função que o Estado exerce na organização do interesse político geral com relação às lutas de classes, apelando diretamente para a ideologia dominante (POULANTZAS, 1977, p. 14).

Louis Althusser (1970, p.10), filósofo francês, ensina que: “é nas formas e sob as formas da sujeição ideológica que é assegurada a reprodução da força de trabalho”. Importante destacar que adoto a compreensão de ideologia fundada na realidade e na totalidade social. Ou seja, relações sociais materiais (não invenções como visões de mundo), não como falseamento da realidade, mas como expressão desta e possivelmente como ocultação. Assim, a ideologia seria a relação real dos homens com suas condições de existência investida em uma relação imaginária (ALTHUSSER, 1970, p.81).

Antes de separar os atores sociais no âmbito do PDMP de Niterói, de acordo com as características que foram expostas, é importante intermediá-los. Destaco ainda que meus critérios vão além de uma classificação que se atenha à natureza jurídica. Meu parâmetro principal diz respeito à posição dos sujeitos que me proponho a examinar em meio à totalidade social e às relações sociais como representantes de classes ou frações de classes.

A razão pela qual meu critério não diz respeito à dogmática jurídica é porque, no referencial teórico que eu adoto, percebo que os autores supracitados entendem a separação tradicional entre direito público e direito privado como uma simples abstração. Visão que também fica clara na obra de Evgeni Pachukanis (2017, p. 105), quando explica que o direito público seria a manifestação do direito privado no espaço da organização política, ou seja, o direito público não passaria de um reflexo da forma jurídica privada.

Para realizar um estudo que não separe ou distancie o referencial teórico adotado e a parte empírica da minha dissertação, proponho-me a identificar cada um dos sujeitos, nos respectivos tópicos, explicando de forma coerente e com argumentos concretos quais são os interesses e grupos sociais que eles representam de fato. Entretanto, optei por expor a seguir uma breve divisão entre ambos, que será mais detalhada ao longo do capítulo 2, quando cada ator social for separadamente analisado.

É dialogando com essas categorias que considero inicialmente como representantes do Estado no cenário de Revisão do PDMP de Niterói: o Poder Legislativo (no papel das Comissões de Meio Ambiente e Urbanismo) e o Poder Executivo (no papel da Secretaria de Urbanismo). Nessa divisão também encaixei os demais parlamentares (que como será demonstrado, salvo exceções, representam ideologias das elites socioeconomicamente dominantes em Niterói), a Fundação Getúlio Vargas, haja vista a atuação que subsidiou a pauta do Executivo, e ainda a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Niterói (ADEMI-Niterói), que representa claramente o capital imobiliário, que compõem a classe dominante do município.

Por outro lado, serão considerados como não institucionais os movimentos sociais, as associações civis e o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais Urbanos (NEPHU-UFF) por seu trabalho de assessoramento aos indivíduos e movimentos que se encontram em situações precárias e pleiteiam direito à moradia. Ou seja, apesar da natureza jurídica formal do NEPHU ser a de órgão integrante de uma autarquia federal (UFF), o que lhe encaixaria no grupo Estado/Sociedade Política, é a sua atuação materialmente direcionada aos grupos sociais vulneráveis que me fez optar por considerá-lo como sujeito não institucional.

Antes de prosseguir com as descrições de identidade e características destes atores sociais, cabe respaldar a opção pela sistematização de “movimentos sociais” proposta por Maria da Glória Gohn (2011, p. 251):

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas

e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. Estas contribuições são observadas quando se realizam análises de períodos de média ou longa duração histórica, nos quais se observam os ciclos de protestos delineados.

Neste trabalho, adoto como definição de movimento social a descrita pela professora brasileira Ilse Scherer-Warren (1989, p. 20), que os trata como a ação de um grupo para transformação (a práxis) volvida para a concretização de objetivos em comum (o projeto), guiados de forma mais ou menos consciente pelos mesmos princípios valorativos (a ideologia) e com uma organização diretora mais ou menos definida (a organização e sua direção).

Em síntese, a práxis²⁴ seria toda ação para transformação social, desde que essa ação seja dotada de consciência crítica; o projeto seria o que o grupo quer modificar na realidade social (seus projetos e metas); enquanto ideologia são os princípios valorativos, as manifestações culturais e as representações de caráter classista que orientam a práxis do grupo e a elaboração do projeto; já a organização diria respeito a relação existente entre uma liderança que seja mais ou menos estabelecida no movimento e sua base. (SCHERER-WARREN, 1989, p. 13-20).

Diante destas características, para que eu considere quaisquer das entidades ou organizações populares trabalhadas nesta dissertação como movimento social, levarei em conta os critérios de organização, práxis, projeto e ideologia (SCHERER-WARREN, 1989, p. 20).

2.2.1. Entidades institucionais

Neste tópico proponho a análise da atuação do Poder Executivo, em especial da Secretaria de Urbanismo de Niterói, desde a contratação da Fundação Getúlio Vargas até as três fases iniciais de execução do PDMP. Além disso, examinarei o trabalho realizado pelo Poder Legislativo, especialmente da Comissão Permanente de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade e da Comissão de Urbanismo. Também será estudada a atuação de outros parlamentares e assessores parlamentares que acompanharam o processo.

²⁴ Aqui, é possível traçar um paralelo entre esta práxis e a práxis tratada por Karel Kosic (2010, p. 225) em “Dialética do Concreto”, já que ele aborda a práxis como criação da realidade humana e ao mesmo tempo como o processo no qual se revelam sua essência, o universo e a realidade.

Por fim, incluo aqui uma análise da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Niterói (ADEMI-Niterói), que representa claramente o capital imobiliário que compõe a classe social dominante do município, e da Fundação Getúlio Vargas por seu subsídio aos projetos do Executivo na elaboração da revisão do PDMP de Niterói.

Busquei trazer aqui trechos das entrevistas realizadas com os grupos de técnicos que apoiaram o projeto de revisão do PDMP para avaliar a qualidade do impacto da participação popular, buscando compor de diferentes ângulos minha análise.

a) Poder Executivo Municipal, na figura da atuação da Secretaria de Urbanismo e Mobilidade

Com a obrigatoriedade legal, reafirmada judicialmente, de revisar o Plano Diretor de Niterói, a então Secretária de Urbanismo, Verena Andreatta, propôs a contratação da FGV para apoiar a Secretaria de Urbanismo e Mobilidade durante todo o processo de revisão.

O papel da então Secretária de Urbanismo, Verena Andreatta, merece destaque nesta contratação, não apenas por compreender a importância e o impacto da revisão do PDMP para Niterói, mas também pela forma como o processo foi conduzido. Nesse caso, para justificar adequadamente esta afirmação cabe mencionar que Andreatta concluiu seu doutorado em Urbanismo e Ordenação do Território pela Universitat Politècnica de Catalunya - Barcelona Tech, em 2007.

Carlos Vainer (2002, p. 75 e 76) já apontava Barcelona como um modelo mundial inspirado em conceitos e técnicas com origem no planejamento empresarial (o planejamento estratégico), que de acordo com seus defensores deveria ser adotado pelos governos locais, pois, segundo eles entendem, as cidades estão sob as mesmas condições e desafios que as empresas. Ocorre que a aplicação dessas técnicas de planejamento empresarial para elaboração de um projeto de cidade sugere a apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados, já que inclui a participação do setor privado na gestão de serviços e equipamentos públicos, com fundamento em estratégias econômicas de investimentos e políticas de controle e exclusão social.

Acredito que a vivência em Barcelona e o doutorado realizado na universidade catalã tenham, de fato, influenciado o tipo de planejamento que Verena Andreatta ajudou a conduzir em Niterói, em seu período como Secretária de Urbanismo.

Além disso, Andreatta já era ex-diretora do Instituto Pereira Passos, colecionando participações em vários projetos urbanísticos do Rio de Janeiro, como “Rio-Orla”, “Favela-

Bairro” e “Rio-Cidade”. Esses projetos merecem destaque, pois integravam o Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro (implementado entre 1995 e 2000), que, por sua vez, buscava estabelecer políticas de urbanização que enfatizassem o Rio enquanto cidade maravilhosa e enfraquecessem o “caos” e os ambientes degradados do município (OLIVEIRA, 2008). Histórico de atuação que, sem dúvida, influenciou a condução da Revisão do Plano Diretor de Niterói.

Na entrevista que realizei com o Sr. Rogério Gama, geógrafo e técnico da FGV durante a revisão do PDMP pelo Executivo, ele confirma esta influência: “A Verena era a Secretária, e com essa experiência que ela tem do Rio e de Barcelona, entendia a importância deste documento (referindo-se ao Plano Diretor) e obviamente o Ministério Público estava fazendo o papel dele. Mas trabalhando do outro lado (referindo-se à FGV e à Secretaria de Urbanismo) eu percebi que era interesse máximo ter esta peça revisada”.

Outro membro que merece destaque por sua atuação é José Renato Barandier Júnior, subsecretário do Urbanismo durante a atuação de Andreatta e Secretário do Urbanismo desde 2017. Graduado em arquitetura e Urbanismo pela UFRJ e mestre em Engenharia de Transportes pela mesma universidade, Renato já havia participado da elaboração do Plano Diretor de Transportes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU) e como subsecretário de Niterói da Operação Urbana Consorciada da Área Central. Durante o desenvolvimento desta dissertação consegui entrevistá-lo através de uma ligação telefônica, a pedido do presidente da PRESERV (Sidney Faria)²⁵.

Primeiro, devo destacar que fiquei muito surpresa pela forma com que fui recebida, além de responder atentamente minhas perguntas durante quase uma hora ele também se comprometeu a disponibilizar (e de fato o fez, após certa insistência da minha parte), alguns documentos que não constavam no *site* da SMU sobre o processo participativo promovido pelo Executivo, como por exemplo algumas das listas de presenças das audiências públicas realizadas e dados do processo administrativo que tratava da contratação da FGV.

É claro que todos os atores e atrizes sociais com os quais tive a oportunidade de dialogar foram extremamente receptivos. Optei por destacar a postura do Sr. Renato Barandier durante a entrevista, pois a impressão que ele passava durante os momentos em que estive na SMU era diferente²⁶. Muitas vezes correndo de uma reunião para outra, ele sustentava uma figura sisuda e era citado muitas vezes como um entrave para que eu conseguisse as licenças ou autorizações

²⁵ Como já mencionei na introdução ele intermediou o meu contato com alguns dos atores sociais entrevistados.

²⁶ Na introdução deste trabalho expliquei que já tinha contato com alguns membros da SMU porque atuei como prestadora de serviços no processo de licenciamento de uma escola na Região Leste de Niterói.

que eu procurava obter, já que os subsecretários aparentavam ter dificuldade de despachar todos os processos com ele.

Por isso, fiquei surpresa por ter sido bem recebida na minha posição de pesquisadora. Também acredito que a intermediação do presidente da PRESERV influenciou positivamente o contato.

Durante a nossa entrevista, o Sr. Renato destacou a amplitude de participação e debate que houve na revisão do Plano Diretor de Niterói, segundo suas informações o processo já estava sendo participativo desde a 6ª Conferência das Cidades de Niterói. Dentre as ações que buscavam promover a participação popular ele mencionou a divulgação de materiais referentes ao processo de revisão do PDMP no *site* da SMU, a atuação do Conselho Municipal de Políticas Urbanas de Niterói (COMPUR), as câmaras temáticas, a capacitação de lideranças e as audiências públicas propriamente ditas.

Apesar de ser uma iniciativa respeitável, a atualização do *site* da SMU e sua utilização para divulgação dos estudos e demais materiais referentes ao processo de revisão do Plano Diretor, não era feita com frequência durante o processo de revisão. Ana Paula Perles Ribeiro (coordenadora do MTST em Niterói), por exemplo, destaca que o *site* não era atualizado como deveria e que as publicações não foram realizadas com constância. Enfatizo, também, que até a data de encerramento desta dissertação algumas informações referentes ao projeto não constavam no referido *site*.

O COMPUR será mais bem estudado no tópico seguinte, quando realizarei uma breve análise da baixa representatividade dos movimentos sociais neste conselho, mas cabe mencionar aqui que ele representa outras partes da Sociedade Civil e do Poder Público. Quanto às câmaras temáticas, eram compostas por membros do Executivo e atuavam como instância de participação de caráter consultivo temporário.

A capacitação das lideranças buscava reunir líderes das associações de bairro e repartir informações básicas sobre planos diretores, com o objetivo de que elas fossem compartilhadas com os demais associados de cada bairro. Esta era uma iniciativa excelente e com um alto potencial de inclusão social. Ocorre que no material que me foi disponibilizado pela Prefeitura consegui acesso à ata da reunião, na qual constam os nomes de 12 membros de associações de moradores²⁷.

²⁷ É possível que outras reuniões para capacitação não tenham sido registradas através de lista de presença, já que duas entrevistadas, a primeira com Regina Bienenstein (coordenadora do NEPHU) e a segunda com a Ana Paula Perles Ribeiro (coordenadora do MTST), sinalizaram estar presentes e não constam na lista que tive acesso.

Entretanto, como Niterói tem 52 bairros, caracteriza-se uma baixíssima taxa de adesão ao projeto, seja por falta de interesse (ou ausência de consciência de sua importância) por parte da população, seja por falta de divulgação.

O Executivo e a FGV planejaram as audiências públicas em três etapas, em que ocorreriam a leitura da cidade, a construção dos cenários e por fim as diretrizes para revisão do PMDP. Estas etapas foram expostas em um formato de longos e repetidos esclarecimentos sobre o Plano, em linguagem técnica (sem avançar e explicar especificamente os detalhes mais complexos) e concedendo à população apenas três minutos de intervenção sem direito à réplica, tornando com isto, o diálogo limitado e por vezes incoerente, além de não privilegiar o debate (BIENENSTEIN, *et al.*, 2018, p. 113).

Com a leitura da cidade, o que se buscava era saber quantos e quais são os habitantes da cidade, como vivem, como se deslocam, quais são suas principais atividades econômicas, sociais, culturais, como se organiza o quadro político institucional e, ainda, como Niterói se posicionava com relação a outras cidades. Assim, no segundo semestre de 2015 foi promovida pelo Executivo a primeira etapa de audiências públicas. Elas somavam um total de 4 (quatro) audiências públicas distribuídas em 4 (quatro) das 5 (cinco) regiões da cidade, já que as audiências da Região Leste seriam realizadas em conjunto com as audiências da Região de Pendotiba.

Com os dados reunidos a partir da leitura e das audiências, gerou-se o Diagnóstico Técnico que permitiu o avanço para a segunda etapa promovida pelo Executivo, em que se seguiu a quantidade e regionalidade das audiências realizadas no momento da leitura da cidade. Ao final deste processo, construíram-se dois cenários: o inercial e o desejável.

Definido o cenário desejável para Niterói foi promovida uma terceira etapa onde foram concebidas as diretrizes para a revisão do PDMP. Nesta última etapa, promoveram-se não 4 (quatro), mas 5 (cinco) audiências públicas, graças à pressão popular exercida por moradores e associações de bairro localizadas na Região Leste da cidade. O Executivo, que vinha até então justificando a junção das audiências da Região Leste e de Pendotiba em razão da quantidade de habitantes existente na Região Leste, foi confrontado em uma das audiências, conforme demonstra o relato do Sr. Sidney Faria, representante da PRESERV²⁸,

Numa determinada audiência que teve, foi em Pendotiba, eu coloquei o Estatuto da Cidade e falei sobre o absurdo que estava acontecendo de não contemplar os moradores da Região Leste. As audiências eram em todas as regiões e a Região de

²⁸ Tratarei mais à frente um estudo mais detalhado desta entidade e seu envolvimento durante as audiências legislativas, mas optei por privilegiar o relato realizado na entrevista, já que ele demonstra uma conquista da população durante as audiências executivas.

Pendotiba eles chamavam de audiência conjunta nas duas regiões (Leste e Pendotiba). Eu fui e nessas audiências eu perguntava: Quem aqui é morador da Região Leste? Não tinha ninguém. Então ficava evidenciado que a Região Leste (e tudo isto eu tenho documentado) estava sendo discriminada, né? (FARIA, Sidney. Entrevista realizada em 23/06/20).

Após esta fala, o Sr. Sidney Faria relatou ter sido abordado pelo diretor da Secretaria de Urbanismo e Mobilidade que se prontificou a realizar uma reunião na Região Leste, que ocorreria no CIEP do bairro de Várzea das Moças. Apesar da ausência de divulgação da reunião, o Executivo foi surpreendido pela quantidade de moradores presentes. Através desta articulação os moradores conseguiram, por fim, que na última etapa do processo de revisão do PMDP pelo Executivo fosse realizada uma audiência pública na região. Apresento abaixo o relato do presidente da PRESERV, que detalha o evento:

Aí na época quem estava conduzindo era o diretor do Urbanismo, o Fabrício, então ele se prontificou a ter uma audiência na Região Leste, mas não seria audiência, seria reunião. Bom, aí ele falou comigo que ia ter uma reunião na Região Leste. Aí eu falei com ele: que bacana! Ficou marcado aqui no CIEP de Várzea das Moças, porém, eles não fizeram nenhuma divulgação e não colocaram o título de audiência pública, seria apenas uma reunião. Mas por iniciativa própria eu convoquei a população do bairro todo, coloquei carro de som chamando os moradores, colocamos faixas, cartazes... Enfim, eu sei que o Urbanismo ficou apavorado que a gente tava divulgando desta forma, porque para eles seria uma reunião. Aí eles vieram pra reunião e tipo assim... Se eu tô convocando, problema meu. Eles não convocaram, né? Só que a gente levou equipamento de som, levou uma boa estrutura para ter esta “audiência pública”. Eles ficaram surpresos pois estava lotada a sala do CIEP e isso nunca aconteceu em nenhuma audiência pública. Isso era uma questão que eu batia sempre e todos os participantes batiam muito, que a Prefeitura não divulgava as audiências públicas. (...) Ou seja, então aqui em Várzea, eles chegaram e estava lotado, mais de 100 pessoas.²⁹ Lotado mesmo. (...) A população “se empolgou”, foi muito importante, tivemos uma comissão na época, reivindicamos várias questões para a região. Enfim, foi muito participativa e a quantidade de pessoas nesta “audiência”, e a participação e a qualidade desta “audiência” repercutiu bastante. (...) Por fim, acabou tendo mais a frente uma audiência realmente. (FARIA, Sidney. Entrevista realizada em 23/06/20).

Neste cenário, é possível perceber a ausência de adequação regional em boa parte das audiências públicas. Sem contar a pouca divulgação, que contribuiu inclusive para o cancelamento de algumas audiências. Sobre esse processo de revisão promovido pelo Executivo, a professora Regina Bienenstein em conjunto com outros membros da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF (2018, p. 113), explica que se percebe um processo de esvaziamento participativo causado principalmente pelas atitudes do Executivo, seja como decorrência da falta de divulgação ou de divulgação não apropriada, seja por causa da maneira pela qual o processo de discussão ou pela não aceitação das demandas da população.

²⁹ Destaquei este número para mencionar que 100 pessoas, era considerado um grande número, pois era o equivalente a cerca de 5% da população de Várzea das Moças (um dos três bairros que compõem a Região Leste), de acordo com o último censo do IBGE, que foi o de 2010.

Destaco que a falta de divulgação foi uma queixa maciça durante todo o processo promovido pelo Executivo. Quando questionei o atual Secretário de Urbanismo, Renato Barandier, ele me explicou que a divulgação tinha sido regularmente realizada. Depois desta afirmação perguntei por que a falta de divulgação era uma reclamação tão grande de associações de moradores e de movimentos sociais e ele me respondeu em tom de brincadeira: “queriam que a gente divulgasse no Jornal Nacional, mas não tínhamos verba”.

Em contraponto, o que se percebe pelos relatos dos entrevistados e por estudos conduzidos pelo NEPHU é que o Executivo divulgava as audiências, mas de maneira restrita, ou seja, respeitando as formalidades legais, só que sem ampla informação por todo o território do Município. (BIENENSTEIN, *et al.*, 2018, p. 113). Um exemplo de ausência de divulgação se percebe no relato do Sr. Sidney Faria que afirma que o Executivo não divulgava as audiências:

Tanto é que teve uma audiência pública lá no Fonseca, no Clube Atlético Fonseca, que é bem no centro, ali na Alameda, local de muita população, e a audiência não ocorreu por falta de público, não teve quórum. Ou seja, a falta de divulgação é tão grande, que eu chegando lá no clube perguntei onde estava tendo audiência e as pessoas não sabiam informar. Até que por fim, eu vi um cantinho lá e ali era a audiência, mas ninguém sabia. (FARIA, Sidney. Entrevista realizada em 23/06/20).

Por fim, quanto à divulgação das audiências executivas, há que se falar que elas não foram muito amplas e nem caminharam muito além dos requisitos legais, ficando à cargo da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais a divulgação “boca-a-boca”, por carro de som e de outras formas que chamassem a população geral para participar do processo.

Ao mesmo tempo as falas técnicas, os mapas de difícil visualização, as longas exposições do Executivo durante os procedimentos participativos dificultavam a compreensão dos temas tratados e, portanto, obstaculizavam também a participação da população.

b) Fundação Getúlio Vargas (FGV)

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi contratada pela Prefeitura de Niterói, com dispensa de licitação, para auxiliar tecnicamente a Secretaria de Urbanismo e Mobilidade de Niterói (SMU) no processo de revisão do Plano Diretor do município. Através do processo administrativo nº080-000672/2014, a então Secretária Verena Vicentini Andreatta (2014, p. 1) justificava que a Secretaria de Urbanismo de Niterói não tinha “condições de acrescentar às suas atividades cotidianas um processo da magnitude de revisão do Plano Diretor, sobretudo

nas etapas de diagnósticos municipal – que consiste em levantamento de grande volume de dados (...).”

Destacando a notoriedade e a experiência em projetos de porte semelhante e solicitando o “aprovo” do Prefeito Rodrigo Neves, Andreatta aduz que a contratação da referida entidade custaria estimadamente R\$2.240.000,00 (dois milhões e duzentos e quarenta mil reais) e que seria dispensada de licitação nos termos do inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações.³⁰

Posteriormente, o Ministério Público estadual abriu uma investigação para apurar a suspeita de improbidade administrativa em razão da falta de licitação (SCHMITT e SODRÉ, 2014, p. 1). Buscando verificar a existência de outras entidades com corpo técnico apto a realizar o estudo, Renata Scarpa (promotora de Tutela Coletiva e Urbanismo) oficiou a UFF e a UFRJ para entender a possibilidade de uma eventual concorrência pública (SCHMITT e SODRÉ, 2014, p. 1).

De um lado, o Município explicava que a escolha da FGV fora realizada por sua notoriedade e experiência em projetos de porte semelhante, conforme prevê a Lei de Licitações; de outro, Guilherme Fernandes (professor do Instituto de Geociência da UFF) defendia que a universidade teria corpo técnico capacitado a desenvolver um estudo, gratuitamente ou a baixíssimo custo para Niterói, por meio da Fundação Euclides da Cunha (FEC)³¹, que é ligada à instituição e especialmente pelo conhecimento acumulado por décadas que a UFF tem da cidade de Niterói (SCHMITT e SODRÉ, 2014, p. 2).

Apesar disso, a investigação não confirmou a suspeita de improbidade administrativa e seguindo de forma aparente os procedimentos legais a contratação da FGV Projetos foi efetivada. Destaco que optei por usar termo “aparente” na frase anterior porque a Fundação Getúlio Vargas é, recentemente, investigada pelo MPRJ, por suspeitas de superfaturamento em contratos com o poder público, obtenção de lucro indevido e malversação da verba pública (ÉBOLI, 2020, p.1).

A acusação (considerada prescrita pelo TJRJ) seria a de suposta fraude, ocorrida na gestão de Rosinha Garotinho (PL) e se estendendo nos governos de Sérgio Cabral (MDB), na alienação do BERJ (Banco do Estado do Rio de Janeiro) em 2006, sem que tivesse ocorrido licitação (ÉBOLI, 2020, p.1). As denúncias que estão em debate atualmente conduzem a um

³⁰ Art. 24. É dispensável a licitação: XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

³¹ A FEC faz inúmeras parcerias com o poder público para desenvolvimento de projetos de interesse público sem objetivo de lucro, inclusive fora do RJ (haverá, por exemplo, um mestrado interinstitucional do PPGDC com a Defensoria do Maranhão);

questionamento sobre a reputação e a credibilidade da FGV, além do seu caráter supostamente neutro e técnico.

Ao mesmo tempo, parecia haver uma relação direta entre o poder público e a FGV, o que pode ser visto, por exemplo, no fato de antigos funcionários da FGV serem atualmente comissionados na Prefeitura, como é o caso do Sr. Rogério Gama, geógrafo e funcionário da FGV durante o período inicial de levantamento de dados para subsídio da revisão do PDMP.

Mas a par das atuais suspeitas, a contratação seguiu seu curso e iniciou-se o processo de diagnóstico. Buscando compreender o que aconteceu nesta etapa realizei uma entrevista com o Sr. Rogério, contato que foi facilitado pelo vereador Leandro Portugal (PV), que eu já conhecia por causa de nossa associação com a PRESERV. Como já estávamos no auge da pandemia, a entrevista com o geógrafo foi realizada pelo *Google Meet*.

Ao questionar sobre como tinha sido realizada a primeira fase de levantamento de dados, a fase de diagnóstico, eu perguntei, especialmente, se eles tinham escutado os moradores e ido às comunidades. Como resposta, obtive o relato que se segue:

Primeiro a gente faz um levantamento de dados exaustivos. [...] Se você pegar os dois volumes dos relatórios da FGV, é muita coisa. Nós éramos uma equipe muito grande, acho que eram quase 20 consultores. A primeira coisa que a gente fez com a Prefeitura foi um trabalho de campo onde tava o Renato³², a própria Verena³³. Foi mostrando questões para a equipe inteira, fomos de microônibus e íamos descendo nos lugares. E aí cada equipe de cada módulo atuou de forma diferente. Então eu, na questão ambiental, que tinha a questão do risco, por exemplo, fiz um trabalho de quase três semanas com a defesa civil. Não acho que foi menos. É que a gente visitou vários lugares para avaliar as questões de risco. Então eu peguei o mapeamento da área de risco, a gente identificou onde eram os pontos de mais chamadas e fomos visitar e fazer visita de campo. E aí conversamos com lideranças, a gente mapeou outras fragilidades, enfim tem vários métodos que a gente usou neste processo, nesta parte de risco principalmente. Aí teve outras equipes que fizeram outros campos, por exemplo para identificação de centralidades, enfim de outras questões. E as nossas escutas principalmente eram através do COMPUR e da FAMNIT. Então quando a gente tinha alguma questão social onde era preciso conhecer alguma coisa mais a fundo a gente tentava ouvir eles ou eles levavam a gente até onde a gente precisava chegar. (GAMA, Rogério. Entrevista realizada em 24/07/2020)

Também questionei se os gestores chegaram a ouvir, por exemplo, o Fórum de Luta pela Moradia de Niterói e São Gonçalo, e obtive a seguinte resposta: “Sempre foi pelo COMPUR, neste processo de diagnóstico, diretamente, não”.

Considerando que a linguagem não é transparente e que é papel do pesquisador perceber os aspectos que não são revelados na aparência das coisas, busquei na análise de discurso a

³² Referindo-se a José Renato Barandier Jr., Subsecretário de Urbanismo da Prefeitura de Niterói quando se deu o início da revisão do PDMP.

³³ Referindo-se a Verena Andreatta, Secretária de Urbanismo da Prefeitura de Niterói quando se deu o início da revisão do PDMP.

ferramenta metodológica que me permitisse interpretar as informações obtidas em minha entrevista com o geógrafo.

Eni Orlandi (2009, p. 59 a 62) propõe um dispositivo de interpretação que tem como característica colocar o dito em relação ao não dito, o que o sujeito diz em um lugar com o que é dito em outro lugar, o que é dito de um modo com o que é dito do outro, procurando ouvir, naquilo que o sujeito diz aquilo que ele não fala, mas que constitui igualmente os sentidos de suas palavras.

No caso em análise, por exemplo, a própria profissão do entrevistado demonstra uma preocupação com aspectos de classificação, desenho e mapeamento. Pode se perceber a visão preponderante da modernidade (que classifica, desenha e conta, entretanto, é descuidada na escuta ou na compreensão das narrativas) recusa assim, a não ser em raros casos, a experiência dos que praticam o espaço; dos que, por sobreposições culturais extraordinárias, formam e produzem o tecido social (BARRETO, et al., 2002, p.39).

Apesar do esforço das visitas e de ouvirem as lideranças através do COMPUR e da FAMNIT, o discurso do geógrafo oculta questões relevantes.

Uma delas em relação ao Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR)³⁴, órgão colegiado que é composto por 18 conselheiros representantes dos segmentos da Sociedade Civil e do Poder Público, que se reúnem mensalmente.

De acordo com a proporcionalidade estabelecida pelo Conselho Nacional das Cidades, o COMPUR tem cinco representantes indicados pelo Poder Executivo e dois representantes indicados pelo Poder Legislativo, cinco representantes de movimentos sociais e populares, dois representantes do segmento empresarial, dois representantes indicados pelos trabalhadores, um representante indicado pelas entidades profissionais e acadêmicas e um representante das organizações não governamentais.

Ocorre que na composição do COMPUR no período de 2013-2016 (ANEXO 4) por exemplo, os cinco representantes de movimentos sociais e populares eram integrantes da FAMNIT³⁵. Quem chama atenção para esta questão é Angeline Alves, em sua dissertação de mestrado intitulada “O sentido da participação social: um estudo de casos múltiplos no setor de política urbana de Niterói-RJ”, que teve como um de seus objetos empíricos o Conselho

³⁴ Criado pela Lei Municipal No. 2.123/2004 com a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano com participação social e integração das políticas de regularização fundiária e habitação; de saneamento ambiental; e de trânsito, transporte e mobilidade urbana.

³⁵ A constituição desta entidade, seu funcionamento e seus pleitos serão mais bem desenvolvidos no tópico 2.2.2, mas optei por abordar aqui alguns temas relacionados a fim de trazer clareza para fala do ex-técnico da FGV.

Municipal de Política Urbana de Niterói. Neste trabalho, a autora problematiza a centralização da representação na FAMNIT:

O que se observa é que a representação da sociedade civil, sobretudo no que diz respeito a movimentos sociais e populares está concentrada na FAMNIT. Talvez por ser a federação que representa todas as associações comunitárias do município, como disse um de seus representantes e conselheiro numa das reuniões. No entanto, uma vez que essa federação seja cooptada, põe por terra toda a possibilidade de representação do segmento, que é fundamental à representação de interesses das classes menos favorecidas e que mais necessitam de políticas públicas para melhorar a sua qualidade de vida. Soma-se a isso o fato de representarem 5 votos no conselho, em um universo de 18 votos, ou seja, 27,8% dos votos, o que representa quase um terço da capacidade de decisão no conselho e quase metade do poder de decisão da sociedade civil. (ALVES, 2015, p. 61 e 62) (Grifei).

A questão da cooptação de lideranças em Niterói, especialmente no que tange às cadeiras ocupadas pela FAMNIT no COMPUR, pode ser entendida também no trabalho de Cynthia Gorham (2017, p. 8), que explica:

Os conselheiros que são membros da Federação das Associações e Moradores do Município de Niterói, FAMNIT, e, portanto, deveriam ocupar assentos no segmento popular correspondente, acumulavam (em nov. 2016) em sua maioria, cargos no Executivo (de 10 desses conselheiros, sendo cinco titulares e cinco suplentes, oito têm seus nomes encontrados em Diários Oficiais como funcionários da Prefeitura). Ou seja, pertencerem ao segmento denominado ‘movimentos sociais’ soa, no mínimo, como inadequado. Estes são na realidade, representantes do Executivo. Exercem os papéis opressivos e hegemônicos de seus patrões; não demonstram em sua prática nenhum ‘movimento’, no sentido revolucionário e insurgente apoiado por Zibechi (2006), mas apenas mantêm um emprego. (Grifei).

Apesar da ampliação do quadro de conselheiros do COMPUR sem vínculo com o governo em 2016, a base governamental continuou ocupando a maior parte das cadeiras no órgão colegiado.

Diante destas respostas do geógrafo, compreendi que foram realizadas visitas aos locais de risco, quando do levantamento de dados, e que a entidade buscou ouvir a Federação das Associações de Moradores do Município de Niterói (FAMNIT) e o Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR), passo extremamente válido no processo de elaboração do diagnóstico.

Mas, ao resgatar os ensinamentos de Eni Orlandi (2009, p. 59-62), compreende-se que as condições de produção, que constituem os discursos, funcionam de acordo com certos fatores, um deles é denominado relação de sentidos. Com base nessa noção, não há discurso que não se relacione com outros, ou seja, os sentidos resultam de relações: um discurso aponta para outros que os sustentam e todo discurso é visto como um estado de um processo discursivo mais amplo, contínuo.

Levando em consideração outros discursos, presentes nos trabalhos já elaborados, tanto por Alves quanto por Gorham, quando o Sr. Rogério Gama afirma “as nossas escutas principalmente eram através do COMPUR e da FAMNIT”, seria uma outra maneira de dizer que na fase de diagnóstico e levantamento de dados realizado pela FGV não ocorreu uma escuta proativa dos movimentos sociais populares, já que seus representantes no COMPUR acabavam sendo, muitas vezes, representantes do Executivo.

O apoio da FGV à Revisão do PDMP de Niterói seguiu nas demais fases promovidas pelo Executivo, mas pode-se dizer que a elaboração do diagnóstico influenciou todo o processo de revisão do Plano Diretor, e o fato de ele não ter sido, de fato, construído junto à população interessada, prejudicou o projeto de lei que chegou ao Legislativo, pois o projeto apresentava, por exemplo, uma linguagem de difícil compreensão, baseada em termos técnicos e uma demarcação de comunidades e territórios construída praticamente sem os moradores dos respectivos locais (o que significou, por exemplo, a demarcação incorreta de ZEIS).

c) Poder Legislativo Municipal: Câmara dos Vereadores

A análise da composição da Câmara de Vereadores de Niterói, durante as audiências legislativas promovidas após o envio do Projeto de Lei que revisava o PDMP ao Legislativo são uma figura central neste processo. Primeiro porque os votos dos vereadores são um reflexo da posição histórico-social que eles ocupam e depois porque a principal mobilização das associações e movimentos sociais era no intuito de fazê-los propor ementas ou votar para beneficiar seus pleitos.

Com 21 (vinte e um) vereadores, sendo 17 (dezesete) integrantes da base do governo e os outros 4 (quatro) da oposição, o Executivo municipal tinha todas as chances de aprovar quase que integralmente o Projeto de Lei que tinha sido encaminhado pelo Prefeito. Para aclarar a composição do Legislativo municipal elaborei, no Anexo 5, uma tabela que enumera os vereadores por partido, votos (a favor ou contra o plano diretor) bem como, por sua orientação na casa.

Um estudo biográfico destes 21 atores sociais, de suas falas e votos não é o meu objetivo neste trabalho, já que busco a empiria e a utilização do estudo de caso como uma oportunidade para revelar os sujeitos em concreto normalmente silenciados e à margem da sociedade.

Apesar disso, algumas figuras se destacam, quer por uma atuação em prol da inclusão cidadã, dos pleitos socioambientais e da luta por moradia, quer que por apoiar as demandas do mercado imobiliário. São eles:

- 1) Atratino Cortes (MDB) – Presidente da Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos, Transportes e Trânsito;
- 2) Bruno Lessa (PSDB) – Presidente da Comissão de Meio Ambiente Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade;
- 3) Milton Cal (PP) – líder do governo na casa legislativa;
- 4) Paulo Eduardo Gomes (PSOL) – pela atuação de destaque junto aos movimentos sociais; e
- 5) Talíria Petrone (PSOL) – pela atuação de destaque junto aos movimentos sociais.

Atratino Cortes e Bruno Lessa tiveram papel central durante o processo legislativo de revisão do PDMP, já que cabia a ambos a produção de pareceres sobre o projeto de lei enviado a casa legislativa. A decisão pela criação de um documento em conjunto acabou por otimizar o trabalho da Câmara dos vereadores e a oportunidade de participação por parte da população. Entendo isso porque os dois presidentes eram responsáveis pela condução das audiências públicas e enquanto Atratino representava a situação, Lessa fazia o papel de oposição. Ou seja, mesmo que o Legislativo tivesse uma composição que apoiasse majoritariamente o governo, os partidos da oposição conseguiram um lugar importante na condução do processo.

Enquanto Milton Cal (PP) era o responsável por trazer as emendas por parte do Executivo, tanto ele como Atratino tiveram destaque no apoio ao setor imobiliário e da construção civil³⁶. Bruno Lessa, por sua vez, destacou-se por oportunizar reuniões após as audiências públicas para receber os movimentos sociais e grupos que tinham uma atuação frequente e massiva nas audiências públicas pleiteando condições melhores de moradia e a preservação do meio-ambiente. Esses encontros contaram com o apoio e participação dos vereadores do PSOL, que se destacaram em todo processo pelo suporte aos movimentos de luta por moradia.

³⁶ A relação de Atratino com a ADEMI-Niterói será exposta no tópico “d”.

d) ADEMI-NITERÓI

A Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Niterói (ADEMI-Niterói) foi fundada em 1972 e é a principal representante dos empreiteiros na cidade niteroiense, contando atualmente com quase quarenta instituições associadas³⁷.

A Diretoria, com mandato de abril de 2016 a março de 2018, foi composta pelos seguintes executivos representantes de construtoras e imobiliárias: Dr. Bruno Cardoso de Serpa Pinto (representante da SPIN, exercendo a função de Presidente da ADEMI), Dr. Joaquim Andrade (Gimenez Andrade Arquitetos), Dr. Aluizio Monteiro Elvas Junior (Elvas Empreendimentos Imobiliários), Dr. Rogério Faria Maciel (JM Construções), Dr. Roberto Baranowski Coutinho³⁸, Dr. Jean Pierre Biot (JPR Projetos e Construções), Dr. Naum Roberto Ryfer (Pinto de Almeida), Dr. Richard Sonsol (Bacos Construtora) e Dr. Fernando Policarpo de Oliveira (SOTER – Sociedade Técnica de Engenharia).

O setor de construção civil tem um histórico de investimentos na cidade que data da década de 70 e tem se aliado a sucessivas legislaturas para garantir seus interesses em Niterói.

A relação de certa proximidade com o Executivo Municipal, no período em que foi revisto o plano diretor, destaca-se, por exemplo, na cerimônia de posse do novo presidente da ADEMI-Niterói, que contou com a presença do então Prefeito de Niterói, Rodrigo Neves, da Secretária de urbanismo (Verena Andreatta), do Secretário de Meio Ambiente (Eurico Toledo) e dos demais representantes do Poder Executivo Municipal³⁹.

É possível traçar um paralelo com os ensinamentos de Carlos Vainer (2002, p.86) que explica a tendência das cidades que adotam políticas de empresariamento urbano (que como já expus é o caso de Niterói) tem de fazer parcerias público-privadas que garantam que os

³⁷ Amim Consultoria Imobiliária LTDA, A.S. Souza Empreendimentos Imobiliários LTDA, Bacos Construtora LTDA, Brasil Brokers, Century Empreendimentos Imobiliários LTDA, CEU – Construções E Engenharia Urbana S/A, Cheade Engenharia LTDA, Construtora Fernandes Maciel LTDA, Construtora Joama LTDA, Construtora Medeiros Carvalho De Almeida LTDA, Contesi Construção LTDA, Daniella Lago e Advogados Associados, Elvas Empreendimentos Imobiliários LTDA, Equipe Projetos Construções LTDA, Francisco Egito Administradora de Condomínios e Contabilidade LTDA, FMF Empreendimentos Comerciais LTDA, Gimenez Andrade Arquitetos LTDA, Itauba Arquitetura e Construção LTDA, JM Construções LTDA, JPR Projetos e Construções LTDA, Kastrup Empreendimentos e Locacoes Eireli, KREK Administração LTDA, LRM – Projetos E Construções LTDA, LUMARJ Administradora De Condomínios LTDA – ME, M.J. Florido Planejamento E Projetos LTDA. EPP, Pinto de Almeida Engenharia S.A., PLACON Planejamento, Construção E Incorporação LTDA, PREMAG - Sistema De Construções LTDA, Proart Engenharia LTDA, Protest Adm. e Empreendimentos LTDA, RG Côrtes Engenharia S.A., Riley & Co Projetos E Gerenciamento LTDA, Self Consultoria De Imóveis LTDA, Self Imóveis LTDA, Selling Corretagem Imobiliária LTDA, SOTER – Sociedade Técnica De Engenharia S.A, Spin Inovações Imobiliárias, Tecconstru Engenharia LTDA, Terrae Projetos E Consultoria LTDA.

³⁸ Apesar de verificar que ele é sócio de inúmeras empresas do ramo imobiliário (como por exemplo a SPE Praia de Boa Viagem Empreendimentos Imobiliários), não encontrei nenhuma das empresas no rol de associados da ADEMI.

³⁹ Informações presentes no discurso de posse do Dr. Bruno Serpa Pinto.

interesses do mercado estarão adequadamente representados nos processos de planejamento e de decisão.

Outro exemplo possível desse tipo de parceria, seria a relação entre o então Vereador e Presidente da Comissão de Urbanismo, Atratino Côrtes (PL) e um dos executivos que constava na diretoria da ADEMI-Niterói (2016-2020) o Dr. Roberto Baranowski Coutinho. Ambos integram algumas construtoras formada por políticos e empresários da mesma raiz genealógica⁴⁰ de Altineu Côrtes (PL)⁴¹. Uma delas é a empresa SPE Praia de Boa Viagem Empreendimentos Imobiliários, que está estabelecida na Rua Presidente Backer, em Icaraí, com o acanhado capital social de R\$ 1 mil, integrando a holding familiar União Realizações Imobiliárias, sediada no mesmo local (MONTEIRO, 2020, p.1).

Percebo aqui uma linha tênue em que “a analogia cidade-empresa desliza, suave e sutilmente, para uma analogia cidade-empresários” (VAINER, 2002, p. 89). Ao mesmo tempo, ao observar a posição da ADEMI-Niterói e de seus associados em meio a totalidade social e às relações sociais os vejo como representantes de classe ou frações de classe e verifico que o Estado não é neutro, haja vista a influência dessa fração de classe no Executivo e no Legislativo municipal (POULANTZAS, 1977, p. 22).

Dentre os interesses desse grupo, a revisão do Plano Diretor de Niterói era um objetivo que garantiria as operações do mercado imobiliário. Esse alvo fica claro no discurso de posse do presidente da associação para o mandato de 2016 a 2018:

Ordenar o crescimento urbano é essencial e, por isso, a revisão do Plano Diretor e dos planos urbanísticos regionais se torna relevante. Não há como operar o mercado imobiliário sem a continuação dos estudos e das discussões do novo Plano Diretor. Nossa atividade fica engessada, com pouca mobilidade. Sem esse Plano aprovado, perdemos a capacidade de investir na cidade. Por isso, temos a expectativa de que a administração municipal coloque na pauta essa discussão, e aprove o novo Plano Diretor. Essa é a única maneira de atenuar o difícil cenário que vivemos atualmente e que nosso esforço e árduo trabalho por Niterói não seja em vão (SERPA PINTO, 2016, p. 4).

Para analisar este trecho, eu parti dos ensinamentos de Eni Orlandi (2009) entendendo que os discursos não são neutros e carregam não só as ideologias de quem discursa como também são influenciados pelo contexto histórico-social em que se inserem.

Bruno Serpa Pinto fala pelos empresários e representa os interesses imobiliários e da construção civil, influenciado por seu histórico familiar como veremos no capítulo seguinte, ele pleiteia, por óbvio, os interesses do setor que integra. Quanto ao contexto histórico-social, o

⁴⁰ Tanto Roberto quanto Atratino são primos de Altineu.

⁴¹ Deputado federal do PL pelo RJ desde 2015 e tendo exercido o cargo de secretário estadual do Ambiente e Sustentabilidade, nomeado em 2019 pelo governador Wilson Witzel.

próprio IBGE indicava uma retração no Produto Interno Bruto (PIB) do país em 2016 e uma queda generalizada em todos os setores da economia, que pela primeira vez, desde 1996, registraram taxas negativas.

A relação direta entre as crises econômicas e o mercado é claramente explicada na obra de David Harvey (2014), que destaca o papel ativo dos processos de urbanização e da reorganização espacial na absorção do capital. Ocorre que as consequências dessa captação de recursos excedentes não acontece sem processos de remoção, desapropriação e segregação socioespacial como sinalizado em inúmeros casos ao longo dos anos.⁴² A conexão da situação macroeconômica e do setor é reafirmada no discurso de Bruno Serpa Pinto, que destaca o vínculo entre a queda do número de obras e o aumento no desemprego, como um potencializador da violência (SERPA PINTO, 2016, p. 5).

Com base nesse discurso norteador, associados da ADEMI-Niterói estiveram presentes em todo processo de revisão do PDMP reivindicando formas de expansão do setor de construção, quer por normas de gabarito mais benéficas, quer pela não demarcação de áreas propícias para construção como ZEIS. Esses pleitos foram cobertos e justificados pela geração de empregos que o aquecimento imobiliário incrementaria.

2.2.2. Entidades não institucionais

Nesse tópico minha proposta inicial era apresentar e analisar os dados provenientes das pesquisas e entrevistas realizadas com o Fórum de Luta pela Moradia de Niterói, a Federação de Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT), a Associação dos Moradores de Jurujuba (AMORJ), a Ocupação do Casarão da Presidente Domiciano, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em Niterói, o Lagoa para Sempre, a Associação de Preservação Ambiental de Várzea das Moças, o SOS Engenho do Mato, a Colônia dos Pescadores de Itaipu, os Quiosqueiros de Charitas e o Sub Comitê de Bacias das Lagunas de Itaipu e Piratininga (CLIP).

Durante o processo de levantamento de dados, percebi a amplitude da luta por direitos e dos pleitos de todas essas entidades, optei pela reunião neste tópico, das entidades que abordaram as duas demandas mais emblemáticas do PDMP, que tiveram o condão de mobilizar mais de um setor da sociedade, quer contrapondo visões sobre a cidade que se busca construir, quer conectando posicionamentos sobre as propostas para o espaço social de Niterói. São eles:

⁴² Paris (Georges-Eugène Haussmann), Nova Iorque (Robert Moses) e Rio de Janeiro (Francisco Pereira Passos).

a luta por moradia (refletida nos pleitos contra remoção e o adensamento, e na batalha pela demarcação das Zonas de Especial Interesse Social) e o conflito socioambiental que envolveu a Lagoa de Itaipu.

Além disso, há entidades sobre as quais não consegui dados suficientemente relevantes, quer sobre sua constituição, quer sobre sua atuação específica na Revisão do Plano Diretor de Niterói. Elas tinham sido incluídas no meu levantamento, pois são citadas em alguns artigos e estudos desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa Habitacionais e Urbanas da UFF como atores sociais envolvidos no processo de revisão do PDMP.

Como no meu planejamento de execução desta dissertação, optei por realizar as entrevistas no meu segundo ano de mestrado, isso acabou ocorrendo inclusive durante a pandemia da COVID-19. Devido às limitações das minhas condições objetivas de possibilidade, não consegui realizar visitas presenciais a essas entidades e não consegui intermediadores que me ajudassem no contato com elas.

Por estas razões, recorte do objeto e condições objetivas de possibilidade da coleta de dados, não tratarei das seguintes entidades: Associação dos Moradores de Jurujuba (AMORJ), Colônia dos Pescadores de Itaipu, SOS Engenho do Mato, quiosqueiros de Charitas e Subcomitê de Bacias das Lagunas de Itaipu e Piratininga (CLIP).

Além disso, já havia mencionado anteriormente as informações que possuía sistematizei no tópico do Fórum de Luta Pela Moradia de Niterói e São Gonçalo, algumas das informações de relevância que consegui levantar sobre a FAMNIT. Não dediquei a essa última um tópico separado, por conta da baixa quantidade de dados, mas optei por mencioná-la devido ao seu antigo histórico de luta por moradia na cidade e por ela ter contribuído com a atual existência do FLPM (formado por movimentos que não se sentiam tão representados pela FAMNIT).

Nessa seção também inclui as entrevistas com membros do Núcleo de Estudos e Pesquisa Habitacionais e Urbanas (NEPHU) da Universidade Federal Fluminense (UFF), tendo em vista seu histórico de assessoria aos pleitos da sociedade civil, por moradia na cidade, e por organizar o Fórum de Luta pela Moradia.

a) Associação de Preservação Ambiental de Várzea das Moças (PRESERV)

A Associação de Preservação Ambiental de Várzea das Moças (PRESERV) é associação privada, sem fins lucrativos, que visa a preservar o meio ambiente e atua na região Leste da cidade de Niterói. Essa entidade integra atualmente o Conselho Consultivo do Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET) e tem como missão a promoção da qualidade de vida, a

conscientização e a formação de pessoas comprometidas na preservação do meio ambiente. Sobre sua constituição e as formas iniciais de atuação, o Presidente Sidney Faria explica em entrevista realizada em 23/06/20:

A PRESERV surgiu em 2012. Na verdade, no início do ano de 2012 começou a ser divulgado aqui em Várzea das Moças a construção de dois grandes condomínios [...]. Somando os dois dariam quase mil novas residências, quase mil apartamentos. Na época eu e outros moradores nos reunimos e vimos a necessidade de denunciar isso, fomos ao Ministério Público e denunciemos essas construções. O absurdo de construir tantos empreendimentos que iria mais do que dobrar o número de moradores de Várzea das Moças, um local que não tem rede de esgoto, as ruas não têm asfalto, enfim não teria como, seria um absurdo. Disso nós vimos a necessidade de criar uma associação e daí surgiu a PRESERV, em 2012. [...]Acabaram que me indicaram como presidente, eu não tinha nenhuma formação ambiental, não entendia nada, mas decidiram que seria eu. Mas aí eu assumi esse compromisso e comecei a realmente estudar e começar a me inteirar. Fui procurar o Parque da Serra da Tiririca e depois de participar de algumas reuniões a PRESERV passou a fazer parte do Conselho Consultivo do Parque. Aí foi, fui me inteirando e participando de reuniões, aqui e ali, e a PRESERV foi ocupando espaço. (FARIA, Sidney. Entrevista realizada em 23/06/20).

Eni Orlandi (2009, p.30) ensina que as condições de produção do discurso compreendem fundamentalmente os sujeitos e sua situação, ao mesmo tempo há que se considerar as circunstâncias de enunciação, o contexto sócio-histórico e ideológico.

Assim, para compreender os pleitos da PRESERV é importante saber que Várzea das Moças é um local de "baldeação", pois interliga as cidades de Niterói, São Gonçalo e Maricá e também um bairro peculiar, já que é totalmente abraçado pelo Parque da Serra da Tiririca. Ao mesmo tempo, a região conta com o desinteresse do poder público, razão que motivou a criação da associação e atualmente é uma de suas principais denúncias.

Do mesmo modo, cabe destacar algumas questões sobre o contexto ideológico e sócio-histórico do presidente da PRESERV para entendermos seu discurso. Sidney Castro Faria, apesar de dizer em entrevista que não sabia por qual razão tinha sido escolhido para conduzir a entidade, traz no currículo uma atuação de mais de 20 anos no Sindicato Nacional dos Aeronautas⁴³. Seu histórico de atuação na luta por direitos sociais acaba por se estender a PRESERV que mesmo tendo no nome e sustentando sua atuação principal em defesa do meio ambiente, também sustenta entre os seus objetivos a atuação em defesa dos direitos sociais, especialmente da população de Várzea das Moças.

O principal canal de comunicação⁴⁴ da entidade demonstra sua atuação promovendo caminhadas ecológicas, eventos para plantio de mudas que visam a contribuir com o

⁴³ Informações às quais tive acesso por ter sido associada à instituição.

⁴⁴ PRESERV, Associação de Preservação Ambiental de Várzea das Moças. Página do *Facebook*. Disponível em <https://www.facebook.com/preservniteroi/?epa=SEARCH_BOX> Acesso em 13 de agosto de 2020 às 14h.

reflorestamento da região, visitas às escolas estadual e municipal do bairro para conscientização dos alunos, bem como outros eventos de conscientização, cursos de capacitação em parceria com a Defesa Civil e até mutirões para auxiliar no combate à dengue, zica e chikungunya.

Ao mesmo tempo, segundo Sidney Faria, a atuação inicial da entidade ocorreu quando “por acaso” perceberam que a região Leste não teria sido contemplada para sediar nenhuma das audiências públicas executivas de revisão do PDMP que estavam planejadas, tendo que participar de audiências conjuntas com a região de Pendotiba. Isso era problemático, por dificultar o acesso dos moradores e por questões organizacionais, tanto em relação à duração das audiências quanto ao tempo de fala concedido aos participantes.

O fato por si só demonstra um problema sério nas audiências que foram inicialmente promovidas pela Secretaria de Urbanismo de Niterói. Além de ser um indicativo de que o processo executivo de revisão promovido pela SMU não estava sendo popularmente deliberativo e inclusivo, já que não era regionalmente adequado e geograficamente bem distribuído na cidade. Eis o comentário do representante da PRESERV:

No final de 2015, eu vi anúncios para revisão do Plano Diretor de Niterói, aí a primeira audiência que eu fui, foi a do Itapuca, se não me engano em outubro de 2015. Estando lá e vendo os debates, eu me inscrevi e falei sobre Várzea das Moças, sobre a região Leste e pontuei os absurdos, o contraste entre a região Leste e o restante de Niterói. Niterói é uma cidade rica, tem um IDH muito alto, uma renda *per capita* muito alta e nada disso reflete com a realidade da região Leste de Niterói. Então eu coloquei essas e outras questões nessa audiência pública e eu vi também que não estava sendo contemplada a Região Leste nas audiências. Particpei de mais algumas audiências, em todas elas eu pontuava essa necessidade. Por fim, em uma determinada audiência que teve, foi em Pendotiba, eu coloquei o Estatuto da Cidade e falei sobre o absurdo que estava acontecendo de não contemplar os moradores da região Leste. As audiências eram em todas as regiões e na região de Pendotiba eles chamavam de audiência conjunta nas duas regiões, Leste e Pendotiba. Eu fui nessas audiências e eu perguntava, quem aqui é morador da Região Leste, não tinha ninguém. Então ficava evidenciado, e tudo isso eu tenho documentado, que a Região Leste estava sendo discriminada. (FARIA, Sidney. Entrevista realizada em 23/06/20).

Nessa fala, percebo com clareza a defesa dos interesses populares, evidenciado não só pelo histórico do Presidente da entidade, como também pela própria região que ela defende, que é pequena, afastada, pobre e invisibilizada pelo poder público.

Conforme exposto neste tópico, a escolha de incluir a PRESERV nas entidades não institucionais se mostrou adequada. Isso porque a associação tem atuado nos casos em que o Poder Executivo municipal deveria atuar, mas não o faz. Causando indignação nos cidadãos, que se uniram solidariamente para cuidar do meio-ambiente da região, bem como trabalhar pelos interesses gerais do bairro, esquecidos pela gestão municipal.

Percebo a PRESERV como movimento social por ser um grupo que age para transformação direcionada a concretização de um objetivo em comum, norteados mais ou

menos pelos mesmos princípios valorativos (nesse caso garantir direitos negados ou violados a região de Várzea das Moças) e com uma organização diretora mais ou menos definida (SCHERER-WARREN, 1989, p.20)

c) Fórum de Luta pela Moradia de Niterói (FLM)

Constituído a partir da discussão do PDMP de Niterói, o Fórum de Luta Pela Moradia de Niterói e São Gonçalo⁴⁵ surge em 2017, através da iniciativa dos moradores das comunidades de se organizar para discutir as questões relacionadas a cidade.

Outro motivo para constituição do FLM foi o fato de muitos movimentos sociais e comunidades não se sentirem representadas pela Federação das Associações e Moradores do Município de Niterói (FAMNIT). A FAMNIT consolidou a luta por moradia na cidade, por volta da década de 80, mas atualmente, parte de suas lideranças alcançaram cargos comissionados de assessoria executiva na PMN, o que tem influenciado sua atuação na representação dos movimentos sociais e das comunidades, em especial seus votos no COMPUR, como já explicado anteriormente (ALVES, 2015, p.61).

Contando com o apoio e suporte técnico do NEPHU-UFF, é também em sua sede⁴⁶ que ocorrem os encontros quinzenais para debate dos problemas e demandas dos movimentos sociais. Dentre as comunidades de Niterói que integram (ou já integraram) o FLPM menciono: Beira da Lagoa de Piratininga, Cantagalo, Castro Alves Casarão da Presidente Domiciano, Cocada, Colônia de Pescadores da Ponta da Areia, Frei Tito, 6 de abril – MTST, Fazendinha – Sapê, Holofote, Jardim Boa Esperança, Juca Branco, Lara Vilela, Lazareto, Monan, Morro da Penha, Mama África, Morro do Palácio, Morro da Chácara e do Arroz, Morro do Caranguejo, Morro do Estado, Preventório, Peixe Galo e Salinas, Prédio da Caixa e Vila Ipiranga.

Foi possível localizar duas atas das reuniões do Fórum de Luta pela Moradia, da época da votação do PDMP, no site do NEPHU. Os documentos, no geral, retratam a mobilização estratégica dos membros das comunidades e movimentos sociais para lidar com situações de precariedade de moradia. Dentre elas cabe citar: estratégias para lidar com deslizamentos de terra que deixaram vítimas e problemas ocorridos nos conjuntos do “Minha Casa Minha Vida”,

⁴⁵ O material utilizado para preenchimento deste tópico, encontra-se disponível no *site* do NEPHU: <<http://nephu.sites.uff.br/programa/mapeando-conflitos/mapeando-comunidades/comunidades-de-niteroi/>> Acesso em 24 maio de 2021.

⁴⁶ Rua Almirante Tefé, 637, Centro de Niterói.

planejamentos de mobilização em relação ao PDMP, bem como projetos de regularização fundiária e de assistência apoio a ocupações que tinham potencial de ser removidas.

O FLPM teve o papel de centralizar e dar mais força aos pleitos dos movimentos sociais e comunidades que os integravam. Com o apoio do NEPHU, conseguiram promover cursos de extensão que ajudaram a conscientizar as lideranças comunitárias da importância de sua participação e presença nas audiências públicas. Além disso, o Fórum de Luta Pela Moradia ajudou a criar uma rede de solidariedade, promovendo mutirões, manifestações e projetos para ajudar membros das comunidades em situações de alta precariedade.

Até a finalização desta dissertação não consegui realizar entrevistas com nenhum integrante das comunidades que se reúnem nesse espaço de discussão. Busquei um contato inicial com os moradores, através do Luiz Eduardo, bolsista do projeto de extensão do NEPHU que participava frequentemente das reuniões do FLPM, mas apesar da minha insistência, as tentativas foram infrutíferas. Por seu intermédio, cheguei a receber uma resposta positiva (mas genérica) de um dos moradores afirmando que poderia me conceder uma entrevista, mas na hora de marcar a conversa começaram a aparecer as dificuldades. Por fim, o Luiz me sinalizou que o morador acabou desistindo, pois não se sentia muito à vontade.

Nesse ponto a pandemia de COVID-19, que nos submeteu ao isolamento social para contenção do vírus, atrapalhou todo o plano que eu tinha traçado para realização desta fase de entrevistas. Nas minhas conjecturas iniciais, eu participaria de algumas reuniões presenciais do Fórum e cursaria uma disciplina do NEPHU que era aberta ao público, funcionando como curso de extensão para os moradores da comunidade. Com o avanço da pandemia, o FLPM suspendeu suas reuniões presenciais e a disciplina, na qual já estava inscrita, foi cancelada.

Inicialmente, eu percebi o Fórum de Luta Pela Moradia, como um espaço de discussão para os movimentos sociais, mais do que propriamente um movimento social em si. Mas também pude compreender a força que esses vários movimentos ganhavam através do FLMP e do trabalho e organização coletivo. Além de estar amalgamado no princípio da solidariedade (GOHN, 2011), vejo presentes os requisitos elencados por Scherer-Warren (1989, p.20), a saber: a práxis, o projeto, a ideologia e a organização (feita pelo NEPHU, como assessoria técnica).

d) Lagoa para Sempre (LPS)

Criada em 2017, conforme as informações disponíveis em seu *blogspot*,⁴⁷ Lagoa Para Sempre é:

“uma coalizão de organizações da sociedade civil, pescadores artesanais, ambientalistas, moradores, líderes comunitários e religiosos, artistas, esportistas, cientistas e empresários que atuam na defesa do patrimônio natural, histórico-cultural, social e cênico da Região Oceânica de Niterói, situada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.”

O principal foco do Lagoa Para Sempre é assegurar a integridade territorial do Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET), ameaçado de perder terras e habitats valiosos devido a ação de grandes construtoras. O LPS atua na Região Oceânica de Niterói, formada pela bacia hidrográfica das Lagunas de Piratininga e Itaipu, acrescido do mar adjacente. O território compreende os bairros de Jardim Imbuí, Piratininga, Camboinhas, Itaipu, Itacoatiara, Cafubá, Cantagalo, Jacaré, Santo Antônio, Serra Grande, Maravista e Engenho do Mato. Neles vivem mais de 70 mil pessoas, incluindo comunidades de pescadores artesanais e descendentes de quilombolas.

O principal pleito deste movimento é a edição de Decreto municipal reconhecendo e delimitando três áreas de preservação permanente (APP) na Região Oceânica de Niterói: APP Entorno da Laguna de Itaipu, APP Restinga de Camboinhas/Frente Marítima e APP Duna Grande.

Para alcançar seus objetivos, a organização se coloca como defensora do patrimônio natural e histórico da região. O patrimônio natural é constituído pelas lagunas de Piratininga e Itaipu, seus rios afluentes, o remanescente de mata atlântica, dunas, praias, costões rochosos, mar e três áreas de proteção: Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET), Parque Natural de Niterói (PARNIT) e Reserva Extrativista Marinha de Itaipu (RESEX Itaipu). O patrimônio histórico abrange o Museu de Arqueologia de Itaipu (MAI), ruínas, cemitério, os sítios arqueológicos mais ancestrais do litoral brasileiro, os Fortes Rio Branco e Imbuí e a Fortaleza de Santa Cruz. Além disso, o território foi habitado pelo Povo Sambaqueiro e pelos índios Tupinambás, nossos antepassados.

A atuação deste movimento social será mais bem explorada no capítulo seguinte, onde tratarei de sua atuação e de toda articulação que seus integrantes conduziram para buscar a aprovação da Emenda 368, que era uma protetiva da Lagoa de Itaipu.

⁴⁷ <https://lagoaparasempre.blogspot.com/p/quem-somos.html>

e) Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em Niterói

O *site*⁴⁸ do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) o define como um movimento territorial de trabalhadores, dedicando-se a organizá-los, a partir dos locais em que vivem (os bairros periféricos), por reivindicações comuns.

A constituição do movimento ocorreu em 1997, em Campinas/SP, como um reflexo da marcha nacional conduzida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) (BELLO, 2013, p. 371). Ao observar as fortes contradições existentes em várias cidades, diversos integrantes do MST perceberam a necessidade de se formular um tipo de atuação dos movimentos sociais capaz de enfrentar os desafios do espaço urbano. (BELLO, 2013, p. 371).

Cecília Pires (2019, p. 41) explica que o MTST é uma organização coletiva que se divide grupos fundamentais:

Coletivos Políticos, são as coordenações estaduais e a coordenação nacional, que ficam responsáveis pela tomada de decisões políticas dentro do Movimento; Coletivos Organizativos, que têm a função de tomar decisões e organizar tarefas em relação às diversas questões necessárias para a construção do MTST e, por fim, os Coletivos Territoriais, que têm a função de tomar decisões e organizar o trabalho territorial do MTST.

Para compreender a atuação do MTST na cidade de Niterói/RJ, conversei com Ana Paula Perles Ribeiro, coordenadora estadual do movimento no Rio de Janeiro, a partir da indicação do meu orientador, Prof. Dr. Enzo Bello.

Para examinar alguns dos trechos dessa entrevista, busco primeiro expor um pouco da história e do contexto social da coordenadora do movimento, já que para Eni Orlandi (2009, p.15) o discurso tem em si a ideia de percurso, é a palavra em movimento, por isso no estudo do discurso observa-se o homem falando. Isso porque: “na análise de discurso, procura-se compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico, parte do trabalho social geral, constitutivo do homem e de sua história” (ORLANDI, 2009, p.15).

Atualmente secretária parlamentar da deputada federal Talíria Petrone (PSOL), Ana Paula Perles Ribeiro é professora de sociologia e coordenadora do MTST em âmbito nacional.

Em uma simples busca na internet seu nome aparece em processos judiciais relacionados à ocupação de imóveis por parte do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, em reportagens que registram a atuação do movimento em um ato contra o preconceito e a criminalização do povo preto no Brasil e também algumas outras relacionadas às ocupações e manifestações em defesa da moradia. Ela também participa da gestão da “Cozinha Solidária”,

⁴⁸ Site: <https://mtst.org/quem-somos/> - Acesso em 29 de maio de 2021

projeto do MTST que já ajudou mais de 21 mil famílias com 12 mil toneladas de cestas básicas e 81 mil quentinhas⁴⁹.

Esses dados indicam seus movimentos de atuação política em face dos menos favorecidos, buscando o enfrentamento de questões seríssimas, como a fome, a miséria e a ausência/precariedade de moradia no país.

Durante a entrevista, Ana Paula explicou que a Prefeitura do Município já tinha desapropriado um terreno que fica entre os bairros do Sapê e do Caramujo para construção de moradias para o MTST, razão pela qual sua atuação permanece ativa na cidade.

Durante a nossa conversa, realizada por meio do aplicativo *Google Meet*, ela apontou como principal reivindicação do movimento a conquista da moradia, citando também, como outros objetivos, o resgate e restabelecimento da democracia e a criação de uma nova visão de sociedade e de cidade. Ana Paula também explicou que durante a convivência outros valores são resgatados:

A gente ali naquela convivência acaba conquistando outras coisas, a confiança um do outro, a gente conquista também...retoma uma coisa que fica guardadinha lá dentro da cabeça das pessoas que é a solidariedade. A gente consegue restabelecer a democracia porque as pessoas não vivem democraticamente, elas vivem aquilo que é o dia a dia, a sobrevivência. Dentro da ocupação estabelecemos a construção do poder popular, da democracia, da tomada de decisão.

Sobre a Revisão do Plano Diretor de Niterói, a coordenadora explicou que o envolvimento do MTST no processo teve início, não só pela trajetória que o movimento tem de acompanhar estes pleitos, mas também porque: “a gente foi chamado porque a gente tem aliados dentro da Câmara, principalmente os mandatos progressistas do PSOL...que são parceiros e nos alertaram da necessidade da participação popular.”.

O MTST se fez presente nas audiências e atuou em parceria com o NEPHU, o FLM e os mandatos do PSOL para garantir que seu principal pleito, a demarcação da ocupação no Caramujo como ZEIS fosse atendido.

Com esses dados descritivos do MTST, percebo a conexão acertada com o aporte teórico escolhido e que esse grupo é claramente um movimento social. Já que se caracterizam por suas ações sociopolíticas criando um campo de força social na sociedade civil com base no princípio da solidariedade e referência em valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, criam uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum (GOHN, 2011, p. 251).

⁴⁹ <https://osaopaulo.org.br/destaque/a-solidariedade-resgata-a-esperanca-em-meio-as-dificuldades/> - Acesso em 20 de março de 2021

f) Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais Urbanos (NEPHU-UFF)

De acordo com seu *site* oficial,⁵⁰ órgão da Universidade Federal Fluminense (UFF), o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU), começou suas atividades em 1982, quando da criação de uma Equipe de Projetos Comunitários, que foi posteriormente institucionalizada.

Em uma entrevista no portal da UFF, Regina Bienenstein⁵¹, professora da pós-graduação de Arquitetura e Urbanismo da mesma universidade e fundadora do núcleo, informa que o NEPHU foi criado em 1983 a partir da demanda social dos moradores da Favela do Gato em São Gonçalo. Ela explica que com a construção da rodovia BR-101 eles se viram ameaçados de remoção e procuraram apoio para sua luta pela permanência junto aos alunos da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF, que na época realizavam trabalhos de campo na comunidade.

Ao longo de 35 anos o NEPHU mantém atividades de extensão que assessoram de maneira técnica diversas comunidades e famílias da região Leste Fluminense em questões habitacionais. Desempenhando uma atividade de relevância social o Núcleo tem sido responsável também por denúncias de precariedade e indicação de locais que precisam da urgente atuação da Prefeitura de Niterói, como foi por exemplo o caso do Morro do Bumba, onde um estudo promovido pela instituição a pedido do próprio governo já indicava os riscos da região.⁵²

Atualmente, sua equipe é constituída por professores, técnicos administrativos e estudantes de áreas como Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil, Comunicação, Direito e Serviço Social, que atuam visando a integrar e complementar os conhecimentos e experiências da academia pelo contato com a população envolvida.

Dentre seus objetivos constam: a viabilização e promoção de melhorias urbanas e sociais através da assessoria às comunidades organizadas, dando respaldo técnico na luta pela moradia e a atuação em assentamentos urbanos que possuem condições precárias de desenvolvimento (como ocupação irregular do solo, a ausência ou a deficiência de

⁵⁰ NEPHU. Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos. Site oficial. Disponível em <<http://nephu.sites.uff.br/quem-somos/>> Acesso em 13 de agosto de 2020.

⁵¹ Figura emblemática na luta por moradia na Região Leste Fluminense, a trajetória da professora será exposta no capítulo três, quando abordarmos seu discurso sobre o PDMP.

⁵² Informação disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/04/100409_fabriciasegunda Acesso em 30 de jan. de 2021.

infraestrutura e serviços públicos e precariedade de moradia) e são habitados pela população menos favorecida economicamente (NEPHU, 2015). Sobre sua forma de atuação menciona-se:

Sempre atuando a partir de uma solicitação, o NEPHU prioriza os grupos de baixa renda com algum nível de organização, seja através da transmissão de resultados de pesquisas e estudos realizados ou através da elaboração de propostas específicas para cada caso. Solicitações feitas por órgãos públicos ou privados também são atendidas, desde que os beneficiados por um projeto sejam grupos de baixa renda. Nas negociações entre representantes das comunidades e órgãos públicos ou entidades privadas que, direta ou indiretamente, participam dos projetos, o NEPHU está presente como intérprete da linguagem técnica e como mediador de recursos (NEPHU, 2015).

Outra ação deste núcleo que merece destaque é a coordenação e assessoria ao Fórum de Luta pela Moradia de Niterói e São Gonçalo, que desenvolve ações voltadas às comunidades integrantes do Conselho Popular da cidade do Rio de Janeiro, atendidas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NEPHU, 2020).

Regina Bienenstein *et.al.* (2018) explicam que o NEPHU fez parte do debate de revisão do PDMP, ao disponibilizar subsídios técnicos para que o Fórum de Luta pela Moradia pudesse defender suas reivindicações e contribuir para a construção de emendas à proposta do Executivo municipal.

Um dos principais debates travados com o Executivo municipal de Niterói, em apoio aos movimentos populares, foi sobre a demarcação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). O argumento que o Executivo defendia, era de que elas não precisavam ser demarcadas no PDMP e poderiam ser objeto de ajuste posterior. Já os movimentos populares, com o apoio do NEPHU, compreenderam que:

(...) tais zonas garantem que as áreas assim delimitadas sejam utilizadas, predominantemente, para fins de moradia de interesse social, servindo para garantir a permanência dos moradores consolidados e para garantir investimentos em infraestrutura (Bienenstein, *et.al.*, 2018).

Garantir a aprovação desses locais como ZEIS e de locais vazios (que não cumpriam a sua função social) resguardaria as áreas do interesse imobiliário, salvaguardando os interesses populares de criar locais de habitação social.

Através dos dados apresentados até então, percebe-se que a opção de incluir o NEPHU nas entidades não institucionais foi adequada. Isso porque, em detrimento de sua natureza jurídica de autarquia federal, já que ele é um órgão da Universidade Federal Fluminense, ele representa de forma exemplar os pleitos das pessoas socioeconomicamente menos favorecidas integrando a sociedade civil.

Ou seja, essa atuação em relação aos indivíduos que se encontram em situações precárias e alto grau de vulnerabilidade permite verificar que na essência essa entidade confronta as relações de poder e força que predominam em Niterói, em especial os interesses imobiliários.

2.3. Conclusões parciais

Minha primeira conclusão em relação a este capítulo, é sobre a amplitude e complexidade dos atores sociais que busquei estudar. Além disso, minhas condições objetivas de possibilidade me conduziram a um filtro no rol de atores sociais que eu gostaria de apresentar anteriormente.

Outra questão importante que percebi ao longo do trabalho, foi a importância dos *gatekeepers*. Em um universo de 10 pessoas com as quais tive a oportunidade de conversar, apenas 2 concordaram com a entrevista sem que eu precisasse de alguma indicação ou ponte. Aliás, no âmbito legislativo, registro que o contato direto com os representantes políticos teria sido inviável, mesmo com o apoio que tive, 3 parlamentares não puderam conversar comigo. Talíria Petrone (PSOL) que estava de licença maternidade, Paulo Eduardo Gomes (PSOL) e Leandro Portugal (PV) pois estavam concentrados em suas campanhas eleitorais.

Por fim, registro que o próprio fato de que não conseguir acesso à algumas pessoas para entrevistas é também um dado e uma resposta que considero neste trabalho. Por exemplo, a falta de acesso aos membros do Fórum de Luta Pela Moradia, especialmente no cenário pandêmico, gerou 2 opções de indicativo para mim, que são: a preocupação com a lida diária e a própria sobrevivência, a ausência/dificuldade de acesso a meios tecnológicos.

3. O PROCESSO LEGISLATIVO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR ANTES E DEPOIS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O principal destaque deste capítulo é o processo legislativo da revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói de 2019. Dou início à seção explicando cronologicamente o que ocorreu, no caso de Niterói, desde a sua deflagração no Executivo até o texto aprovado pelos parlamentares. Também trato das audiências públicas legislativas, avaliando a divulgação, a distribuição geográfica, a adequação regional e o rito promovido pela Casa Legislativa.

Procuró (re)construir os acontecimentos do processo de revisão do PDMP de Niterói fazendo uso das ferramentas da Análise do Discurso (ORLANDI, 2009; PÊCHEUX, 1995, 2008), como forma de perceber as ideologias que se ocultam nos discursos deste estudo de caso, tanto nas falas dos entrevistados quanto nos elementos não ditos e no próprio plano diretor enquanto texto legal.

Busco demonstrar os pleitos incorporados ou ignorados no texto aprovado, e dou destaque especial à participação e às reivindicações dos movimentos sociais, associações e demais grupos da sociedade civil que fizeram parte do processo legislativo de revisão do Plano Diretor de Niterói de 2019.

A Análise de Discurso se faz presente e é manejada através de uma articulação dialética, entre um nível micro, o das falas dos atores sociais que coletei, e um nível macro, o da conexão desses discursos diversos no âmbito da interdiscursividade. Considerando que a Lei do PDMP transita tanto no campo micro, quanto no campo macro, avalio o dito e o não dito e como as palavras dos atores sociais destacados alcançam uma esfera maior, de um discurso.

Por fim, esclareço que não será realizada uma análise minuciosa e detalhada de todas as alterações que ocorreram no projeto de lei. Vou enfatizar as duas questões mais abrangentes e

que tiveram maior relevância para os atores sociais selecionados por mim⁵³, priorizando aquelas que tiveram o condão de mobilizar diferentes representantes da sociedade.

3.1. Contextualizando o processo legislativo de revisão do PDMP de Niterói/RJ

Para compor este tópico, como fontes de pesquisa documentais, baseei-me em artigos de jornais e no Parecer conjunto elaborado pela Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade e pela Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos, Transportes e Trânsito, ambas da Câmara de Vereadores de Niterói/RJ.

Em 16/02/2017, com a conclusão das audiências públicas promovidas pelo Executivo, o então Prefeito Rodrigo Neves (na época filiado ao Partido Verde - PV) encaminha para Câmara Municipal a Mensagem Executiva nº 006/2017 apresentando o Projeto de Lei nº 008/2017, que viria a revogar o plano diretor então vigente no município (Lei nº 1.157, de 29/12/1992) e traria a adequação (Lei nº 2.123 de 04/02/2004) que foi realizada para harmonizar o antigo plano com o Estatuto da Cidade.

Na mesma data, o projeto foi lido na Sessão Plenária e encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara de Vereadores de Niterói, que proferiu parecer favorável. Inicialmente, estavam previstas 04 (quatro) audiências públicas legislativas e foi necessária mobilização popular para que esse número fosse aumentado para 12 (doze) (BIENENSTEIN, *et al.*, 2018, p. 113).

Das 12 (doze) audiências realizadas, a primeira e a última ocorreram na Câmara Municipal de Niterói, sendo a primeira a audiência de abertura e a última uma audiência devolutiva em que as comissões responsáveis pela condução das audiências tinham como proposta apresentar o levantamento dos pleitos percebidos durante as audiências.

O projeto de lei inicial, elaborado pelo Executivo, possuía 310 artigos. Ao final da etapa das audiências públicas abriu-se prazo para protocolo de emendas pelos vereadores. Até o dia 14/06/2018 (data final para protocolo de emendas), foram protocoladas 392 emendas parlamentares. Durante a tramitação na Câmara de Vereadores, foram propostas alterações (aditivas e modificativas) ao texto original, que buscavam atender às demandas dos atores e atrizes sociais envolvidos. Das 392 Emendas, 186 receberam parecer favorável, 172 receberam

⁵³ Os critérios de seleção desses atores são detalhadamente explicados na introdução deste trabalho.

parecer contrário, 27 não foram protocoladas pelos autores na Secretaria da Mesa Diretora e 07 foram retiradas pelos autores.

O parecer conjunto produzido pela Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade e pela Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos, Transportes e Trânsito, ambas da Câmara de Vereadores, demonstra que, durante este processo das audiências, algumas demandas e necessidades foram repetidamente pleiteadas, sendo possível destacar como principais temáticas as seguintes: a) adensamento / crescimento desordenado; b) transporte público / mobilidade urbana; c) saneamento básico; d) habitação social/ Zonas de Especial Interesse Social; e) problemas relacionados à infraestrutura urbana; e f) proteção ambiental.

Outra questão importante para esta pesquisa é a composição da Câmara dos Vereadores durante o trâmite legislativo do processo de revisão do PDMP, já que dos 21 (vinte um) vereadores, 17 (dezessete) eram da base do governo e 04 (quatro) da oposição (ANEXO 5). Significando que a própria composição da Casa Legislativa indicava que as propostas enviadas pelo Executivo teriam uma tendência maior de aprovação.

De fato, o projeto enviado à Câmara de Vereadores pelo então prefeito Rodrigo Neves dividiu opiniões, mas também conseguiu ser massivamente criticado tanto pelo setor imobiliário quanto pelos movimentos sociais de luta por moradia.

O Projeto de Lei n. 0008/2017 teve sua redação – truncada e aberta – criticada por Regina Bienenstein, coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU-UFF). Bienenstein também apontou como falhas do projeto a falta de demarcação em algumas áreas de favela e o fato de não haver áreas estabelecidas para construção de habitações populares.

Regina Bienenstein⁵⁴ é uma figura pública bastante forte na cidade de Niterói e há anos apoia os movimentos que lutam por moradia no município. Arquiteta e urbanista formada em universidade pública, Regina concluiu seu doutorado em arquitetura na USP em 2001. Professora da Universidade Federal Fluminense desde 1979, Bienenstein possui uma produção bibliográfica extensa: são quase 30 livros publicados/organizados, além de inúmeros artigos, capítulos de livros e mais de 40 trabalhos publicados em anais de congresso. Os principais temas? Regularização fundiária, luta por moradia, monitoramento de indicadores socioeconômicos em áreas ocupadas pela população de baixa renda.

⁵⁴ Todas as informações referentes à biografia da Profa. Regina e aos projetos que ela coordena foram extraídos de seu currículo lattes.

Ela participou da criação do NEPHU/UFF, em 1982, e vem coordenando, desde 1986, uma série de projetos de pesquisa e extensão aprovados e realizados com o financiamento público, que apoiam a regularização fundiária, o planejamento em áreas de conflitos socioespaciais, habitação de interesse social, assentamentos populares, redesenho urbanístico e participação popular.

A título exemplificativo, posso mencionar, no município de Niterói: O Projeto de Regularização Fundiária e Redesenho Urbanístico do assentamento da Beira da Lagoa de Piratininga⁵⁵, o Projeto Popular da Ocupação Mama África⁵⁶ e o Projeto Popular de Regularização Urbanística e Fundiária Plena da Fazendinha-Sapê⁵⁷.

Além disso, muitos outros projetos foram desenvolvidos em diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro, como o desenvolvimento do Plano Popular da Vila Autódromo, na capital fluminense, que buscava apoiar os moradores da comunidade ameaçada de remoção com as mais diferentes justificativas, iniciando com os Jogos Pan-americanos até os Jogos Olímpicos de 2016.

Defensora do interesse público, ela se destaca também pela assessoria técnica aos movimentos sociais na busca pelo direito à cidade. Representante da UFF no Conselho de Política Urbana de Niterói (COMPUR), ela também desenvolve através do NEPHU o suporte técnico e apoio na conscientização dos direitos e deveres dos movimentos sociais que integram o Fórum de Luta pela Moradia de Niterói e São Gonçalo.

As falas da professora e arquiteta refletem um discurso social que se preocupa com o acesso à moradia digna para pessoas carentes, que vivem em situações precárias de risco e seu discurso econômico que visa a cobrar da Administração Pública o investimento em habitação popular. É assim que se entende que sua trajetória pessoal, profissional e política de luta pela moradia na cidade fica refletida em sua entrevista sobre o Projeto de Lei que revisa o PDMP de

⁵⁵O Projeto de Regularização Fundiária e Redesenho Urbanístico do assentamento da Beira da Lagoa de Piratininga, iniciado em 2006 a pedido da Associação de Moradores, refere-se ao desenvolvimento dos estudos e projetos necessários à regularização fundiária do assentamento onde residem cerca de 1000 famílias.

⁵⁶ O projeto representa o apoio técnico de uma Universidade Pública em processos de resistência, no caso específico a Ocupação Sociocultural Mama África, Niterói, estado do Rio de Janeiro. São 31 famílias, em sua maioria mulheres oriundas de orfanatos, que ocuparam dois casarões abandonados e hoje estão ameaçadas de remoção com o argumento de que existe risco de desabamento e diante disso, buscaram apoio na Universidade Federal Fluminense.

⁵⁷ O Projeto Popular de Regularização Urbanística e Fundiária Plena da Fazendinha-Sapê, que trata da regularização fundiária plena do assentamento popular Fazendinha-Sapê, entendida como ação voltada não só para garantir a posse da terra (dimensão jurídica), mas que também considera as dimensões urbanística, social e ambiental. Nesse sentido, está voltada para garantir o direito à cidade e à moradia.

Niterói. Eis o trecho de seu discurso, veiculado no Informativo Mensal da Câmara de Vereadores de Niterói:

O Plano deve ser claro e conciso. Não pode haver uma forma única de ver a cidade. Os objetivos são ótimos, mas não há nenhuma proposta clara. Temos mais de 40 mil casas em áreas de assentamento e nenhuma ideia do que será feito. Nem todas as áreas de favela estão demarcadas. Não existem áreas de construção para habitações populares. A possibilidade de remoção é colocada, mas não se explica como será feita — (BIENENSTEIN, 2017, p. 2-3).

Endossando a crítica realizada quanto à clareza do projeto de revisão do PDMP está o setor imobiliário, representado pela ADEMI, que defende o crescimento do setor de construção civil como forma de aquecimento do mercado de trabalho. Bruno Serpa Pinto, Corretor de Imóveis e CEO da SPIN, que na época da revisão do PDMP era presidente da ADEMI, comenta em entrevista presente no Informativo Mensal da Câmara de Vereadores de Niterói:

Só produzimos moradia onde há demanda (de 2009 até hoje, apenas 15 mil unidades habitacionais foram construídas em Niterói), e existe muita demanda em Niterói. O mercado imobiliário e a construção civil precisam de regras claras e de segurança jurídica. Centenas de milhares de empregados foram demitidos e outros correm o risco do mesmo caminho se o mercado não for aquecido. Essa proposta da Prefeitura não contempla o que a ADEMI acredita como sendo o futuro da cidade (PINTO, 2017, p. 3).

Compreender esta fala do fundador da SPIN Inovações Imobiliárias perpassa também pela necessidade de entender sua trajetória histórico-social, já que a Análise do Discurso, enquanto ferramenta metodológica, considera que o lugar a partir do qual o sujeito fala é constitutivo do que ele diz, pois, nossa sociedade é constituída por relações hierarquizadas, sustentadas no poder desses diferentes lugares (ORLANDI, 2009, p. 39-40).

Bruno Serpa Pinto⁵⁸ nasceu em uma família influente no setor de construção de imóveis, sobrinho do Dr. Plínio Serpa Pinto (Diretor Presidente da Patrimóvel Niterói e Presidente da ADEMI em 1986-1987 e 2000-2003), e iniciou sua atuação no ramo imobiliário em 2002, na empresa da família. Posteriormente ocupou cargos executivos por quase 10 anos na Brasil Brokers e elegeu-se Presidente da ADEMI Niterói para o mandato 2016-2020, durante esse período também se tornou Presidente da SPIN Inovações Imobiliárias, empresa da qual também é membro fundador.

A SPIN, enquanto imobiliária, trabalha com investimentos de alto e médio padrão no Estado do Rio de Janeiro, tendo sua matriz em Icaraí e uma de suas principais lojas em Piratininga, bairros em áreas nobres e próximos às praias de Niterói. A empresa tem investido

⁵⁸ As informações que compõem a biografia do corretor de imóveis, Bruno Serpa Pinto, foram extraídas de seu LinkedIn.

na transformação digital do mercado imobiliário e é, desde sua criação, filiada à Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI.

Com uma carreira consolidada no setor empresarial de imóveis, Bruno Serpa Pinto iniciou seu mandato na Associação das Empresas do Mercado Imobiliário Niterói, ocupando um lugar que já fora de seu tio. Buscando estabelecer alianças com o governo municipal que contribuíssem para o reaquecimento do setor, Serpa Pinto estabeleceu um discurso econômico e social de que o crescimento da área de construção civil seria um importante gerador de empregos para a cidade niteroiense.

Não se pode analisar as duas entrevistas sem levar em consideração o lugar que esses emissores ocupam, sob a pena de se realizar mera análise de conteúdo. As duas falas tecem críticas à redação do projeto de lei, de modo legítimo, mas cada uma apresenta um traço ideológico e uma determinada posição na conjuntura sócio-histórica dada (ORLANDI, 2009, p. 43). Por isso não menosprezo a força que a imagem das pessoas tem na constituição do dizer, já que o imaginário integra o funcionamento da linguagem (ORLANDI, 2009, p. 42).

A Análise de Discurso tem uma funcionalidade que nos permite apresentar, identificar e analisar o não-dito, e para alcançar o não dito precisamos apresentar a história e contexto social a partir do qual os sujeitos produzem o discurso. Ou seja, identificar de onde eles falam, qual é a sua visão de mundo e através de que ponto de vista da sociedade eles se comunicam.

Ao mesmo tempo, Eni Orlandi (2009, p.42) ensina que “podemos dizer que o sentido não existe em si, mas é determinado pelas posições ideológicas colocadas em jogo no processo sócio-histórico em que as palavras são produzidas”. Então, as palavras vão mudar de sentido de acordo com as posições e formações ideológicas daqueles que as empregam, assim quando o fundador da SPIN e a professora da UFF tecem críticas à redação do plano diretor é possível afirmar que suas palavras têm sentidos diferentes.

Ao explorar a relação dito e não dito, que é trabalhada por Eni Orlandi (2009, p. 82), é possível observar o que não é dito nos trechos das duas entrevistas concedidas pelos atores sociais mencionados.

O não dito na fala da Professora Regina Bienenstein demonstra duas compreensões relevantes.

A primeira demonstra a compreensão da arquiteta de que a não demarcação das favelas e de áreas para a construção de habitações populares dificulta o estabelecimento, mais adiante, de políticas de combate à precariedade habitacional.

A segunda perpassa uma crítica à possibilidade de remoção colocada no projeto de lei, sem que houvesse um detalhamento de como ela ocorreria. O que não é dito nessa crítica, mas

que Regina sabe por sua atuação profissional apoiando a classe social que luta por moradia digna, é que a não explicação dos processos de remoção no PDMP dá margem à discricionariedade da Administração Pública, que muitas vezes não resguarda adequadamente essas ações de remoção das pessoas mais pobres dos assentamentos precários onde estão estabelecidas.

Regina fala do ponto de vista de quem trabalha apoiando os pobres e buscando criar condições para que essas pessoas sejam ouvidas e atendidas. Então, quando ela diz que não pode haver uma forma única de ver a cidade, e aborda toda a questão da não demarcação de áreas para edificação de habitações para as pessoas em áreas de risco ou sem moradia, percebo o não é dito em sua fala. Não dito que mostra sua visão de que o Projeto de Lei, como estava redigido, atendia aos grandes empresários do setor de imóveis e construção civil. Porque ao não delimitar áreas, como por exemplo Zona de Especial Interesse Social, há margem para uma contínua especulação imobiliária.

Para entender o dizer e o não dizer, no trecho da entrevista de Bruno Serpa Pinto, é preciso compreender que eles se desenvolvem no espaço de interpretação no qual o sujeito se move (ORLANDI, 2009, p. 83). A formação ideológica do emissor, faz com que ele enxergue o desenvolvimento urbano como uma maneira de aquecimento da economia, e de fato, na história do capitalismo os processos de (re)urbanização têm sido uma maneira fundamental de absorver dos excedentes de capital e trabalho (HARVEY, 2014, p. 92).

O que não se declara, entretanto, é que enquanto os trabalhadores da área de construção civil retomam seus empregos durante esse processo cíclico de absorção das mercadorias excedentes, paga-se o preço de esvaziar o centro da cidade ou de abrir caminho nos locais de moradia dessa classe e privando-os de uma base econômica sustentável (HARVEY, 2014, p. 82 e 209).

A relação desses discursos com uma multiplicidade de outros discursos forma o interdiscurso e reflete o conflito de interesses existente neste processo coletivo de construção da cidade (ORLANDI, 2009, p. 80). O que Raquel Rolnik (2015, p. 378) aponta como uma “guerra dos lugares” ou uma guerra “pelos lugares”, em que há: “movimentos de resistência à redução dos lugares a *loci* de extração de renda e, simultaneamente, movimentos de experimentação de alternativas e futuros possíveis.” (ROLNIK, 2015, p. 378).

Essa disputa se cristaliza ao longo do processo de revisão do PDMP de Niterói, que já havia começado conturbado. O início da revisão, que só foi deflagrada em cumprimento à decisão liminar proferida na ACP que reconheceu a obrigatoriedade de o Município revisar o

Plano Diretor no prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade (art. 40, §3º), passou ainda por outro momento de judicialização.

O Poder Judiciário foi acionado depois que o Projeto de Lei nº 008/2017 já havia sido votado e aprovado em primeira discussão, com 13 (treze) votos favoráveis e 5 (cinco) abstenções, no dia 26/10/2017.

O mandado de segurança impetrado pelo vereador Carlos Jordy (PSC), que denunciou violação ao Estatuto da Cidade e ao Regimento Interno da Câmara, foi fundamentado em um estudo realizado pela UFRJ, através do Lab-PAR – Laboratório de Participação Social em Política Urbana, certificado pela Fundação Universitária José Bonifácio e em convênio com a Câmara de Vereadores de Niterói.

Como consequência, em 17/11/2017, a juíza Perla Lourenço Corrêa Czertok, da 6ª Vara Cível da Comarca de Niterói, suspendeu a tramitação do projeto, por entender que o material apresentado apontava “inúmeros vícios e irregularidades que, segundo ressalta o estudo, agravam uma situação de insegurança jurídica já existente, registrando-se a ausência de um efetivo debate a respeito do tema afeto ao projeto de lei”.

Em entrevista concedida ao Jornal Cidade de Niterói, Carlos Jordy defende sua iniciativa explicando que:

(...) O que aconteceu foi que o projeto chegou à Câmara cheio de vícios e irregularidades, sem respeitar o Estatuto das Cidades, que é a lei norteadora para elaboração do plano diretor. Como oposição ao governo nós sabemos que seríamos minoria na casa, nós não conseguiríamos aprovar as emendas que sanariam essas irregularidades, porque o projeto iria ser aprovado de acordo com o que o Prefeito determina para a base do governo. O nosso mandato observou irregularidades insanáveis (JORDY, 2017, p. 2). (Grifei)

Dentre as irregularidades apresentadas, o vereador alegou que o Executivo entregou o projeto de lei já elaborado para a Câmara de Vereadores, sem apresentá-lo à sociedade, e que o plano apresentado não teria estabelecido o coeficiente de aproveitamento máximo de construção.

Eis o trecho da entrevista em que ficam claras as teses de Jordy:

Observamos que as audiências públicas só ocorreram com a Câmara, com o poder legislativo organizando após o projeto já estar elaborado, sendo que o estatuto das cidades prevê que na fase de elaboração o poder executivo deve organizar audiências públicas e debates para ouvir a sociedade que ajudará na elaboração do projeto, e isso não foi feito pelo poder executivo, a prefeitura entregou o projeto já elaborado para a Câmara apresentar a sociedade. Outra irregularidade foi a questão do Coeficiente de Aproveitamento (CA). De acordo com o Estatuto das Cidades são requisitos mínimos e indispensáveis para o plano diretor conter um coeficiente de aproveitamento de construção mínimo, um básico e um máximo. Eles delimitam qual é o mínimo e o máximo para se construir no município, para evitar especulação imobiliária, degradação ambiental e crescimento desordenado. O plano diretor apresentado não

contém o coeficiente de aproveitamento máximo, ele só estipula o básico, e o básico é como se fosse o máximo que você pode construir sem ônus, acima do básico o construtor pode construir pagando uma outorga onerosa ao município, podendo pagar outorgas onerosas a perder de vista, podendo construir acima do que seria aceitável para um critério ambiental. Se não há um (CA) Máximo estipulado no nosso plano diretor, qualquer lei que possa ser elaborada e revista a qualquer tempo como a lei de ocupação de solos poderia estar delimitando qual seria o aumento de gabarito dos prédios e casas do nosso município, podendo provocar um crescimento desordenado e beneficiando certos setores como, por exemplo, o da construção civil (JORDY, 2017, p. 2). (Grifei)

Destaco aqui o perfil conservador do vereador, que atualmente é Deputado Federal, eleito com o apoio do Presidente da República, Jair Bolsonaro (atualmente sem partido, porém eleito pelo PSL, partido que Jordy integra desde 2018).

Atualmente investigado em inquérito sobre conspiração golpista que transita no STF⁵⁹, a atuação de Jordy no PDMP é ao mesmo tempo uma surpresa e uma contradição. Primeiro porque seus argumentos apresentados em juízo destoam das propostas do seu partido, que na atualidade deixou de atuar na linha social liberal para adotar um conservadorismo nos costumes e na economia (o liberalismo econômico).

Isso me fez questionar o que estaria por trás de suas decisões enquanto parlamentar. Uma possibilidade seria a indução do mercado imobiliário, que teria mais tempo para se reorganizar e propor emendas que melhor lhe atendessem, o que de fato ocorreu, já que, por exemplo, a emenda 392 (que permitia construção em um trecho da faixa marginal de proteção da Lagoa de Itaipu) só foi aprovada posteriormente.

Ao mesmo tempo, no meu entender, essa poderia ser uma jogada estratégica para evidenciar seu nome na mídia. O voto pela não aprovação do Projeto de Lei, ao final do trâmite legislativo, indica possivelmente uma não conformidade com um apoio maior aos interesses imobiliários.

Posteriormente, a liminar⁶⁰ foi suspensa, dentre outros fatores, porque ficaram comprovadas as audiências públicas realizadas pelo Executivo, bem como a ausência de violação ao regimento interno da Câmara de Vereadores.

Outro fator complicador do processo foram as constantes alterações e emendas que eram propostas pelo Executivo ao longo do processo. Ou seja, depois que o projeto de lei já havia sido submetido à Câmara de Vereadores de Niterói, eram enviadas emendas diretamente à Comissão de Urbanismo e Meio Ambiente.

⁵⁹ Esse inquérito investiga 10 deputados e os 3 filhos parlamentares do atual presidente sob a acusação de uma conspiração com o objetivo de “derrubar a estrutura democrática” incitando um golpe para o retorno do “estado de exceção” a partir do fechamento do congresso e da extinção do STF (CASADO, 2021).

⁶⁰ Busquei mais informações desse processo e dessa liminar, mas não consegui encontrar para juntar neste trabalho.

Um exemplo emblemático que mobilizou ambientalistas e moradores da Região Oceânica, foi a inclusão das emendas 391 e 392, que reduziam a proteção nas áreas úmidas ao redor da Lagoa de Itaipu, além do sítio arqueológico nas dunas, ligado ao Museu de Arqueologia de Itaipu (A TRIBUNA, 2018). Outra redução trazida foi nas áreas de Interesse Social, onde ficam comunidades que aguardam regularização fundiária.

A inclusão da Emenda 392, que substitui os mapas do Projeto de Lei, marca os dois pontos mais centrais discutidos durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo, a proteção ao entorno da lagoa de Itaipu e a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estas duas questões evidenciam, novamente, as duas agendas presentes na cidade, a primeira dizendo respeito aos interesses do capital imobiliário e a segunda abrangendo a luta por moradia e proteção ao meio ambiente.

A adição destas emendas ocasionou protestos na Câmara, por moradores da Região Oceânica de Niterói e ambientalistas que exigiam que elas fossem retiradas do Projeto de Lei (A TRIBUNA, 2018). Esse fator contribuiu para que o Legislativo adiasse a votação da revisão do PDMP para o segundo semestre de 2018 (A TRIBUNA, 2018).

A segunda votação ocorreu no dia 29/11/2018, com início às 17h, e durou cerca de nove horas, encerrando-se por volta de 02:00 da manhã. A longa sessão foi iniciada com quatro horas de leitura integral do relatório final, de 142 páginas, produzido pela Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade e pela Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos, Transportes e Trânsito (A TRIBUNA, 2018). Ao final, a Câmara de Vereadores aprovou o novo PDMP por quinze votos favoráveis e três contrários (ANEXO 5).

Em 29/01/2019 o Prefeito em exercício, Paulo Bagueira (SDD)⁶¹ vetou parcialmente o projeto de lei. Os vetos buscavam suprimir, por exemplo, o artigo 25, inciso XV (que garantia regularizar e requalificar quiosques na orla de Charitas, em diálogo com os quiosqueiros que ali trabalham), o artigo 199 (que atribui prazos e ações prioritárias para o Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres, dentre essas ações a criação de parques e o estabelecimento de planos municipais de conservação para áreas protegidas) e o artigo 314 (que proíbe a concessão de licenças para construção de empreendimentos multifamiliares no bairro

⁶¹ Paulo Bagueira era o Presidente da Câmara dos Vereadores e atuava em substituição do então prefeito Rodrigo Neves (PDT). Em razão das poucas informações levantadas sobre a biografia desse vereador, entendi que a análise do discurso seria prejudicada, já que consegui dados ínfimos que indicassem as ideologias por trás de seus posicionamentos. Apesar de pesquisar seus partidos anteriores e questões marcantes de seu histórico, não os encontrei. Por isso optei por não realizar a AD diretamente do veto do Presidente da Câmara, pois entendi que devido ao material coletado a análise acabaria sendo, uma análise de conteúdo e não de discurso.

de Várzea das Moças até ulterior revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo).

Entretanto, todos os vetos foram derrubados posteriormente, em 21/03/2019, pela Câmara dos Vereadores.

3.2. Distribuição geográfica e adequação regional das audiências públicas legislativas

Durante o segundo semestre de 2017, buscando atender a mobilização da população e respeitar o Estatuto da Cidade, a Câmara de Vereadores de Niterói realizou 12 (doze) audiências públicas. Dentre estas audiências foram contemplados 43 (quarenta e três) dos 52 (cinquenta e dois) bairros da cidade de Niterói.

Diferentemente do critério utilizado pelo Executivo, de realizar as audiências por regiões administrativas, a inovação trazida pelo Legislativo deu-se no quesito de abrangência territorial, já que as doze audiências foram mais bem distribuídas pelo Município.

A estratégia do Executivo foi de realizar, normalmente nos mesmos locais, 4 audiências públicas para cada uma das 5 regiões administrativas do município (Norte, Praias da Baía, Oceânica e Pendotiba/Leste) ao longo das etapas de leitura das cidades, diagnóstico e estabelecimento de diretrizes.

Como as audiências públicas legislativas não tiveram fases, sua distribuição geográfica foi mais ampla e, ao invés de concentrar muitos bairros em audiências regionais, foi possível dividir os bairros em números menores, o que aumentava a chance de falar da população (ANEXO 6).

Apesar desta superação, alguns bairros não constam no parecer legislativo como contemplados em audiências públicas, a saber: Santana, São Lourenço, Viradouro, Viçoso Jardim, Morro do Estado, Pé Pequeno, Tenente Jardim, Ititioca, Cachoeira, Jardim Imbuí e Cantagalo. Devo destacar que estes bairros são, em sua maioria, bairros territorialmente menores, com baixo índice de renda per capita. Viçoso Jardim, por exemplo, foi o mesmo bairro em que ocorreu a tragédia do Morro do Bumba em 2010, o que me faz perceber que alguns locais permanecem esquecidos ou negligenciados pelo Poder Público.

3.3. Divulgação e Rito: Formas de participação dos atores e atrizes institucionais e não institucionais

O Estatuto da Cidade não estabelece requisitos formais detalhados quanto ao rito e aos procedimentos que devem nortear a divulgação e a realização das audiências públicas.

Entretanto, o artigo 40 do mesmo dispositivo legal ressalta, nos incisos II e III de seu parágrafo quarto, que os Poderes Legislativo e Executivo devem garantir ao longo do processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação: a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos mesmos. Por se tratar de um procedimento conduzido pela Administração Pública, aplicam-se ainda os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, elencados no *caput* do artigo 37 da CRFB.

No caso das audiências legislativas promovidas pela Câmara de Niterói, não consta no regimento interno da Câmara, nem na Lei Orgânica do Município, um normativo específico que aborde diretamente sua divulgação. Em entrevista realizada em 29/06/2020, o ex-presidente da Comissão de Meio Ambiente, Bruno Lessa (PSDB), explica, entretanto, que havia a necessidade de observar procedimentos internos que são requeridos para todos os atos municipais, como a publicação nos atos oficiais das Câmara de Vereadores, o envio formal dos convites para todas as autoridades (MP, representantes do governo) e a divulgação nos diários oficiais.

Apesar disso, o Vereador não menciona dispositivos diretos que tratassem da divulgação direta à população, como por exemplo a necessidade de publicar os convites em jornais de grande circulação, a necessidade de expor faixas e cartazes que anunciassem a mesma ou propagandas em rádio. Mesmo destacando que as duas primeiras medidas tenham sido adotadas pela mesa diretora para divulgar o processo, certamente não foi uma divulgação massiva.

Nas entrevistas realizadas e nos demais dados coletados, pude observar várias menções (tanto da parte de vereadores, assessores parlamentares, como de membros de movimentos sociais) de que foram realizadas as divulgações formais (publicação em diário oficial, convite às autoridades etc.). A Câmara de Vereadores promoveu, por exemplo, a divulgação em jornais impressos, como informou o Vereador Bruno Lessa (PSDB)⁶².

Mas quando se fala de ampla divulgação, o esforço deveria ir além de toda uma questão formalística, é o que também defendia Ana Paula Peres Ribeiro, coordenadora do MTST, quando a entrevistei, em 22/07/2020. Ana Paula explica que um meio de divulgação que foi utilizado por iniciativa própria do MTST foi a divulgação das audiências através de “carro de

⁶² Informação verbal obtida na entrevista realizada no dia 29/06/2020.

som” nas comunidades. Esse mesmo método foi utilizado pela PRESERV para dar mais visibilidade ao processo e conscientizar os moradores da região da importância de estarem presentes nas audiências⁶³.

Esse mecanismo inusitado de convite foi uma maneira que os dirigentes desses movimentos encontraram de incluir a parcela da população que não tinha instrução suficiente (quer por analfabetismo completo ou funcional) para ler placas ou um anúncio no jornal. Além disso, o NEPHU e os movimentos integrantes do Fórum de Luta pela Moradia de Niterói e São Gonçalo contaram com o “boca-a-boca” ao reunirem os líderes das comunidades para conscientizá-los de seus direitos e da importância de reivindicá-los durante as audiências. Esse movimento de contato com líderes de entidades civis foi feito por outros mandatos também, o que permitiu mais visibilidade às audiências que foram promovidas.

Outras formas de divulgação realizadas pelos vereadores da oposição, dentre eles Paulo Eduardo Gomes (PSOL) e Bruno Lessa (PSDB), foi a publicação nas redes sociais. Neste caso, o primeiro vereador mencionado destaca-se não só pela divulgação antes das audiências, mas por dar visibilidade a todo o processo, gravando trechos dos procedimentos (e toda votação final), visando a mobilização de seus eleitores. Nesse quesito também se sobressai o Movimento Lagoa para Sempre, que divulgava em seu *blog* as audiências e os temas que eram abordados nelas, além de convocar e articular protestos que demandavam a proteção de seus interesses.

Um ponto importante no quesito da divulgação das audiências legislativas de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói era a necessidade de que as atividades de publicidade não tivessem apenas um papel convocatório, mas que fossem capazes de informar questões básicas sobre o plano diretor e sobre a importância da participação por parte da população. Através das entrevistas, pude perceber que, fora a movimentação de alguns mandatos, esse papel ficou quase que exclusivamente a cargo da sociedade civil.

Sobre o procedimento propriamente dito, de fato não havia nenhuma regulamentação que indicasse o rito de condução das audiências públicas. A ausência de requisitos objetivos quanto ao rito de condução das audiências públicas abre a porta para a discricionariedade do administrador público.

Esta discricionariedade esbarra em um aspecto relevante, o fato de que o Estado enquanto instituição destina-se a reproduzir divisões de classe, ou seja, ele é a condensação de (cor)relações de forças entre classes e frações de classe (POULANTZAS, 1977, p. 22-23). Ou

⁶³ Informação verbal obtida na entrevista realizada no dia 23/06/2020 com o Presidente da associação, Sidney Faria.

seja, os atos discricionários do administrador seriam quase um reflexo dessa condensação de relações de força entre classes.

As ideias desenvolvidas por Poulantzas (1977, p. 30) influenciam a minha análise desta questão, pois ao trazer seus entendimentos para o cenário de revisão do PDMP de Niterói é possível questionar a neutralidade da discricionariedade do administrador público, na instituição do rito de condução das audiências públicas realizadas.

Mas, há necessidade de fazer uma mediação, já que as categorias que ele trata são forjadas historicamente e se manifestam de formas diferentes em cada conjuntura. Por isso, destaco que a leitura que faço desse autor tem um caráter problematizador e não no sentido da hermenêutica tradicional que é buscar o sentido daquilo que o autor quis dizer.

Não pretendo indicar qual a classe social ou fração de classe que o Legislativo representou na condução desses procedimentos. Parto do pressuposto de que sua atuação não foi neutra e imparcial, mas também entendo que a luta "classes dominantes x classes dominadas" atravessa os aparelhos (ideológicos e repressivos) do Estado, fazendo funcionar um certo jogo (alterável) de compromissos provisórios entre o bloco no poder e certas classes dominadas (POULANTZAS, 1977, p. 26-27).

[...] a ideologia dominante, que o Estado reproduz e inculca, tem igualmente por função, sob uma forma específica, constituir o cimento interno dos aparelhos de Estado e a unidade de seu pessoal que (Gramsci o tinha percebido bem), em função do papel geral de organização e de representação do Estado, faz parte, em seu conjunto (e não apenas dos aparelhos ideológicos), dos "intelectuais" em sentido amplo. Esta ideologia, cimento interno do pessoal de Estado, é precisamente a do Estado neutro, representante do interesse e da vontade geral, árbitro entre as classes em luta: a administração ou a justiça acima das classes, o exército pilar da "nação", a polícia garantia da "ordem" republicana e das "liberdades" dos "cidadãos", a administração motor da "eficácia" e do "bem-estar" geral etc. A crise ideológica que, em suas relações com a crise política, levanta o véu da natureza real do Estado, repercute desta forma no seio pessoal do Estado. (POULANTZAS, 1977, p. 30) (Grifos meus)

Faço esta análise entendendo que o Estado e seus aparelhos não seriam um bloco monolítico, homogêneo e sem fissuras, mas ele mesmo seria dividido, constituído e atravessado por todas as contradições de classe (POULANTZAS, 1977, p. 23). Corroborando esta ideia de fissuras, percebo a própria constituição da Câmara dos Vereadores (ANEXO 5), pois durante o trâmite legislativo do processo de revisão do PDMP, dos 21 (vinte um) vereadores, 17 (dezessete) eram da base do governo e 04 (quatro) da oposição.

Ressalto, entretanto, que esta é uma interpretação minha e que a ausência de normas sobre a participação popular municipal demonstra também uma falta de preocupação com a regulamentação da temática, especialmente em relação ao rito. Essa deficiência de parâmetros

delineados poderia ser uma estratégia para criar e revisar os Planos Diretores sem muito rigor ou sem a importância que a temática, de fato, merece.

A metodologia utilizada durante as audiências públicas era de apresentação do Projeto de Lei do Plano Diretor e de seus objetivos, diretrizes setoriais, instrumentos urbanísticos, diagnósticos, mapas e outros, durante o período inicial do processo. Esta explanação era realizada pelo Poder Público e normalmente não possuía um tempo exato para ser concluída.

Tive a oportunidade de presenciar duas audiências, e percebi que essas apresentações costumavam ser longas, cansativas, e assumiam em muitos momentos uma linguagem extremamente técnica, dificultando a compreensão por boa parte da população. E ainda adotavam uma linguagem gráfica que dificultava a exposição (como mapas pequenos e de difícil visualização). Mesmo com essas considerações, a exposição que foi realizada nas audiências legislativas já foi mais bem conduzida do que as audiências executivas e pude notar um mínimo de esforço para que elas fossem um pouco mais curtas, a fim de que a população pudesse ter mais tempo para se expressar.

Após, então, passava-se a palavra para os presentes, quando acontecia o diálogo, os debates e a participação da população com o uso de falas. Durante a apresentação do Poder Público, as pessoas tinham a oportunidade de se inscrever em uma lista para que tivessem a oportunidade de fala no momento devido.

Nessa lista, inscreviam-se também alguns parlamentares, que usavam esse tempo para prometer pleitear os interesses da população local (presente na audiência) na Câmara dos Vereadores. Conforme relatos de alguns participantes do NEPHU, da PRESERV e minhas próprias observações, posso afirmar que a participação dos parlamentares foi baixíssima na maior parte das audiências. Um grande número nem chegava a comparecer, outra camada aparecia apenas para o exercício da fala e deixava o local logo depois. Em nenhum momento os parlamentares debateram os temas com a população, numa dinâmica de fala e escuta, com alternância no exercício da palavra.

Esse posicionamento dos vereadores não indica um mero descaso com os pleitos populacionais regionais, mas é um fator que demonstra claramente que os vereadores da base do governo tinham interesse em preservar o projeto de Lei que havia sido enviado pelo Executivo. Isso significa que este esvaziamento é possivelmente explicado pela certeza da maioria parlamentar sobre a vitória do seu encaminhamento.

Esse déficit de participação não é um problema apenas da cidade de Niterói, ou mesmo um problema que afete apenas outros municípios na elaboração e revisão de planos diretores. É uma propensão que perpassa as diferentes esferas do Estado (Executivo, Legislativo,

Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros) e da sociedade civil na conjuntura histórico-social do modo de produção capitalista e de sua democracia constitucional.

Outro exemplo concreto sobre o real impacto da participação pública nos processos de decisão pode ser encontrado na pesquisa de Roberto Fragale, “Audiências públicas e seu impacto no processo decisório: A ADPF 54 como estudo de caso”. A pesquisa busca recuperar o percurso processual da ação direta de descumprimento de preceito fundamental, no âmbito do STF (Judiciário), em que se destaca a questão da antecipação dos partos de fetos anencéfalos, para examinar as discussões da audiência pública e o real impacto desta prática nas razões de decidir da Corte (FRAGALE, 2015, p. 504-508). Eis um trecho de sua conclusão sobre as audiências:

As audiências públicas funcionam como uma caixa de ressonância de questões moralmente sensíveis, fazendo com que os debates nelas travados ganhem o grande público, sem que isso tenha necessariamente qualquer influência sobre o processo decisório da corte (FRAGALE, 2015, p.534).

Fragale explica que, ao fim e ao cabo, as audiências estão descoladas do processo deliberativo, tanto por seu resultado já ser antecipado, quanto pelo fato de a decisão ser marginalmente informada (FRAGALE, 2015, p. 531).

Apresento esse caso dos debates públicos no Judiciário por entender que ele pode servir de analogia para o caso estudado nesse trabalho, que envolve o Executivo e o Legislativo do município de Niterói. Entendo que o fato de ambos serem espaços estatais decisórios, de abertura para manifestação da participação dos cidadãos atuarem no convencimento de agentes públicos são similaridades suficientes para relacioná-los.

A experiência concreta do PDMP de Niterói, que revela a carência de abertura à participação, ou participação por mera formalidade (apenas para cumprir protocolos) é uma problemática que extrapola as fronteiras do Legislativo municipal.

Esse fator se comprova não só pelas próprias audiências executivas e legislativas conduzidas na cidade para revisão do plano diretor niteroiense, mas também fica clara no âmbito das audiências públicas que ocorrem no STF (FRAGALE 2015; VESTENA, 2010), nas audiências públicas de licenciamento ambiental federal de usinas elétricas (FERNANDES *et. al.*, 2018), nos mecanismos participativos na ANEEL (SILVA, 2012) ou nas audiências para elaboração dos orçamentos participativos (MASCHIO *et. al.*, 2017), apenas para citar alguns casos exemplificativos.

Por essa razão é possível indiciar que essas experiências concretas ilustram um déficit de participação que ocorre em larga escala na democracia constitucional e na democracia

liberal. Ou seja, é uma propensão que transcorre o âmbito das esferas do Estado e da sociedade civil. Isso significa que, mesmo que o caso parâmetro de análise seja o PDMP de Niterói, essa questão da carência de abertura a participação, ou participação por mera formalidade ultrapassa os limites do legislativo municipal.

Em relação às manifestações dos cidadãos nas audiências públicas, o tempo máximo de fala concedido a cada cidadão inscrito era de 3 (três) minutos, o que exigia um alto esforço de síntese, sobretudo para pessoas que não estão acostumadas a falar em público. Apesar disso, a própria manutenção da linguagem oral do processo é uma conquista dos movimentos de luta por moradia, representados principalmente pelo Fórum de Luta Pela Moradia de Niterói e São Gonçalo. Afinal, a Mesa Diretora chegou a sugerir que as manifestações fossem realizadas por escrito, o que foi veementemente negado, já que isso seria um fator excludente para as pessoas com dificuldade de escrita.

As falas da população incluíam, no geral, reivindicações como: habitação social, uma melhor gestão da mobilidade urbana na região (com destaque para o transporte público), saneamento básico, delimitação de Zonas de Especial Interesse Social que ficaram excluídas do projeto elaborado pelo Executivo e demarcação de áreas de proteção ambiental. Também houve manifestações contra o adensamento e o crescimento desordenado em várias regiões e outros problemas relacionados à infraestrutura urbana (como pavimentação / calçamento de ruas e situações de risco existente em determinados locais).

Obviamente, o processo de divulgação das audiências legislativas e o rito que lhes conduziu esbarram também no engessamento do Poder Público, que exagera muitas vezes na burocracia de condução dos processos, e nos trâmites internos da própria Câmara de Vereadores. Mas um destaque relevante que pude perceber através das entrevistas foi a importância do movimento de articulação dos atores e atrizes integrantes da Sociedade Civil com os parlamentares.

Isso porque, como já demonstrava Flávio Villaça (2005, p. 50), em “As ilusões do plano diretor”, os debates formais são apenas mais uma maneira de pressionar socialmente os agentes responsáveis pelas decisões políticas. Ao mesmo tempo existem outros meios de pressão: “como as matérias pagas na imprensa, as pressões diretas sobre os vereadores e sobre o próprio chefe do Executivo – são na verdade muito mais poderosas que as pressões, reivindicações ou ‘contribuições’” (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Aliás, a articulação política que foi realizada entre os movimentos, associações civis e os vereadores, alcançou resultados muito mais positivos do que as falas de três minutos que cada cidadão tinha durante as audiências públicas. Mas não posso negar que o conjunto de falas

em um mesmo sentido, de cidadãos integrantes de uma mesma entidade, tenha aberto as portas para um canal mais direto com alguns vereadores.

Foi através deste movimento que determinadas entidades da sociedade civil conseguiram reverter questões extremamente problemáticas que constavam no Projeto de Lei apresentado pelo Executivo (como por exemplo a ausência de demarcação de inúmeras ZEIS)⁶⁴. Apesar disso,

[...] o fato do Executivo alterar seu próprio projeto, por meio do encaminhamento de emendas às referidas comissões, têm dificultado o devido controle social por parte da população já que tais alterações apenas serão apresentadas no dia da votação ou, no máximo, em dias muito próximos a elas, sem que haja tempo necessário para o estudo e avaliação das alterações do Executivo e se, efetivamente, elas são concernentes ao desejo expresso pela população. Por outro lado, o trâmite adotado no momento da votação também dificulta o acompanhamento e um controle social mais apurado, já que as emendas geralmente não são lidas, apenas sendo citado seu número. Com o objetivo de ter maior transparência no processo de votação, o Fórum de Política Urbana de Niterói (FOPUR) encaminhou ao presidente da Câmara e aos 21 parlamentares, carta subscrita por 27 entidades de Niterói, com solicitação da apresentação individual de cada emenda, antes da sua votação, de modo que a assistência, a partir das galerias do plenário, possa acompanhar uma a uma as suas demandas. (BIENENSTEIN *et. al.*, 2017, p. 114).

A votação das emendas em bloco, sem que fossem feitas as leituras de cada uma, prejudicou o acompanhamento dos pleitos. Destaco, por fim, que apesar de o procedimento tradicional de divulgação do Poder Legislativo privilegiar determinada parcela da população, a sociedade civil se mobilizou a atuar, mais uma vez, nos casos de silêncio e omissão do Estado.

3.4. O texto aprovado e as principais alterações legislativas após as audiências públicas

O Estatuto da Cidade prevê alguns itens que devem estar presentes no Plano Diretor. Tal previsão encontra-se expressa no artigo 42 da Lei Federal nº 10.257. Dentre esses requisitos cabe mencionar: as regras de uso e ocupação do solo, a outorga onerosa do direito de construir, delineamentos de base para as operações urbanas consorciadas e para transferência do direito de construir⁶⁵.

Neste tópico, ao invés de abordar esses conteúdos mínimos, exploro os dois principais pleitos do Plano Diretor na perspectiva do direito à cidade e dos conflitos socioambientais,

⁶⁴ Exemplos práticos destas articulações serão oferecidos no tópico 3.5.

⁶⁵ Destaco aqui a minha opção de não comentar, item a item, os conteúdos mínimos do Plano Diretor exigidos pelo Estatuto da Cidade, como faz por exemplo Mariana Fontes (2020) em sua tese sobre o Plano Diretor de São Paulo. Essa escolha foi feita com o objetivo de dar mais destaque às controvérsias que mobilizaram a sociedade civil em relação aos conflitos socioambientais e ao direito à cidade em Niterói/RJ.

sinalizando os avanços e limites do novo PDMP de Niterói. Explico ainda que essa exposição não trará, detalhadamente, cada um dos movimentos sociais e entes da sociedade civil que foram abordados neste trabalho e os artigos alterados ou mantidos através de seus pleitos.

Meu objetivo ao iniciar este trabalho era apresentar, com a maior amplitude possível, todos os pleitos de destaque relacionados ao direito à cidade e aos conflitos socioambientais no âmbito da revisão do Plano Diretor de Niterói. Mas, ao longo da pesquisa empírica, percebi que esse alvo estava um pouco distante das minhas condições objetivas de possibilidade. Não só pelos obstáculos impostos pela pandemia de COVID-19, que inviabilizou algumas entrevistas que eu esperava realizar, mas especialmente pela quantidade de pleitos que teria que abordar individualmente.

Por esta razão, optei por apresentar esta informação na tabela que se encontra no ANEXO 8⁶⁶, e reunir neste tópico os dois pleitos mais emblemáticos do PDMP, que tiveram o condão de mobilizar mais de um setor da sociedade, quer opondo visões sobre o modelo de cidade que se busca, quer unindo posicionamentos sobre as propostas para o espaço social niteroiense. São eles: a luta por moradia (refletida nos pleitos contra remoção e o adensamento, e na batalha pela demarcação das Zonas de Especial Interesse Social) e o conflito socioambiental que envolveu a Lagoa de Itaipu.

A Análise de Discurso, enquanto ferramenta metodológica foi mobilizada até aqui para ajudar a descobrir, entender e expor o contexto em que o plano diretor de Niterói, enquanto (inter)discurso, se insere. Neste tópico, busco destacar alguns trechos do Plano Diretor enquanto texto, procurando percorrer em minha análise o caminho que nos faz passar do texto ao discurso (ORLANDI, 2009, p. 75). Considerando a não transparência da linguagem, analiso os significados dos fragmentos do PDMP e das emendas que escolhi destacar, para compreender as ideologias subjacentes que eles refletem (ORLANDI, 2009).

Dois direitos estão em destaque neste tópico, o direito ao meio ambiente e o direito à moradia, por isso cabe mencionar que, segundo Enzo Bello (2009, p. 51), do ponto de vista normativo e teórico, esses direitos se complementam; apesar disso, é possível que haja conflitos em determinados casos concretos.

Em termos normativos e teóricos, os direitos à moradia e ao meio ambiente sustentável são complementares, podendo haver conflitos em casos concretos e polarização entre os interesses de certos indivíduos e os da coletividade. Mesmo nessa hipótese, não há falar, necessariamente, na prevalência de um sobre o outro, cabendo ao Estado garanti-los e promovê-los harmonicamente. O processo brasileiro de

⁶⁶ Na tabela constam as emendas aprovadas e rejeitadas que tratavam de matérias ambientais (especialmente as que tratavam de recursos hídricos e da proteção da fauna e da flora da região) e de direito à cidade (especialmente em sua vertente de proteção à moradia, habitações sociais, ZEIS e coeficientes de aproveitamento).

formação social é caracterizado pelo seu estadocentrismo, o que, somado à insuficiência do modelo de racionalidade da segurança, implica a necessidade de uma abertura dos processos decisórios para a sociedade civil, a serem norteados pela noção de riscos sociais. (BELLO, 2009, p. 51).

Entender que esses conflitos decorrem, em muitos casos, da polarização entre os interesses das classes populares e os de determinados grupos sociais específicos (como por exemplo as empresas do ramo imobiliário) é essencial para esta análise. Por esta mesma razão, a Análise de Discurso é um instrumento adequado neste tópico, já que ela propõe uma leitura discursiva que consiste em sopesar o que é dito em um discurso e o que é dito em outro, procurando perceber o que não é dito, como uma presença de uma ausência necessária que tem significados e mobilizam uma relação de sentidos (ORLANDI, 2009, p.34).

Por fim, o que proponho aqui não é uma análise da letra de lei, ou meramente jurídico-normativa dos conteúdos em destaque, e sim, uma compreensão de determinadas ementas aprovadas ou rejeitadas enquanto objetos linguístico-históricos, buscando compreender como esses textos funcionam em um conjunto de relações significativas (ORLANDI, 2009, p. 69-70).

a) Lagoa de Itaipu

A Lagoa de Itaipu, localizada na Região Oceânica de Niterói/RJ, tem características paisagísticas que provocam, há muitos anos, um elevado interesse do mercado imobiliário, que colide com diversas questões de preservação ambiental e gera conflitos.

A disputa de interesses entre os moradores da região que buscam a preservação ambiental e as empresas do setor imobiliário remonta aos anos 60, quando já havia denúncias de irregularidades, como o aterramento de trechos da lagoa para venda de terrenos (FERREIRA, 2017, p. 145-146). Em 1969, por exemplo, o processo de ocupação urbana na orla da Laguna de Itaipu acabou ocasionando a destruição dos sítios arqueológicos da Duna Pequena e do Sambaqui de Camboinhas (TEIXEIRA 2017, p. 2).

Para além do patrimônio histórico, há outros elementos que se busca preservar como: os limites do espelho d'água, a qualidade da água, os ecossistemas lagunares e a vegetação do entorno (que abrange o manguezal que vem se instalando nos últimos anos e a restinga que ainda resiste em alguns trechos) (TEIXEIRA, 2021, p. 24).

Fernanda Teixeira (2021, p. 2), doutoranda do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente da UERJ, explica que a disputa, que trouxe ao cabo essas discussões socioambientais ao PDMP de Niterói de 2019, remonta principalmente a 1976, ano de aprovação do plano estrutural da Veplan-Residência para estabelecer lotes na região. Os objetivos para área

incluíam, desde a criação de uma marina no interior da laguna até aterros nas suas margens, além da abertura do Canal de Itaipu, que conectaria a lagoa ao mar (TEIXEIRA, 2021, p. 2).

O projeto da VEPLAN iniciou com o estabelecimento de um aterro experimental, que serviria como alicerce para diversos estudos geotécnicos visando a sustentar a viabilidade da área (TEIXEIRA, 2021, p. 3). Mas, ainda na década de 70, essa obra foi interrompida por decisão judicial. Ocorre que o aterro experimental continuou no mesmo lugar e é, atualmente, objeto de interesse de novas construtoras (TEIXEIRA, 2021, p. 3).

Desde então, a batalha política e judicial não parou. Até porque a VEPLAN não é a única empresa imobiliária a possuir terrenos no local; há também a Pinto de Almeida Engenharia S/A, a Pilonbus Empreendimentos e a Sociedade Técnica de Engenharia S/A (Soter).

Por buscar um distanciamento da teoria normativista do direito (KELSEN, 2000), não é a minha proposta neste trabalho destrinchar toda legislação e os processos judiciais que perpassam este conflito socioambiental. Entretanto, elaborei e incluí no ANEXO 7 uma tabela que reúne os principais marcos legais e judiciais que tutelam o caso. Apesar disso, não posso abordar o conflito socioambiental que envolve a Lagoa de Itaipu sem mencionar as duas normas jurídicas mais relevantes para o caso:

- 1) A Lei Estadual n. 1901 de 1991, que cria a Unidade de Conservação (UC) de Proteção Integral na região, que é o Parque Estadual Serra da Tiririca (PESET).
- 2) A Lei Municipal n. 1968 de 2002 que institui o Plano Urbanístico Regional da Região Oceânica e cria o Parque Municipal Bosque Lagunar de Itaipu.

Abordar esse caso sem levar em conta a legislação que institui o PESET, a lei que cria o Parque Municipal Bosque Lagunar, e até mesmo o histórico de disputas que existe nesta região, seria o mesmo que entender que a ementa aprovada pelo PDMP de Niterói não se insere em um contexto político e sócio-histórico.

Por utilizar a Análise de Discurso enquanto ferramenta metodológica, busco compreender os fatos como um caminho que me permite alcançar a memória da língua, ajudando na compreensão do funcionamento do texto enquanto objeto simbólico (ORLANDI, 2009, p. 70). Ou seja, compreendo que as leis e as decisões judiciais, individualizam um conjunto de relações significativas, entendendo que o direito cristaliza nada mais do que as relações sociais (PACHUKANIS, 2017, p. 96).

As leis que criaram o Parque Estadual da Serra da Tiririca e o Parque Municipal Bosque Lagunar sofreram algumas alterações ao longo do tempo, ora garantindo a ampliação da área

do entorno lagunar, ora buscando proteger os direitos dos proprietários dos terrenos atingidos. Se de um lado houve uma busca por meios legais que garantem a proteção ambiental, do outro há uma busca por transformar a área ao redor da laguna em um bosque residencial, especificamente, o antigo terreno da VEPLAN – Residência, situado nas margens do canal que conecta a lagoa e o mar (TEIXEIRA, 2021, p. 7).

Exposto este plano de fundo, chegamos ao cerne da questão que integra o debate do Projeto de Lei 0008/2017, que foi a disputa entre a aprovação das seguintes emendas:

- 1) Emenda nº 368/2018 de autoria da Comissão Permanente de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade (CMARHS): tinha como objetivo alterar o Mapa 5 (ANEXO 10) do PDMP. Essa mudança visava à reformulação da Área de Proteção no entorno da Lagoa de Itaipu, ampliando sua margem de proteção para: “proteger os recursos naturais ambientais, os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a fauna e flora e assegurar o bem-estar da sociedade” (PMN, 2018).
- 2) Emenda nº 392/2018, do Executivo: substitui inúmeros mapas do projeto de lei, inclusive o Mapa 5 que delimita a proteção do entorno da Lagoa de Itaipu com a criação de um parque municipal, mas deixa de fora 272 mil metros quadrados de área passível de expansão (PMN, 2018).

Segundo o vereador Bruno Lessa (PSDB), no início das votações do PDMP, a ementa mais protegia o meio ambiente tinha 3 votos a favor e 15 contrários. Mas os movimentos ambientalistas como o CLIP e o LPS conseguiram mobilizar a população, que se fez presente nas audiências públicas que ocorreram na Câmara dos Vereadores, nos momentos de votação e em outros protestos e manifestações organizadas fora das audiências públicas.

Dentre essas manifestações podemos citar a promoção de mutirões voluntários para plantação de mangue, limpeza da lagoa e de outras áreas em seu entorno, fazendo manifestações denominadas "culturais", comparecendo às audiências com faixas cartazes e além disso, divulgando *e-mails* e telefones dos vereadores em seu *blog* na internet, para mobilizar os cidadãos através da internet a requererem dos parlamentares um posicionamento em favor da Emenda 368/2018.

Buscando olhar além dessas emendas, já que elas são apenas a materialização do conjunto de relações sociais, políticas e econômicas que integram o cotidiano da região (PACHUKANIS, 2017, p. 96), nesse conjunto há que se considerar: os interesses do mercado imobiliário, a busca pela preservação do meio ambiente, a conservação do patrimônio histórico

e mesmo a manutenção da comunidade tradicional⁶⁷ nos locais próximos. Também é preciso compreender que:

A preservação do meio ambiente e a ocupação urbana não nasceram juntas. Sem um planejamento responsável, o contato entre ambas converge, em geral, para o campo dos conflitos. Em espaços urbanos consolidados, a implementação de políticas de preservação ambiental é orientada a proteção de remanescentes, que podem já ter sido parcelados durante a ocupação urbana ou acabam sendo espaços de interesse do setor imobiliário em virtude justamente da qualidade ambiental que é um poderoso instrumento para vendas no setor (TEIXEIRA, 2021, p. 11).

Vislumbrar a possibilidade de um processo de desenvolvimento econômico que acompanhe a proteção ao meio ambiente é uma ideia complexa. Eder Carneiro (2005, p. 27), em seu trabalho “Política Ambiental e Ideologia do Desenvolvimento Sustentável”, por exemplo, explica o caráter ideológico⁶⁸ presente na visão que defende ser: “necessário e possível compatibilizar o ‘desenvolvimento econômico’ indefinido com a diminuição contínua das desigualdades sociais e a preservação dos ‘recursos e equilíbrio naturais’”.

Os processos de organização socioespacial e as demandas ambientais são, de fato, diretamente influenciados pelo modo de produção capitalista; por isso, é importante resgatar a categoria "metabolismo social" elaborada por Karl Marx. Essa categoria explica o trabalho como um processo entre o homem e a natureza, em que o ser-humano, por sua própria ação intervém e modula o seu metabolismo com a natureza (MARX, 2013, p. 188).

Ou seja, esta categoria entende o trabalho como a prática que acontece em um processo histórico de relações dialéticas entre o homem e a natureza, onde haveria relações impostas pela natureza e o homem através de seus atos, molda e regula o metabolismo que se instala entre ele e a natureza (MARX, 2013, p. 188 e FOSTER, 2000, p. 220). Assim, buscando apossar-se da matéria natural de uma maneira proveitosa para sua vida, o ser-humano coloca em ação suas próprias forças naturais e age sobre a natureza externa e transformando-a por meio desse movimento (MARX, 2013, p. 188).

Metabolismo social seria o “complexo intercâmbio dinâmico que se produz entre os seres humanos e a natureza, como consequência do trabalho humano.” (FOSTER, 2000, p. 245). Esta noção é explorada pelo sociólogo estadunidense John Bellamy Foster, no livro “A ecologia de Marx: materialismo e natureza”, no qual enfatiza o que Marx percebe como a grande questão que surge desta categoria, que é a “fratura irreparável” que decorre do metabolismo como fruto

⁶⁷ Para mais informações desse conflito que envolve a comunidade tradicional que ocupa a região entre as praias de Itaipu e Itacoatiara ver: LOBÃO (2006).

⁶⁸ Essa ideia será mais bem aprofundada no capítulo 4.

das relações de produção capitalistas e da divisão antagônica entre campo e cidade (FOSTER, 2000, p. 220).

John Bellamy Foster (2000, p. 252) ensina que, enquanto defendia que esta fratura metabólica entre os seres humanos e o solo era uma criação da sociedade capitalista de grande escala, Marx entendia que as condições de sustentabilidade estabelecidas pela natureza tinham sido transgredidas.

Ou seja, na visão de Marx, compartilhada por Foster, o mero funcionamento do capitalismo - com sua dinâmica de extrativismo natural e industrialização, num processo de produção sempre exponencial de mercadorias - é nocivo à sobrevivência do meio ambiente e da própria espécie humana. Marx (2013, p. 379 e 380) explica que:

Com a predominância sempre crescente da população urbana, amontoada em grandes centros pela produção capitalista, esta por um lado, acumula a força motriz histórica da sociedade e, por outro lado, desvirtua o metabolismo entre o homem e a terra, isto é, o retorno ao solo daqueles elementos que lhe são constitutivos e foram consumidos pelo homem sob forma de alimentos e vestimentas, retorno que é a eterna condição natural da fertilidade permanente do solo. Com isso, ela destrói tanto a saúde física dos trabalhadores urbanos como a vida espiritual dos trabalhadores rurais. Mas ao mesmo tempo que destrói as condições desse metabolismo, engendradas de modo inteiramente natural-espontâneo, a produção capitalista obriga que ele seja sistematicamente restaurado em sua condição de lei reguladora da produção social e numa forma adequada ao pleno desenvolvimento humano (MARX, 2013, p. 379 e 380).

A interrupção do processo natural-espontâneo, entre o homem e a natureza, pela lógica capitalista geraria essa fratura metabólica. O que leva ao questionamento sobre a possibilidade de conciliar, harmonizar e compatibilizar a qualidade de vida para as pessoas com a preservação e manutenção de adequadas condições ambientais sem que haja uma interrupção ou declínio no processo de crescimento econômico (COUTINHO, 2004, p. 44-45).

Ao considerarmos os processos capitalistas que constituem a cidade e sendo ela mesma: “uma mercadoria consumida de acordo com as leis de produção e reprodução do capital, parece-me rigorosamente impossível a realização do sonhado ‘desenvolvimento sustentável’” (COUTINHO, 2004, p. 44-45). Nesse sentido, Kohei Saito (2021, p. 227) destaca a importância de uma análise sistemática da teoria do metabolismo de Marx como parte de sua crítica da economia política, demonstrando a necessidade de uma mudança na estrutura econômica capitalista para que a humanidade alcance a regulação sustentável do metabolismo social.

O Professor Ronaldo Coutinho (2004, p. 24) ensina que há riscos ambientais crescentes, inseparáveis do próprio modo de produção que precisa devastar a natureza para convertê-la em mercadoria. Assim,

A água, o solo, a vegetação, entre outros elementos, a partir do momento que são contaminados, poluídos e depredados, justificam sua transformação em bens destinados ao mercado. Por isso, a reprodução desse modo de produzir não sugere processos revitalizantes, posteriores ao esgotamento dos ciclos biológicos vitais dos ecossistemas. (COUTINHO, 2004, p. 24).

A relação de mão única, em que o homem extrai da natureza o que precisa, sem respeitar seus ciclos ou sua esgotabilidade, apenas para gerar lucro, tem consequências caras e degradantes para os próprios seres humanos. Essas sequelas são percebidas, por exemplo, pelos moradores de assentamentos precários, localizados em encostas ou perto dos rios e lagos, onde as chuvas acabam tendo uma força devastadora e muitas vezes fatal.

A meu ver, optar por uma legislação que proteja mais as áreas marginais da Lagoa de Itaipu seria considerar as condições de sustentabilidade impostas pela própria natureza. Enquanto a aprovação de uma emenda que permitisse a qualificação urbana dessa área seria violar essas condições.

Há 1h40 da madrugada, foi votada a aprovação da Emenda 368, apesar da pressão popular pela maior preservação possível para Lagoa de Itaipu, na votação final houve empate, 9 vereadores votaram sim⁶⁹ e 9 vereadores votaram não⁷⁰. Em casos de empate, respeitando o regimento interno da Câmara de Vereadores, o voto de minerva seria do Presidente da Câmara Municipal, o vereador Paulo Bagueira (SDD)⁷¹, que votou “não”, negando a aprovação da emenda. As gravações da votação demonstram um intenso desagrado por parte do povo presente na Câmara, sob os gritos de “vendido”, e o voto do vereador foi vaiado pelos movimentos populares que acompanhavam a sessão.

Norteando o âmbito territorial, os alvos traçados para o desenvolvimento do espaço social e a implementação dos instrumentos urbanísticos e ambientais, há três macrozonas estabelecidas pelo novo PDMP, são elas: Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano, Macrozona do Ambiente Costeiro e Marinho e Macrozona de Proteção e Recuperação do Ambiente Natural, onde se encontra o espelho d’água da Lagoa de Itaipu (PMN, 2019, p. 11). O cerne da questão é apresentado no artigo de Fernanda Teixeira:

⁶⁹ A favor da emenda 368: Paulo Eduardo Gomes (PSOL), Talíria Petrone (PSOL), Leonardo Giordano (PCdoB), Bruno Lessa (PSDB), Verônica Lima (PT), Paulo Velasco (PTdoB), Carlos Jordy (PSL), Ricardo Evangelista (PRB), Sandro Araújo (PPS).

⁷⁰ Contra a emenda 368: Milton Cal (PP), Atratino (MDB), Rodrigo Farah (MDB), Betinho (SDD), Carlos Macedo (PRP), Emanuel Rocha (SDD), Renato Carriello (PDT), Leandro Portugal (PV), João Gustavo (PHS).

⁷¹ Em razão das poucas informações levantadas sobre a biografia desse vereador, Paulo Bagueira entendi que a análise do discurso seria prejudicada, pois entendi que devido ao pouco material coletado a análise acabaria sendo, uma análise de conteúdo e não de discurso.

Para os conflitos da Lagoa de Itaipu, o produto mais controverso deste Plano Diretor é a manutenção de parte do entorno da Lagoa de Itaipu na Macroárea de Qualificação Urbana, pertencente à Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano, habilitando, parte do trecho do antigo e controverso terreno da Veplan-Residencial para ocupação. Em contrapartida, o restante do entorno lagunar está inserido na Macroárea de Preservação e Conservação dos Ecossistemas Naturais, especificamente delimitado como parque municipal proposto. O mapa de Rede Territorial Ambiental e Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres do Plano Diretor, apresenta estas delimitações, [...] (TEIXEIRA, 2021, p.11).

Apesar de expandir o trecho de preservação em algumas partes da margem de terra no entorno da Lagoa de Itaipu, o PDMP habilita parcialmente um pedaço do terreno para ocupação imobiliária (TEIXEIRA, 2021, p. 14). Mas a luta continua, os movimentos de defesa do meio ambiente voltam seus olhos para legislação estadual que protege a região, visando à aprovação de emendas que ampliem, mais uma vez, o PESET. Além disso, as manifestações seguem, pois sua próxima batalha é o Plano Urbanístico Regional (PUR), que definirá, de fato, construções que podem ou não ocorrer na região.

b) A luta pela demarcação das Zonas de Especial Interesse Social e os problemas de remoção e adensamento

Para tratar de demarcação de Zonas de Especial Interesse Social e os problemas de remoção e adensamento no âmbito do PDMP de Niterói, é importante abordar também as articulações capitalistas em torno da urbanização e a financeirização da terra.

Com as transformações das vilas medievais em cidades de um Estado Moderno, a terra urbana que era comumente ocupada alcança *status* de mercadoria, ao passo que sua organização começa a ser marcada pela divisão da sociedade de classes (ROLNIK, 2004, p. 39). A mercantilização do espaço urbano e o movimento de separação das classes sociais, bem como as funções do espaço urbano são processos que ocorrem paralelamente.

A ascensão do capitalismo, enquanto modo de produção, só faz com que as disputas pelo uso do solo urbano sejam intensificadas. David Harvey (2014, p. 30) explica que a urbanização é um fenômeno de classe e que, assim como o capitalismo gera o excedente de produção exigido pela urbanização, ele também precisa da urbanização para absorver o excedente. Essa lógica gera um reinvestimento constante de expansão, devido à necessidade de buscar esferas que sejam rentáveis para produzir e absorver o excedente de capital (HARVEY, 2014, p. 31).

Além disso, o capitalismo vê os processos de urbanização como uma maneira de responder aos períodos de crise, quando há excesso de mercadorias produzidas que não podem

ser absorvidas (HARVEY, 2014, p. 33). Nesse aspecto, o Estado ocupa um papel relevante na produção do espaço urbano capitalista, já que sua atuação não apenas demarca a “cidade legal” e a “cidade ilegal”, mas também determina os locais que receberam serviços públicos e adequada infraestrutura.

Paul Singer (1982, p. 34), ao explicar a relação entre o Estado e o uso do solo urbano, ensina que quando o poder público aparata qualquer região da cidade de um serviço público: “água encanada, escola pública, linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para esta zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão davam preferência a outras localizações”.

Com essa aparelhagem ocorre a valorização do solo desses locais, já que a região passa a receber mais demandas e a atrair pessoas com melhores condições financeiras. Esse fator é aproveitado pelos especuladores imobiliários que tentam antecipar a ação do Estado, comprando mais barato os terrenos em lugares que serão futuramente beneficiados por melhores redes de serviços urbanos, visando assim à obtenção de lucro (SINGER, 1982, p.34).

Por esta razão, Singer (1982, p. 22) trata o “capital” imobiliário como um falso capital, porque por mais que ele se valorize, essa valorização decorre não de uma atividade produtiva e sim da monopolização do acesso à terra. Nessa linha, Karina Fernandes (2019, p. 209) explica que tanto a produção do espaço urbano, quanto o mercado imobiliário estão integrados ao mercado de derivativos, já que estão inseridos na perspectiva do capitalismo atual que vê a propriedade imobiliária não mais por seu valor de uso, mais sim por seu alto valor de troca.

Assim, “o patrimônio imobiliário não precisa atender à sua função de uso como moradia, mas precipuamente, a função de troca para movimentar o capital na forma de ativos” (FERNANDES, 2019, p. 209). Ou seja, a terra teria que cumprir seu papel de ativo financeiro e não sua função social, como elenca por exemplo o inciso XXIII, artigo 5º da CRFB. É isso que pontua Karina Fernandes (2019, p. 209):

Nessa lógica se insere uma delicada questão do urbanismo contemporâneo, a formação dos chamados vazios urbanos, lugares na cidade que estão vazios e assim, permanecem porque cumprem o papel de ativos financeiros independentemente da função social desses lugares na cidade, independentemente da paisagem urbana.

Com a elevação do valor (preço) das propriedades avançam os processos de segregação urbana, pois aumentam os aluguéis e o custo de vida dessas regiões, fazendo com que a população mais pobre não consiga arcar com os custos da moradia e da vida cotidiana nesses locais. Assim, fortalecem-se os processos de periferização e favelização, já que os menos

favorecidos são escanteados para os subúrbios ou se estabelecem em assentamentos precários no centro da cidade.

Marcado este plano de fundo, posso seguir com dois outros destaques importantes antes de adentrar as lutas por moradia, contra a remoção e os processos de adensamento ocorridos na cidade de Niterói.

O primeiro diz respeito às políticas de *city marketing* que já vinham sendo estabelecidas na cidade há diversos governos, que buscavam estabelecer a idealização de uma imagem positiva baseada na qualidade de vida niteroiense (BIENENSTEIN *et. al.*, 2019, p. 9).

O segundo trata da ideia difundida pelas vozes das empreiteiras e dos grandes empresários imobiliários da cidade de que os processos de urbanização e revitalização da cidade de Niterói seriam extremamente benéficos, pois geram inúmeros empregos. Ocultando, a meu ver, as futuras perdas de moradia que esses trabalhadores viriam a sofrer.

Pontuadas essas questões trataremos adiante, de forma conjunta, sobre os debates legislativos em torno das ZEIS e os processos de remoção e adensamento, que, a meu ver, são questões que se entrelaçam. Aproveito para enfatizar que este debate é longo e não pretendo exaurir seus detalhes e minúcias, darei assim ênfase aos pontos centrais, destacando exemplos das lutas populares.

A criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foi uma das principais reivindicações dos movimentos sociais urbanos e organizações da sociedade civil, durante o processo de revisão do PDMP de Niterói/RJ. Sua instituição é uma forma de garantir que, mais à frente, se estabeleçam políticas de combate à precariedade habitacional, incluindo aqui a regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais de baixa renda (FONTES, 2020, p. 177).

Na tese desenvolvida por Mariana Fontes (2020, p. 167), “Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014)”, a pesquisadora explica que, durante o período de redemocratização do país, surgem as primeiras experiências municipais de incorporação de ZEIS no planejamento das cidades. Isso como um reflexo da luta pelo reconhecimento de direitos dos moradores de assentamentos informais de baixa renda, compreendidos aqui as favelas, os loteamentos clandestinos e irregulares e os cortiços.

Também fruto dessas lutas, o artigo 183 da Constituição Federal de 1988 incorpora, de maneira expressa, a proteção jurídica dos moradores pobres dos assentamentos urbanos, ao reconhecer o direito de concessão de uso e o domínio aos ocupantes de área de até 250m², utilizadas para fins de moradia (FONTES, 2020, p. 167).

É no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) que as Zonas Especiais de Interesse Social alcançam o título expresso de instrumento da política urbana. Ao mesmo tempo, o inciso XIV do artigo 2º do Estatuto estabelece como diretriz geral de política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda através da instituição de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação.⁷²

Partindo do pressuposto de que as Zonas de Especial Interesse Social são o principal mecanismo de reconhecimento da desigualdade socioespacial e dos territórios populares, sua delimitação correta e atualizada assegura os investimentos na recuperação das moradias e os processos de regularização fundiária (BIENENSTEIN *et. al.*, 2018, p. 14).

No que diz respeito às ZEIS, a primeira questão importante é que o projeto de lei que o Executivo niteroiense enviou à Câmara de Vereadores não contemplava diversas áreas ocupadas. Além disso, o mapa 08, que delimitava as Zonas de Especial Interesse Social (ANEXO 12), contemplava uma área muito menor do que as áreas delimitadas no antigo plano diretor de Niterói de 1992.

Esses fatores, somados à política de *city marketing* que tem sido adotada em Niterói, são possíveis indicativos de planos de remoção e gentrificação para essas áreas.

Foram propostas 52 emendas que ampliavam os espaços e territórios das ZEIS descritos no Mapa 8. As áreas delimitadas pela FGV em apoio ao Executivo não apenas não contemplavam todas as áreas ocupadas, como também delimitavam incorretamente determinadas ZEIS. Em consequência, foram aprovadas 36 emendas ampliativas, ao passo que foram rejeitadas 16 emendas ampliativas.

Ao fazer uso da Análise de Discurso, como metodologia, e buscando entender essa proposta fática como uma trajetória para alcançar a memória da língua, percebo o mapa como um objeto simbólico que cristaliza um conjunto de relações sociais significativas (ORLANDI, 2009, p. 70; PACHUKANIS, 2017, p. 96).

Assim, as emendas relacionadas ao MAPA 8, no meu entender, refletiram dois tipos de discursos social e econômico. Os primeiros entendendo a terra como um ativo financeiro, capaz de movimentar o mercado e gerar empregos para a população. Os segundos, entendendo a terra quanto ao seu valor de uso e necessidade de cumprimento de sua função social.

⁷² A política habitacional brasileira é regulamentada também por uma série de outras leis, os quais não serão tratados nesta dissertação, como por exemplo a Lei Federal nº 11.079/04, que institui as parcerias público-privadas, e as leis federais relacionadas ao sistema de financiamento habitacional (Lei Federal nº 9.513/97, Lei Federal nº 10.931/04, entre outras). Sobre o tema, vide Rolnik (2011; 2015).

Na luta por cumprimento da função social desses territórios, destacou-se o Fórum de Luta Pela Moradia de Niterói e São Gonçalo, um: “espaço horizontal de troca de experiência composto por moradores e lideranças de comunidades que lutam por melhores condições de moradia e pelo direito à cidade” (BIENENSTEIN *et. al.* 2018, p. 11). A união desses representantes contribuiu para que a luta por terra e moradia ganhasse mais força e ecoasse pelo município.

Os principais desafios desse espaço coletivo são, além de derrotar a invisibilidade dos territórios populares que vagamente são tratados no planejamento urbano, reconhecer os conflitos urbanos que ocorrem na cidade de Niterói (BIENENSTEIN *et al.*, 2018, p. 15). Além disso, a definição dos locais ocupados como ZEIS tinha bastante importância para os movimentos de luta por moradia e reivindicação do direito à cidade, especialmente porque muitos desses movimentos já sofriam com ameaças de remoção há anos⁷³.

Em razão do alto grau de mobilização dos movimentos que pleiteiam o direito à moradia em Niterói, o projeto de lei apresentado foi alterado na votação realizada na Câmara dos Vereadores e foram incluídas ZEIS que não constavam no Projeto de Lei enviado pelo Executivo. Quanto ao trâmite desses pleitos no Legislativo:

Vale ressaltar que, no decorrer da tramitação do processo de aprovação do projeto de lei, houve a oportunidade de abrir o diálogo entre as Comissões Permanentes de Urbanismo e de Meio Ambiente da Câmara, os mandatos de alguns vereadores e o Executivo. Com isso, ampliou-se a possibilidade de parte das demandas populares ser aprovada. Entre as reivindicações reforçadas estavam o aumento do número de ZEIS e a proteção de áreas residenciais de modo a impedir o adensamento e a verticalização. No entanto, o fato do Executivo participar de tais negociações não significou sua efetiva adesão a elas. Emendas foram acordadas e, no entanto, o Executivo não chegou a encaminhá-las ao Legislativo, o que asseguraria sua aprovação. Outra dificuldade enfrentada foi a do calendário exíguo para a votação na Câmara, sem que houvesse tempo necessário para estudo das alterações e a avaliação sobre se, efetivamente, corresponderiam às demandas da população. (BIENENSTEIN *ET AL.* 2018, p.16)

Destaco que a união dos movimentos de luta por moradia foi extremamente relevante, aliás, essa é uma análise que pode ser feita através da entrevista realizada com o Vereador Bruno Lessa (PSDB). Presidente da Comissão de Meio Ambiente, ele explicava que os movimentos que mais se destacavam nas audiências públicas, em número e força, eram chamados para reuniões com a Comissão Conjunta de Meio Ambiente e Urbanismo para expor seus pleitos e propostas, para elaborar o que ele chamou de o “plano possível”⁷⁴ para cidade.

⁷³ Como por exemplo a ocupação Mama África e o Casarão da Presidente Domiciano.

⁷⁴ Em sua entrevista, o vereador comenta que o plano diretor da cidade poderia ser ótimo, bom ou possível e o plano aprovado foi o possível, dentro do que havia sido entregue pelo Executivo e dos interesses divergentes presentes em Niterói.

Ao mesmo tempo, destaco os mandatos do PSOL que deram abertura ao diálogo, recebendo demandas populares, estudos técnicos e enfrentando as divergências de agenda presentes na cidade.

O Fórum de Luta Pela Moradia de Niterói e São Gonçalo tinha (e tem) como uma de suas propostas a demarcação de prédios vazios públicos que não cumprem sua função social como ZEIS, ou seja, espaços desocupados ou que não cumprissem a sua função social e que seriam sinalizados no plano diretor como forma de garantir que, mais à frente, se estabeleçam políticas de combate ao déficit habitacional existente na cidade.

Ocorre que os espaços vazios nas áreas centrais da cidade também são alvo do interesse imobiliário. Esse interesse faz com que muitas vezes os mais pobres sejam afastados do centro da cidade e passem a ocupar as áreas periféricas da cidade. Nos subúrbios, o abastecimento de água, o fornecimento de saneamento básico e de outros serviços públicos passam a ficar comprometidos, haja vista o adensamento para o qual a região não estava preparada para lidar.

Um exemplo dessa prática pode ser visto na construção do condomínio “Minha Casa, Minha Vida” em Várzea das Moças, bairro localizado na região leste de Niterói, com baixa renda *per capita* e completamente afastado do centro da cidade (e, conseqüentemente, de serviços públicos sociais). Várzea é um bairro bimunicipal, pois faz divisa entre as cidades de Niterói e São Gonçalo, e sucessivas legislaturas das duas cidades não assumem para si a responsabilidade de melhorar sua aparelhagem urbanística.

As casas foram construídas para abrigar algumas das famílias que tinham sido vítimas da tragédia do Morro do Bumba em 2010, mas a construção do condomínio não significou uma melhora da infraestrutura da região, que ainda lida com problemas na rede de água, não tem rede pública adequada de tratamento esgoto e tem um sistema de transporte que não funciona bem (apenas uma linha de ônibus municipal conecta o bairro às áreas mais centrais de Niterói).

A instalação dessas pessoas na região foi um problema. Já que elas foram afastadas de seus trabalhos, perdendo a facilidade de acessá-los, e por não poderem contar com uma infraestrutura urbana adequada para sua sobrevivência. A construção do condomínio também trouxe prejuízo para os antigos moradores, que passaram a ter, por exemplo, mais problemas de falta de água, problemas de esgoto, coleta de lixo, além de enfrentar filas ainda maiores para usar o transporte público.

Com a perspectiva de construção de mais um MCMV na região, com o desmatamento de trecho da Serra da Tiririca, a PRESERV teve destaque representando os moradores, que pleitearam e conseguiram a aprovação da Emenda 314, que vedaria a construção de empreendimentos multifamiliares até que fosse aprovado o Plano Urbanístico da Região. A

esperança é de que o PUR amplie as áreas de proteção do PESET e também defina a melhora da infraestrutura do bairro.

Outro movimento que teve seu pleito atendido depois das audiências legislativas de revisão do PDMP foi o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que buscava o reconhecimento de uma área que o movimento ocupava na zona norte da cidade como Zona de Especial Interesse Social, fator que foi atendido na nova lei do Plano Diretor de Niterói.

Paralelamente, ocupações urbanas como a Mama África, que tem mais de 30 anos de existência, e o Casarão da Presidente Domiciano não foram reconhecidos como ZEIS. Os argumentos perpassavam a existência de processos judiciais em tramitação nos dois casos e os riscos de desabamentos e as questões insalubres dos dois locais. Esses fatores embasavam tentativas de remoção por parte da Prefeitura, até porque esse tipo de ocupação, nas áreas centrais da cidade, não é compatível com os projetos de *marketing* urbano para Niterói e nem com a visão turística que sucessivas legislaturas já buscavam construir para o município. Entretanto, não havia um plano para abrigar os moradores que seriam removidos.

A ausência do reconhecimento do Casarão da Presidente Domiciano como Zona de Especial Interesse Social teve uma consequência trágica e recente. Em 02 de abril de 2021, um incêndio atingiu o local, que abrigava cerca de 20 famílias. Os moradores perderam seus pertences e uma das moradoras precisou ser hospitalizada, com escoriações (G1, 2021). A Prefeitura já havia sido alertada dos riscos pelo Fórum de Luta Pela Moradia, que cobra atualmente um auxílio financeiro para as vítimas do incêndio (CAURJ, 2021).

Por conta de processos de gentrificação e periferização que já vinham ocorrendo no município, as reivindicações pelo aumento do número de ZEIS e a proteção de áreas residenciais de modo a impedir o adensamento e a verticalização foram reforçadas.

Na região oceânica, na área das praias e no geral, houve muitos movimentos contrários à verticalização e ao adensamento, visando à questão de proteção ambiental, de falta de infraestrutura que atendesse a um maior número de moradores e de medo da perda do *status* majoritariamente elitizado da área. A abertura de novas fronteiras de exploração do capital imobiliário na região oceânica já tinha começado com a inauguração do Corredor Transoceânico e do túnel que liga os bairros de Charitas e Cafubá.

A busca por uma cidade compacta justifica a proposta de adensamento e verticalização de novas áreas, ainda desocupadas ou com ocupação espraiada e unifamiliar, modificando as características da ocupação existente e tendendo a uniformizar a ocupação em todo o território municipal. São claramente abertas novas fronteiras para exploração pelo capital imobiliário, em geral associadas com projetos prévios [...], como o Corredor Transoceânico, onde as Macrozonas de Ocupação Consolidada e Qualificação Urbana se aproximam a partir da construção do túnel

Charitas-Cafubá, inaugurado em 2017. Os elevados investimentos realizados, por exemplo, com este Corredor passam a exigir a perspectiva de ocupação do território com novos contribuintes que possam vir a atender o pagamento desta dívida. Esta também parece ser a alternativa adotada para a Região de Pendotiba, apesar das projeções demográficas indicarem o contrário. (BIENENSTEIN *et. al.*, 2017, p. 113).

Ao longo desta análise, pude concluir que há de fato, uma luta pela apropriação do espaço urbano, bem como pelo poder de ordená-lo e planejá-lo de acordo com seus próprios objetivos. Os interesses econômicos são muito bem demarcados, mas a atuação forte dos movimentos sociais também. A meu ver, o referencial teórico se mostra adequado à análise do objeto real de pesquisa, já que percebo na política do Estado o resultado de um processo de contradições, entre as frações do bloco de poder e entre as classes dominadas e este (POULANTZAS, 1977, p. 28).

3.5. Conclusões parciais

Minha primeira conclusão neste capítulo é que a própria forma como o caso se apresenta na realização do trabalho empírico direciona o curso do trabalho teórico e escrito, pois nem sempre as nossas condições objetivas de possibilidade são o que de fato planejamos antes de ir a campo ou fazer a coleta de dados. Percebi isso quando vi a quantidade de pleitos relacionados ao direito à cidade e aos conflitos socioambientais do município de Niterói, entendendo que não seria possível analisar adequadamente todos eles.

Percebi que, além das divulgações formais, que eu já sabia que tinham sido realizadas, houve um esforço das legislaturas da oposição (em especial, Bruno Lessa – PSDB e Paulo Eduardo – PSOL) nas divulgações nas redes sociais. Outro ponto que saltou aos meus olhos foi o fato de os movimentos populares terem contribuído por sua própria conta com as divulgações, buscando fazer volume aos seus pleitos nas audiências.

Quanto à qualidade do processo de revisão, especialmente no quesito "adequação geográfica", as audiências legislativas foram territorialmente mais abrangentes do que os debates que tinham sido promovidos pelo Executivo. Além disso, elas foram regionalmente mais bem distribuídas, já que atenderam as 5 regiões administrativas do município. Apesar disso, algumas áreas (notadamente, as mais pobres) continuaram invisibilizadas.

No quesito "inclusão cidadã", as audiências públicas foram insuficientes. Já que tinham início com apresentações longas e exaustivas do Poder Público expondo o plano com uma

linguagem técnica e de difícil compreensão para a população, adotando também mapas pequenos e de difícil visualização.

Apesar desses pontos, as audiências públicas legislativas foram mais bem conduzidas em relação às executivas e pude notar um mínimo de esforço para que elas fossem um pouco mais curtas, a fim de que a população pudesse ter mais tempo para se expressar. Mas os exíguos três minutos de fala para cada cidadão, sem que houvesse o direito de tréplica, complicaram a continuidade do debate.

Outro ponto que concluo com esse capítulo é que os principais conflitos socioambientais expostos neste trabalho decorrem da polarização entre os interesses das classes populares e os de determinados grupos sociais específicos (como, por exemplo, as empresas do ramo imobiliário). A relação múltipla entre os discursos dos atores e atrizes sociais refletem o conflito de interesses existente neste processo coletivo de construção da cidade.

Seguindo a metodologia da Análise de Discurso, percebi o Plano Diretor enquanto texto legal como um interdiscurso, em que se comunicam discursos econômicos, sociais, jurídicos, culturais, demarcados pela diferença presente na cosmovisão adotada pelos muitos atores sociais que contribuíram para a sua construção. Ou seja, esses muitos discursos se comunicam no plano da interdiscursividade, que não é só o do PDMP, mas o próprio processo legislativo, em sentido mais amplo, que teve que articular as dimensões jurídica, econômica, social, ambiental, cultural, entre outras.

A relação desses discursos no plano da interdiscursividade reflete os conflitos de interesses existentes neste processo coletivo de construção da cidade (ORLANDI, 2009, p.80).

Por exemplo, percebo um discurso social de que o crescimento da área de construção civil em espaços vazios seria um importante gerador de empregos para a cidade niteroiense, ao mesmo tempo que há um discurso social que se preocupa com o acesso à moradia digna para pessoas carentes, que vivem em situações precárias de risco e buscava garantir espaços vazios para fomentar projetos de habitação social. Observo ao menos duas ideologias antagônicas presentes nesse discurso, uma primeira que compreende a terra quanto ao seu valor de uso e a sua função social e uma segunda que percebe não só o valor de uso, mas o valor de troca da terra enquanto ativo financeiro.

Houve um processo legislativo de revisão popularmente deliberativo e inclusivo, oportuno, regionalmente adequado e geograficamente bem distribuído na cidade? Depende.

Em minha análise, essa seria a resposta que melhor responde a essa pergunta. Em comparação ao processo executivo, sim, o processo legislativo atendeu melhor a esses requisitos. Em comparação às elaborações dos planos diretores nos períodos da ditadura civil-

militar-empresarial, a revisão do PDMP de Niterói também seria visivelmente exitosa. Mas esse não é, por óbvio, o parâmetro de análise.

Agora, em comparação com os pré-requisitos que já expus até aqui, demonstro que não houve um processo legislativo de revisão popularmente deliberativo e inclusivo

Abordarei melhor esta afirmação no capítulo seguinte, no qual onde exponho melhor os requisitos e graus de participação e inclusão cidadã. Entretanto, posso exemplificar a título de conclusão parcial um exemplo, a necessidade de audiências que contemplassem integralmente todos os municípios ou com critérios objetivos igualitários que abrangessem o menor número de municípios em cada reunião, concedendo mais chances de expressão à população.

Agora, apesar de ter galgado espaços um pouco mais amplos de discussão com o aumento do número de audiências e ter conseguido aprovar emendas importantes, os méritos do processo se devem ao exercício da cidadania por parte da sociedade civil.

Se, mesmo com a sua fiscalização, seu trabalho árduo na divulgação e estudo dos mapas e o alarde na conscientização da população, ainda há inúmeras ZEIS não aprovadas e a emenda que menos protegia a Lagoa de Itaipu saiu vitoriosa, a história poderia ser bem diferente. Talvez, sem essa movimentação popular, poderiam ter ocorrido apenas 3 audiências legislativas protocolares e o projeto do Executivo (elaborado pela FGV) teria sido aprovado praticamente de modo integral.

4. PARTICIPAÇÃO POPULAR REAL OU APENAS INCLUSÃO FORMAL?

No primeiro tópico deste capítulo faço uma exposição da relação entre política urbana e participação democrática, buscando contextualizar a política urbana brasileira que norteia o processo legislativo de revisão do plano diretor. Trato dos aspectos formais da participação democrática e, ainda, da forma ativa de exercício da cidadania reivindicando diretamente as pautas não pleiteadas pelos representantes eleitos pelo povo.

Em um segundo momento, apresento apontamentos teóricos sobre a participação popular, buscando demonstrar, através do caso concreto, a presença de uma ideologia da participação (LEFEBVRE, 2008, p.114). Avaliando as audiências públicas enquanto mecanismo de promoção da participação democrática, aproveito para destacar instrumentos que fariam o processo de revisão do plano diretor (ou seja, a criação das diretrizes gerais de ordenamento do município) mais inclusivo.

Na última seção, destaco um embate, que não é novo, na relação entre democracia e capitalismo. Mas procuro fazê-lo a partir do caso concreto estudado neste trabalho, buscando demonstrar de maneira prática os problemas que decorrem dessa relação entre o modo de produção da vida social e a forma de governo. Além disso, busco apontar os reflexos do capitalismo no déficit habitacional e na relação de exploração insustentável do meio ambiente.

Por fim, apresento as minhas conclusões parciais no tocante às considerações e análises apresentadas neste capítulo, procurando pontuar a qualidade da participação popular na revisão do PDMP de Niterói.

4.1. Política urbana e participação democrática

Há dois aspectos que influenciam diretamente a forma de se planejar a cidade de Niterói, que não dizem respeito apenas à esfera municipal. O primeiro é o período de restauração da democracia formal no Brasil, em razão de seu impacto na nova política urbana que se estabeleceu no país, a partir da CRFB de 1988. O segundo decorre da estrutura e da dinâmica de funcionamento do modelo capitalista de sociedade e cidade, que promove uma luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano e define a dimensão política da cidade (BELLO, COSTA, 2020, p. 10).

Discorrer sobre participação popular democrática meramente elencando noções e conceitos abstratos não é a proposta deste trabalho; por isso, optei por partir do momento de restauração da democracia formal no Brasil, por sua influência na nova política urbana que se estabelece no país.

Visando à compreensão da participação popular no marco democrático brasileiro, cabe considerar o período de redemocratização do país, na década de 80, já que, por causa da experiência antidemocrática anterior a esse período, a participação institucional apresentava-se claramente limitada pelo regime autoritário (MACHADO, 2017, p. 73). Esse resgate é importante para abordar a construção participativa dos planos diretores municipais e, conseqüentemente, a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói/RJ.

No período pós Segunda Guerra, a reconfiguração da economia internacional sob a hegemonia estadunidense e o próprio avanço na industrialização latino-americana transformam a composição de suas importações e agravam a necessidade de ingresso de capital estrangeiro (MARINI, 1973, p. 23). Isto vai significar a desestabilização dos governos formalmente democráticos nos países latino-americanos, já que, com o apoio dos Estados Unidos da América, ocorre a apropriação do poder através de reiterados golpes de Estado (RIBEIRO, 2012, p. 84).

A trajetória do planejamento urbano durante a onda antidemocrática se destaca, não apenas pelo autoritarismo na elaboração dos planos diretores, mas também pela própria percepção das cidades como territórios fundamentais para industrialização do país e para o desenvolvimento econômico (ALFONSIN, 2016, p. 266-267). Betânia Alfonsin (2015, p. 266-267) enfatiza que: “é nesse momento que o Brasil assiste a ascensão de uma ideologia de planejamento urbano de caráter funcionalista, tecnicista, com forte influência do urbanismo modernista e claramente intervencionista”.

Nessa mesma linha, Flávio Villaça (2005, p. 50) explica que a legislação urbanística e edilícia não partia dos problemas concretos da maioria da população, beneficiando unicamente uma minoria que produzia e ocupava a cidade legal. Paralelamente, Villaça (2005) aponta para uma utilização ideológica do plano diretor, que, utilizando uma fachada tecnocrática e pseudocientífica, garantia a dominação das classes populares e impedia suas conquistas, reduzindo-os à cidade ilegal.

Com o passar do tempo, os regimes ditatoriais instituídos na América Latina foram permeados por crises sociais e econômicas em razão dos projetos governamentais implementados, ocorre o enfraquecimento do apoio dos EUA e uma grande pressão internacional que buscava extinguir os regimes autoritários (BELLO, 2010, p. 531). É esse pano

de fundo que fortalece os processos de reestruturação da democracia formal, que ocorre paralelamente a uma reconfiguração do modelo capitalista vigente sobre a organização produtiva dos países mais desenvolvidos (BELLO, 2010, p. 531).

A transição política brasileira tem como principal marco a Constituição Federal de 1988, simbolizando o resgate da democracia formal. No que diz respeito à qualidade política do processo de elaboração das normas jurídicas, a CRFB de 1988 estabelece uma mudança no ordenamento ao instituir a democracia representativa em seu artigo 1º, viabilizando a criação de um novo espaço sociopolítico, pois entrelaça a representação pela via eleitoral tradicional com a participação direta dos cidadãos (FERNANDES, 2005, p. 27).

No mesmo artigo 1º, *caput* e II, a CRFB estabelece a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Trata-se de noção clássica da política, aqui abordada nas suas vertentes ativa (participação política) e passiva (*status* de titularidade de direitos) (CARVALHO, 2005, p. 170-217).

A Carta de 1988 adota a concepção tradicional de direitos de cidadania (direitos civis, políticos e sociais), somando novos direitos transindividuais (CARVALHO, 2005, p. 120). Quanto à participação política dos cidadãos, apesar da previsão de mecanismos participativos, permanece predominante o modelo da democracia representativa, que privilegia a participação formal.

Ou seja, no Brasil a participação da população para gestão dos interesses coletivos é uma deliberação constitucional e, em tese, o povo é titular do poder político, não estando este restrito ao exercício por seus representantes (BELLO, REIS, MASCARELLO, 2015).

Na Assembleia Nacional Constituinte, de 1987/88, as iniciativas populares dos movimentos sociais e de outros setores da sociedade civil asseguraram a inclusão de artigos que garantem: a iniciativa popular como iniciadora dos processos legislativos (art. 14 da CRFB), a participação de representantes das associações populares no processo de organização das cidades (art. 29 da CRFB), entre outros (SANTOS, 2002, p. 573).

Mas o caso brasileiro é contraditório, já que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 buscou combinar os modelos de democracia representativa e democracia semidireta, com certa aproximação à democracia participativa através da consignação de instrumentos de manifestação da vontade popular (como plebiscito, referendo e iniciativa popular para proposição de projeto de lei).

Entretanto, esta aparelhagem é de difícil aplicação prática. O plebiscito e o referendo, por exemplo, foram raramente empregados desde 1988, enquanto a iniciativa popular, apesar

de mais utilizada, requer um alto respaldo quantitativo e um mínimo de repercussão geográfica nacional para que seja efetivada (BELLO, COSTA, 2020, p. 2-3).

Durante o processo de redemocratização formal, desenvolvem-se de maneira crescente as demandas de novos setores da sociedade civil e a participação ativa e direta dos movimentos sociais, com o objetivo de se ver legitimadas as necessidades de grupos sociais minoritários, todos mobilizados sob a bandeira da cidadania (BELLO, 2010, p. 532-537).

Evelina Dagnino *et. al.* (1998, p. 55) explicam que os movimentos sociais dos mais diversos tipos e os sindicatos dos trabalhadores começam a desenvolver uma noção ativa e coletiva de cidadania, entendendo que a cidadania se constrói através de uma empreitada diária da própria população, dos que almejam ser cidadãos. Ao mesmo tempo, esses setores percebem que é preciso “superar o autoritarismo social para se construir a cidadania e, ao que parece, a maneira de superá-lo é através da luta, da organização, da militância política” (DAGNINO *et. al.*, 1998, p. 48).

Essa mobilização por cidadania é impulsionada porque a democracia política não solucionou, nem amenizou, problemas econômicos mais sérios, como a pobreza, a desigualdade e o desemprego (CARVALHO, 2005, p. 119). Esses problemas sociais influenciam diretamente na organização socioespacial das cidades e na luta pelo direito à moradia, e crescem as ações da sociedade civil nesses casos de omissão governamental, bem como suas demandas no campo político.

Isso porque os movimentos que se mobilizam sob a bandeira da cidadania coexistem, em sociedade, com os membros das associações empresariais e sindicatos de classes médias que mantêm a concepção tradicional de cidadania: “como um contrato entre indivíduo e Estado, vinculada aos direitos individuais, assegurados pelo cumprimento de deveres, pelo *status* profissional e pelos recursos econômicos” (DAGNINO *et. al.*, 1998, p. 55).

A ideia de que a cidadania se realizaria plenamente ao ser confi(n)ada ao direito e à constituição representa uma ilusão criada pela concepção moderna de cidadania passiva (BELLO, 2010, p. 529). A mobilização popular segue desde então como símbolo de resistência contra as tentativas de silenciamento e negação dos problemas sociais mais graves do país, dentre eles a moradia. A forma ativa de exercício da cidadania acaba sendo uma maneira de reivindicar diretamente as pautas escanteadas pelos representantes eleitos, ou os direitos tutelados na norma que não se concretizam nos casos concretos.

Apesar disso, é importante reconhecer as conquistas no campo normativo. O capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e a Lei federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), por exemplo, são fruto de intensa mobilização popular conduzida pelo Fórum

Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Este, ao longo das décadas de 1980 e 1990, mobilizou uma série de entidades da sociedade civil e movimentos sociais, conseguindo que o Congresso Nacional editasse a referida norma, assim como, posteriormente, o Estatuto da Cidade (BELLO, RIBEIRO, 2019).

Sobre a influência da redemocratização na política urbana e o novo papel dos planos diretores, Betânia Alfonsin (2015, p. 267-270) demonstra a derrota ideológica, política e jurídica do modelo autoritário de planejamento urbano, fruto da luta de atores e sujeitos coletivos articulados através do Fórum Nacional de Reforma Urbana durante o processo constituinte.

As mudanças que ocorreram no campo normativo da política urbana podem ser separadas em três frentes principais: a primeira, do papel do Município na política urbana; a segunda, da regulação da função social da propriedade urbana pelo plano diretor; e, por fim, a da proteção jurídica aos moradores de assentamentos informais (favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, cortiços etc.) (FONTES, 2020, p. 77).

A partir dessas mudanças, Villaça explica que:

Algumas administrações progressistas tentam explorar a elaboração do plano diretor como oportunidade política para questionar, contestar e trazer à luz – e, se possível, conseguir melhorias reais e imediatas – os problemas reais e concretos da maioria e da cidade, que é ilegal, como o da urbanização das favelas, da concessão do direito real de uso de terra, da redistribuição da riqueza gerada pela valorização imobiliária (coeficiente de aproveitamento único e igual a 1 e da criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou da concessão onerosa do potencial construtivo. (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Flávio Villaça (2005, p. 50) também constata que diversos planos diretores formulados, no início dos anos 90, buscavam essa operacionalização expondo conflitos que se manifestavam na esfera urbana. Apesar disso, o conflito de interesses entre a construção do espaço urbano da maioria e os objetivos imobiliários não permitiu a tão sonhada concretização desses novos planos diretores.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, amplia o número de municípios obrigados à elaboração de planos diretores e exige a incorporação da participação popular nesses processos (ALFONSIN, 2016, p. 274). Logo, a elaboração democrática dos planos diretores, através de debates com a população e audiências públicas, é estabelecida como o fio condutor sem o qual a propriedade urbana não atenderá a sua função social.

Ocorre que tanto a propriedade urbana, quanto o direito de moldar a cidade de acordo com seus próprios interesses e objetivos, são questões diretamente envolvidas com o capitalismo, enquanto modo de produção da vida social, que vincula ideias dominantes que mantêm o mercado funcionando.

O capitalismo é reproduzido através da linguagem e é possível perceber o tom ideológico que a classe dominante institui ao plano diretor. Ou seja, “a ideia dominante veiculada por meio do Plano Diretor é a de que a falta deste – a falta de planejamento – é a maior causa de nossos chamados 'problemas urbanos', e não a miséria, a desigualdade e a injustiça sociais” (VILLAÇA, 2012, p. 205).

O pensamento difundido é o de que a necessidade de criação ou revisão do plano diretor seria, assim, a principal responsável pelos problemas como o déficit de habitação, a pobreza e os riscos e desastres ambientais. Essa ideologia oculta o fato de esses “problemas urbanos” decorrerem inúmeras vezes do processo de urbanização que busca absorver os excedentes de capital e trabalho, mitigando eventuais crises do mercado financeiro (HARVEY, 2014, p. 92).

Alves e Bienenstein (2018, p. 596) ensinam que o Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes da política urbana a “gestão democrática por meio da participação da população” e a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. A Lei nº 10.257/2001, ainda, traz um aspecto que corrobora o envolvimento dos cidadãos nos espaços deliberativos, especialmente ao tratar dos planos diretores, pois exige “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

Apesar de sua extrema importância, essa legislação encontra inúmeros desafios para sua aplicação prática, dentre eles: o fato de muitas cidades apresentarem pequenas equipes de técnicos arquitetos-urbanistas e a necessidade de se estabelecer uma base mínima (entre os gestores municipais e os cidadãos interessados) de entendimento dos conceitos da lei, para que ambos tenham conhecimento do tema em discussão (ALFONSIN, 2016, p. 283). Sejam quais forem os desafios, os instrumentos fornecidos pela Lei nº 10.257/2001 não podem ser menosprezados.

Outras leis que se referem à gestão democrática da cidade também foram estipuladas depois, dentre elas merecem destaque: a lei federal que institui o Programa Habitacional "Minha Casa Minha Vida" (Lei nº 11.977/09), a lei que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (a Lei nº 12.587/12), o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/15), a Lei nº 13.465/17 (que trata da regularização fundiária rural e urbana) e a Lei nº 14.118/21 (que institui o Programa Casa Verde e Amarela).

Conforme exposto até aqui, a regulamentação da gestão democrática das cidades, pelo Estatuto da Cidade, estabelece que os cidadãos devem participar tanto do processo de construção e revisão dos planos diretores quanto da gestão urbana cotidiana (BELLO, REIS,

MASCARELLO, 2015, p. 102). Ou seja, a própria norma jurídica estabelece mecanismos que não só possibilitam à população participar do processo decisório, como também coloca a elaboração democrática dos planos diretores como o fio condutor sem o qual a propriedade urbana não atenderá a sua função social.

Alfonsin *et. al.* (2020, p. 246) sinalizam que, ainda que houvesse um marco legal bastante avançado no Brasil, muitas das diretrizes e instrumentos urbanísticos elencados pela Lei nº 10.257/2001 contam com baixa efetividade.

Entretanto, a questão se agrava a partir do processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma quando começa um processo de “ruptura com a principiologia do modelo constitucional da Política Urbana, acentuando o descompromisso com a Democracia, a função social da propriedade e o direito à cidade.” (ALFONSIN *et. al.*, 2020, p. 246).

Dentre esses indicativos de desmonte da política urbana, destacam-se, por exemplo, a Lei federal nº 13.465/2017 (que institui o REURB e revoga o conceito de regulação fundiária expresso na legislação anterior, que deixa de ser voltado à função social e ao direito à cidade substituindo-o por uma política de mera titulação), a alteração da LINDB (flexibilizando a possibilidade de consulta popular na edição de atos normativos por autoridade administrativa, determinando a necessidade de motivar esse ato e permitindo que ele seja dispensável sem motivação) e a extinção do Ministério das Cidades (com o objetivo de desburocratizar políticas, o que ocorreu, na verdade, foi um crescimento da insegurança quanto ao direito social à moradia) (ALFONSIN *et. al.*, 2020, p. 238-244).

Tendo Charles Tilly (2013) como seu aporte teórico, Alfonsin *et. al.* (2020, p. 246) indicam um movimento que imprime uma ruptura ao modelo de política urbana que vinha sendo construído no Brasil. Esse processo é identificado com o processo de desdemocratização, explicado por Tilly, sendo caracterizado por indicadores que corroem a gestão democrática da política urbana no país, afastando a população do debate nacional (ALFONSIN *et. al.*, 2020, p. 246-247).

Ao mesmo tempo, Alfonsin *et. al.* (2020, p. 246) apontam para um processo de descaracterização da política urbana, ocasionado pela substituição dos modelos do direito à cidade e da função social da propriedade, colocando (novamente) o direito de propriedade e sua função social em uma posição central no ordenamento jurídico (ALFONSIN *et. al.*, 2020, p. 246-247).

Apesar dos instrumentos disponíveis na legislação, ainda há casos em que a gestão democrática e o plano diretor são mecanismos para legitimar os interesses de uma parcela específica da população e também para assegurar o controle estatal sobre o espaço urbano.

Nesse cenário, mesmo nos casos em que são tutelados pela legislação, os mecanismos democráticos são fetichizados e predominam os projetos urbanísticos que favorecem os interesses de elites socioeconômicas, políticas e aos grandes empreendimentos imobiliários privados que representam a dinâmica ilustrada pela noção de "cidade mercadoria" (BELLO, COSTA, 2020).

A gestão democrática das cidades, o modo de produção vigente e a promoção das audiências públicas do PDMP de Niterói são processos que se entrelaçam e se interconectam, pela relação direta que estabelecem com os processos de construção e mudança da cidade.

Em Niterói, meu estudo de caso, vejo a influência direta do capitalismo na gestão democrática da cidade. Já que era perceptível a articulação entre os grandes empresários e a maioria dos vereadores, bem como a dificuldade de se aprovar emendas populares e ambientais que contrariassem os interesses do capital.

Ao mesmo tempo, a gestão democrática da "cidade sorriso" é toda coberta pela ideologia da participação (LEFEBVRE, 2008, p.114), que esconde processos decisórios e de construção da cidade nada participativos, especialmente aqueles conduzidos pelo Executivo municipal.

Olhando em um plano macro, posso relacionar essa questão com o fato de que a própria democracia, enquanto conceito atual, tem sido esvaziada de seu conteúdo social por conta dos elementos centrais do sistema capitalista, apresentando hoje, muito mais, seu aspecto formal e passivo, que muitas vezes não atende outros domínios da realidade social (WOOD, 2017).

Neste trabalho, a relação democracia *versus* capitalismo tem duas facetas que merecem destaque. A que toca a real capacidade que os cidadãos têm de sujeitar os representantes eleitos aos seus desígnios, sem serem cooptados pelas classes dominantes que governam a partir do mercado financeiro. E a que trata da necessidade do capitalismo, enquanto sistema, de utilizar os processos de urbanização para gerenciar suas crises e manter o modo de produção vigente.

A revisão do PDMP de Niterói é um exemplo de como essa relação (democracia x capitalismo) tem influenciado a construção de consultas amplas e igualitárias feitas à população. Já que isso teria o potencial de prejudicar o mercado em algum momento, caso fosse a escolha do povo, por exemplo, beneficiar projetos estatais de moradias populares em detrimento do aparelhamento de regiões que contenham espaços vazios que aguardam a valorização da região para serem vendidos, com a obtenção de lucro.

Essa conclusão se justifica porque na revisão do plano diretor de Niterói percebi o embate entre os movimentos de luta por moradia, querendo demarcar locais vazios como ZEIS. Enquanto a proposta do Executivo era de que essa temática fosse tratada por lei posterior, abrindo margem para que, no futuro, os locais vazios fossem destinados a atender outros

interesses. Além disso, enquanto os movimentos ambientalistas buscavam formas de proteger a Lagoa de Itaipu, as construtoras imobiliárias se organizaram para garantir que fosse possível construir em trechos ao seu redor.

Pontuadas essas questões concretas, o que me proponho adiante é relacionar as questões percebidas ao longo do meu estudo de caso com os ensinamentos de Charles Tilly. Não adotando suas categorias à linha e à risca, de modo hermenêutico, mas sendo inspirada por seus pensamentos e análises para traçar considerações sobre o caso em análise, devidas as condições histórico-sociais.

Charles Tilly, enquanto grande nome da Sociologia contemporânea, convida à observância do exercício concreto do poder político através da influência mútua entre os cidadãos e o Estado. No seu entender, as relações políticas entre os cidadãos e o Estado seriam democráticas quando concebessem consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes (TILLY, 2013, p. 28).

Tilly (2013, p. 27) explica que, para mensurar os graus de democratização ou desdemocratização, seria necessário estabelecer a extensão em que o Estado se comporta em conformidade com os pleitos que são expressos pelos cidadãos.

Isso envolveria 4 juízos: a extensão com que os pleitos se manifestam, a igualdade com a qual os diferentes grupos conseguem traduzir suas demandas em ações do Estado, a dimensão da proteção política do Estado aos pleitos dos cidadãos e o próprio processo de tradução que envolve os cidadãos e o Estado. O autor denomina esses elementos de amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante das consultas (TILLY, 2013, p. 27-28).

Enquanto a democratização seria um movimento crescente nas quatro direções (no sentido de gerar consultas amplas, iguais protegidas e vinculantes), a desdemocratização seria um movimento no estilo decrescente, alcançando os pólos mais baixos dessas dimensões (TILLY, 2013, p. 28-29). Assim, o sociólogo ensina que:

A integração das redes de confiança interpessoais nos processos políticos públicos, o insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas e a eliminação ou neutralização dos centros de poder autônomos, coercitivos e controladores de modo a aumentar a influência de pessoas comuns sobre os processos políticos públicos e ampliar o controle desses processos sobre a ação do Estado. A retirada substancial de redes de confiança dos processos políticos públicos, a crescente inserção das desigualdades categóricas nos processos políticos públicos e a autonomia crescente de centros de poder coercitivo são elementos que promovem a desdemocratização (TILLY, 2013, p. 92).

Ao mesmo tempo, Charles Tilly (2013, p. 27) explica que para compreender os processos políticos públicos não basta se atentar apenas a relação entre o Estado e os cidadãos, mas há que se estudar também as “coalizões, rivalidades e confrontações entre os principais

atores políticos que não fazem parte do Estado”. O que do ponto de vista marxista é denominado "contradições", e é o eixo analítico para que se entenda e tente superar o capitalismo.

Essas contradições, rivalidades e confrontações são perceptíveis nos grupos sociais que compõem a sociedade civil niteroiense e atuam na defesa de diferentes interesses no processo de revisão do PDMP, como já mencionado algumas vezes ao longo deste trabalho.

Quanto ao processo legislativo de revisão do plano diretor em relação ao seu grau de democratização ou desdemocratização de acordo com os 4 juízos elencados por Tilly, cabe a análise.

No quesito amplitude, entendo ser possível afirmar que a extensão com que os pleitos se manifestaram durante o PDMP foi razoável, não por iniciativa exclusiva do Estado, mas pelo alto grau de mobilização da própria sociedade civil, que acabou por influenciar o poder público.

Quanto à igualdade com a qual os diferentes grupos conseguem traduzir suas demandas em ações do Estado, não é possível afirmar que o processo foi amplamente igualitário, haja vista a própria composição da Câmara de vereadores municipal majoritariamente alinhada com interesses empreiteiros e imobiliários, tendendo a aprovar mais demandas nesse sentido.

No aspecto proteção, Tilly (2013, p. 29) explica que quando há pouca proteção contra ação arbitrária do Estado, seus agentes usam seu poder para premiar seus amigos ou punir seus inimigos. Conhecendo o histórico niteroiense, é possível dizer que já há um progresso democrático nessa dimensão, especialmente quanto à outras legislaturas (como a do ex-prefeito Jorge Roberto Silveira⁷⁵).

Em relação ao caráter mutuamente vinculante, Charles Tilly (2013, p. 29) ensina que nos processos de desdemocratização os requerentes dos benefícios estatais precisam, por exemplo, usar a influência de terceiros para conseguir alguma coisa, já que não há clareza nas obrigações. Essa dimensão apresenta traços de desdemocratização em Niterói, já que é visível em toda a esfera executiva e legislativa, especialmente com as tentativas de cooptação das lideranças dos movimentos sociais, como já exposto sobre a FAMNIT⁷⁶.

Já que para Charles Tilly (2013, p. 29) o grau de democracia seria caracterizado por uma posição média das quatro dimensões, com a exposição dessas quatro dimensões no caso concreto, afirmo que o processo de revisão do PDMP não é claramente democrático e nem

⁷⁵ Conforme notícias do jornal O EXTRA em 2012, havia sido criada a “Comissão dos Notáveis”, na qual aliados do governo recebiam altas remunerações para aconselhar o prefeito em reuniões mensais.

⁷⁶ Questão elucidada no capítulo 2 quando tratei da composição do COMPUR e elenquei integrantes da FAMNIT que passaram a integrar cargos de assessoria executiva, deixando de votar para atender, por exemplo, interesses exclusivamente populares.

desdemocrático. Fazendo uma média dos quatro aspectos, ele se enquadraria no meio do caminho.

Aliás, as audiências públicas promovidas pelo Legislativo só alcançam esse patamar médio, por conta do esforço de participação e divulgação dos movimentos sociais e de algumas entidades da sociedade civil. Isso porque, sem o exercício da cidadania ativa por parte destes atores e atrizes sociais a amplitude do debate poderia ser ainda mais prejudicada, e isso demonstraria traços claros de desdemocratização.

Ou seja, foi a mobilização popular (organizada, intensa e persistente), que ultrapassou as barreiras silenciadoras de Estado norteado pelos interesses das classes dominantes. O exercício da cidadania ativa por parte dessas pessoas no processo de revisão do PDMP, pode não ostentar todas as conquistas que se buscava, mas teve o papel de impedir claros retrocessos, como a redução de número de ZEIS por exemplo.

4.2. Participação popular: o impacto das audiências públicas legislativas na qualidade da revisão do PDMP de Niterói

Tratar de participação popular na elaboração planejamento urbano significa trabalhar também um embate de agendas. Isto é, uma contraposição de ideologias, em que se percebe as lutas concretas dos movimentos sociais de base popular em oposição às ideias alienadas presentes nos discursos da classe dominante sobre o plano diretor (VILLAÇA, 2012, p. 205).

A própria função social da propriedade urbana é desafiada pela permanência de um modelo de proteção à propriedade privatista e individual, que tem bases no colonialismo brasileiro (FERNANDES, 2019, p. 25) e no qual se destacam aqueles que percebem o espaço urbano como valor de troca e local de consumo em oposição ao seu uso plural e democrático (MACHADO, 2017).

O exercício ativo da participação popular, e não de uma “participação de fachada”, é imprescindível para a concretização de direitos e liberdades materiais (FALBO, 2013, p. 115). Além disso, a participação direta da população no gerenciamento de assuntos que tangem à coletividade privilegia o exercício da cidadania para além do direito ao voto (BELLO, 2010).

A partir do pressuposto de que a gestão democrática da cidade será mais democrática à medida que se ampliam os canais de participação e a abertura da articulação de interesses, várias cidades brasileiras têm adotado procedimentos que buscam essa integração. Dentre eles, Edésio Fernandes (2005, p. 30) ressalta: “a gestão por meio de fóruns, conselhos, orçamento

participativo, parcerias, consórcios e de outros processos e mecanismos de integração institucional e sociopolítica que contribuem para a construção de uma ampla ordem pública”.

O modelo desse tipo de gestão no Brasil é o Orçamento Participativo, elaborado antes mesmo do Estatuto da Cidade, ainda na década de 80, inicialmente em Porto Alegre. Amplamente implementado na cidade sul rio-grandense durante 16 anos (gestões petistas de 1989-1992, de 1993-1996, de 1997-2000 e de 2001-2004), seu funcionamento se dava através de eventos em que a população participava da discussão do orçamento municipal, apresentando necessidades que careceriam de tratamento prioritário e problemas que precisavam ser solucionados pelo município, cabendo ao poder público destinar os investimentos públicos considerando os pleitos populares (FERNANDES, 2019, p. 230).

Boaventura de Souza Santos (2002, p. 576) ensina que o processo de funcionamento do orçamento participativo na criação de novos potenciais culturais criou instituições novas em contraposição à implantação de modelos europeus, que vinha ocorrendo no país. Destaque-se que esse modelo de orçamento tem se repetido em outras cidades brasileiras, apesar de Porto Alegre ter sido uma das mais bem sucedidas por um longo período.

Nesse cenário, em que as audiências públicas, para revisão e elaboração dos planos diretores, são fruto de intensa mobilização popular e de um mecanismo de garantia da função social da propriedade, a questão que se levanta é sobre a adequação do processo. Como, por exemplo, através da aplicação de métodos que permitam que os cidadãos compreendam os planos e projetos com clareza, buscando garantir, de fato, que os diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais.

Infelizmente, uma ideia que ainda se sustenta, apoiada no tecnicismo, é a de que para saber os problemas da cidade é preciso realizar um diagnóstico técnico, pois as dificuldades da população não serão conhecidas através de perguntas feitas aos próprios cidadãos (VILLAÇA, 2012, p. 210).

Difundida a ideia de que é preciso ter um diploma de nível superior para se elaborar um diagnóstico que reflita as mazelas da cidade, o saber acadêmico (que também é ideológico e não neutro) abre espaço para a ideologia dominante e se ampara no uso (unicamente ou predominante) de uma linguagem rebuscada no curso das audiências públicas (VILLAÇA, 2012, p. 209).

Com base nesse discurso, fica mais fácil ouvir a população sem realmente levar em consideração o que ela diz e anseia, já que seu saber não é técnico o suficiente e na maior parte das vezes ela não sabe separar o que é contemplado no plano diretor e o que é matéria de outras leis urbanísticas. Isso significa dizer que, mesmo que a gestão participativa e democrática da

cidade esteja assegurada pelo inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, o que se questiona é a qualidade desta participação popular, já que as audiências públicas podem ser também instrumento de fachada que afastam o cidadão dos espaços deliberativos institucionais.

Para entender a qualidade da participação ocorrida na revisão do PDMP de Niterói/RJ, resgato o modelo desenvolvido por Sherry Arnstein (1969),⁷⁷ que diferencia o ritual vazio da participação da disposição de poder real para influenciar os resultados do processo. A autora também explica que, quando há participação popular sem que haja um remanejamento do poder, cria-se a possibilidade de legitimar as decisões que beneficiam poucos, ao argumentar que todos os lados foram ouvidos. Sendo assim, conclui que “a participação vazia conserva o *status quo*” (ARNSTEIN, 1969, p. 2).

Seguindo esta linha, em seu livro “O Direito à Cidade”, Henri Lefebvre (2008, p. 104) já escrevia sobre a chamada “ideologia da participação”, explicando que ela permite a obtenção da concordância das pessoas interessadas através de um processo aparente de informação e de atividade social. Ou seja, a participação seria nada mais que uma ideia, um discurso ou uma ação que mascara uma realidade de não participação e legitima, assim, interesses específicos da classe dominante.

Essa ideologia se reflete em processos de exposição meramente tecnicistas, onde a população pouco aparece para opinar, já que não entende as propostas em questão. E ainda, em processos nos quais os cidadãos falam e expõem seus pleitos sem que isso de fato signifique que seu discurso possa influenciar ou moldar as leis ou as decisões judiciais.

Carolina Vestena (2010, p. 110), em sua dissertação que aborda o impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal, explica que o discurso da democratização sob o qual se sustentam esses debates públicos formam falsos consensos. Por isso, explica a necessidade de se observar criticamente esses processos, já que eles funcionam como um véu que encobre os conflitos sociais intrínsecos ao modelo de produção capitalista (VESTENA, 2010, p. 111).

Pachukanis (2017, p. 80) explica que essa ofensiva crítica tira da ideologia a capacidade de ocultar e disfarçar as relações sociais a partir das quais ela se desenvolve e descobrir quais são essas relações revela as raízes da própria ideologia enquanto proveniente da práxis social.

⁷⁷ Sherry R. Arnstein, além de muitas outras funções, foi conselheira-chefe do Departamento de Habitação, Educação e Bem-Estar (HUD) dos Estados Unidos. Nesta função, ela projetou diretrizes que envolveram os residentes da comunidade em seu planejamento local e atividades de formulação de políticas – prática que ficou conhecida como “participação cidadã”. Seu artigo “Uma escada para participação cidadã”, publicado em 1969 tem influenciado pesquisas nas ciências sociais, em especial no serviço social, e também nas áreas que estudam as políticas públicas. Sendo inclusive adotada em alguns estudos do NEPHU-UFF.

Essa compreensão dos processos sociais que constituem os processos legislativos, e as próprias ideologias que lhe envolvem, conduzem ao entendimento de que as audiências públicas, enquanto debates formais, são só mais um instrumento de pressão social dos agentes condutores das decisões políticas. E ainda há outros meios de influenciar os responsáveis pelas tomadas de decisão, como divulgação em mídias sociais, audiovisuais e impressas, e como as pressões diretas sobre os membros do Legislativo ou sobre o próprio prefeito (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Ao aprofundar seus estudos sobre a participação cidadã, Sherry Arnstein (1969) traça um modelo importante que ajuda a identificar os tipos de participação e as formas de não participação. Para tanto, Arnstein (1969, p. 2) ilustra oito tipos de participação na figura de uma escada, em que cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados.

Nessa figura, os primeiros degraus são denominados “manipulação” e “terapia”, representando a não participação. Sua finalidade real é não permitir que a população participe da elaboração de planejamentos ou da condução de programas de gestão pública, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes.

Os degraus do meio são: “informação”, “consulta” e “pacificação”. Arnstein (1969, p. 2-3) afirma que “quando estes níveis são definidos pelos poderosos (...) como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade de os cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos”.

Ocorre que nos degraus de “informação” e “consulta” não há nenhuma garantia de que as opiniões dos cidadãos serão aceitas pelo Poder Público, ou seja, não há garantia de mudança do *status quo*. A “pacificação” consistiria num plano superior desta concessão limitada de poder, já que permite aos “sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final” (ARNSTEIN, 1969, p. 2-3).

Ascendendo a escada estão níveis de poder cidadão com degraus relativos ao poder de decisão: “parceria”, “delegação de poder” e “controle cidadão”. A parceria seria a possibilidade de negociar de igual para igual com as classes sociais que tradicionalmente detêm o poder. Nos últimos degraus, a “delegação de poder” e o “controle cidadão”, estão os casos em que “o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial” (ARNSTEIN, 1969, p. 2-3).

A classificação criada por Sherry Arnstein é utilizada por alguns pesquisadores do Núcleo de Estudo de Projetos Habitacionais Urbanos da Universidade Federal Fluminense – NEPHU-UFF, para tentar qualificar a participação popular no processo de revisão do Plano

Diretor do Município de Niterói/RJ. É com base neste estudo que afirmam que a participação na revisão do PDMP chegou, no máximo, ao degrau da “pacificação” (ALVES; BIENENSTEIN, 2018, p. 595).

Isto porque em “pacificação” há algum nível de recomendação popular que é ouvida, um nível mínimo de concessão. Apesar disso, mesmo que a população mais pobre possa aconselhar o Estado, este continua sendo a condensação de (cor)relações materiais de forças entre classes e frações de classes sociais (POULANTZAS, 1977, p. 22-23) e reflete, na maior parte do tempo a vontade das elites dominantes. Assim, o poder público ainda retém o direito de tomar a decisão final, independentemente de vinculação às reivindicações populares.

No meu entender, a “pacificação” seria quase um “cala-boca” do poder público para os cidadãos. Ocorrendo nos momentos em que a mobilização popular chega a um ponto de verdadeiro incômodo dos agentes legislativos, fazendo-se necessária à sua ação frente à população, principalmente para resguardar a sua imagem política.

No caso do PDMP de Niterói, a mobilização popular se fez presente e de fato as audiências legislativas apontam um grau de participação maior em relação aos debates públicos promovidos pelo Executivo. Fato que se comprova, especialmente, porque houve um maior número de audiências e uma melhor distribuição regional pela cidade, conforme já explicado neste trabalho. Mesmo com essa evolução, não é possível dizer que os debates formais de revisão do PDMP, que ocorreram no Legislativo, foram amplamente divulgados pelo poder público como um processo extremamente participativo, inclusivo e benéfico para a cidade.

É possível citar casos em que a concessão de determinados interesses populares oculta a negação de outros. Um exemplo que salta aos meus olhos em todas as entrevistas realizadas diz respeito à questão das moradias.

Nas entrevistas com o Secretário de Urbanismo (Renato Barandier), com o gestor da FGV (Rogério Gama) e com o vereador Bruno Lessa (PSDB) ao destacar o alto grau de participação populacional e capacidade de alterar o projeto de revisão do PDMP, os três destacam o reconhecimento de 13 espaços ocupados como ZEIS. Em paralelo, oculta-se o fato de que o Projeto de Lei incluía menos áreas de proteção do que o antigo Plano Diretor, de 1992.

Ao mesmo tempo, houve uma grande mudança entre o Plano Diretor de 1992 e o Plano Diretor de 2019 da cidade de Niterói, que foi a extinção do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, que tinha seus recursos prioritariamente destinados para as - na época denominadas - Áreas de Especial Interesse Social.

Em seu lugar foi estabelecido o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que, apesar de manter todas as finalidades elencadas pelo antigo plano diretor da cidade, inclui

outras, como: sistema de transporte coletivo público, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres, infraestrutura, drenagem e saneamento.

O novo PDMP de Niterói também institui como finalidades desse fundo a implantação de parques lineares, a realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e a requalificação de eixos ou polos de centralidade (PMN, 2019).

Apesar de a alocação mínima de 30% dos recursos do fundo continuar destinada à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, e da possibilidade de o fundo obter recursos ter sido ampliada (contando agora por exemplo, com os *royalties* do petróleo), esse não era o objetivo do FLPM. Uma das principais lutas dos movimentos de luta por moradia⁷⁸ era pela destinação desses recursos, de modo mais específico e direto, para a correção do déficit habitacional de Niterói, bem como para solução dos inúmeros assentamentos precários ainda presentes no Município.

Por trás desse véu democrático, percebo que as principais alterações legislativas são muito mais fruto de conchavos políticos ou mobilizações populares ocorridas fora das audiências legislativas.

Dentre essas estratégias, posso citar a intensa pressão aos vereadores, por redes sociais e visitas aos gabinetes, pois essa articulação política entre as entidades da sociedade civil e o Legislativo teve um alcance de resultados muito mais positivo do que os meros três minutos de fala que cada indivíduo teve nas audiências públicas.

Preciso destacar, ainda, a abertura que os movimentos conseguiram junto à presidência da Comissão de Meio Ambiente, através do vereador Bruno Lessa (PSDB) e o apoio de determinados vereadores que indicavam um maior comprometimento com os interesses populares, como por exemplo as legislaturas do PSOL.

Com essa análise, compreendo que as audiências públicas legislativas tiveram um impacto positivo no processo de revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Niterói. Além de trazerem inovações e ampliarem regional e geograficamente os debates, elas superaram sobremaneira as audiências promovidas pelo Executivo.

Mas tendo como parâmetro de estudo a escada da participação de Arnstein, as dimensões que indicam um Estado democrático para Tilly, ou mesmo fazendo uma reflexão simples e crítica, entendo que a maioria das decisões não cabia de fato à população e que havia uma tentativa de tentar legitimar o projeto de lei que havia sido produzido pelo Executivo, com

⁷⁸ Informação verbal recebida em entrevista com membro atuante junto ao Fórum de Luta pela Moradia de Niterói e São Gonçalo, que preferiu não se identificar.

o apoio técnico-ideológico da FGV, mesmo que isso não favorecesse a maioria dos movimentos populares.

No meu entender, faltaram, especialmente, projetos de conscientização da população e mesmo um mecanismo que forçasse os representantes eleitos a adaptarem a legislação de modo a se atender pleitos atinentes a direitos básicos de todo ser humano, como a moradia. Essas ausências contribuíram para um plano diretor que valorizasse e privilegiasse o mercado imobiliário.

4.3. Reflexos do capitalismo e seu impacto na participação do PDMP de Niterói

Ao longo da análise da revisão do PDMP de Niterói realizada nesta dissertação, pontuei alguns aspectos que busco, neste tópico, concatenar. São eles: A relação de exploração insustentável que se dá entre o homem e a natureza por conta do modo de produção capitalista; a conexão entre a especulação imobiliária e a precarização das moradias / déficit habitacional; e a possibilidade de processos de participação democrática influenciarem os agentes públicos em tomadas públicas de decisão no sistema capitalista.

Apesar de parecerem aspectos diversos, o que quero demonstrar aqui é que ambos estão imbricados, não só na base capitalista, mas também na relação de encadeamento que é possível traçar entre eles, já que os três desencadeiam processos complexos, em razão do modo de produção vigente

Saberes multidisciplinares apontam que a relação entre os processos de (re)construção da cidade, a forma de exploração ambiental, ou o exercício da participação democrática e cidadã são influenciados pelas demandas e necessidades do mercado capitalista (financeiro e imobiliário).

David Harvey (2014, p. 30) pauta o processo de urbanização como uma necessidade capitalista de absorver o excedente de produção e de capital. Explicando que as curvas logísticas do aumento da produção capitalista se assemelham às curvas logísticas da urbanização da população mundial, Harvey (2014, p. 30-31) ensina que há vários obstáculos para se manter uma expansão contínua.

No geral, é necessário achar novos recursos naturais e criar meios de produção, o que “coloca uma pressão cada vez maior sobre o ambiente natural, para que ele forneça as matérias-primas necessárias e absorva os inevitáveis desperdícios” (HARVEY, 2014, p. 31-32).

Quando essas barreiras não são contornadas, o capital é desvalorizado e os capitalistas entram em crise, situação para a qual a urbanização tem sido a histórica solução, a exemplo dos casos de: Georges-Eugène Haussmann (Paris), Robert Moses (Nova Iorque) e Francisco Pereira Passos (Rio de Janeiro) (HARVEY, 2014, p. 33 e 37).

O resultado do alto preço (aquisição e aluguel) das moradias nos centros urbanos é o avanço dos processos de periferação e favelização, bem como da devastação causada pelas construções "irregulares", que prejudicam o meio ambiente e colocam os moradores em risco de acidentes e até morte. Seguindo esta linha, Ermínia Maricato (2000, p. 162) explica que as consequências dessa exclusão territorial contribuem para a escalada da violência e para a predação ambiental, que é incentivada por esta dinâmica de exclusão social e de assentamentos precários e espontâneos.

No Brasil, a realidade urbana desigual tem como parte das regras do jogo a tolerância às ocupações para fins de moradia, especialmente nos locais que não interessam ao capital imobiliário. Ou seja,

(...) áreas ambientalmente frágeis – beiras de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que “sobram” para moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamento, enchentes, epidemias etc. [...] Nesse caso eles são vistos como inimigos da qualidade de vida e do meio ambiente (MARICATO, 2000, p. 163).

O processo de depredação ambiental, já iniciado e intensificado pela corrida fanática pela lucratividade e necessidade de aquisição de matérias-primas, agrava-se com a constante (re)construção da cidade.

Apesar disso, a partir do final da década de 80, com o Relatório Brundtland pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, vemos ser difundido a expressão desenvolvimento sustentável. Essa noção, inspira o próprio artigo 225 da CRFB⁷⁹, mas captura para si a ideia neoliberal de que é possível harmonizar progresso, lucro e rentabilidade com uma gestão ecologicamente equilibrada.

O Professor Ronaldo Coutinho (2004, p. 22) analisa criticamente este conceito e explica que ele: “busca estabelecer o pressuposto da efetiva possibilidade de uma ordem social ecológica e democrática, sem que isto implique necessariamente na ultrapassagem do

⁷⁹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

capitalismo”. Ou seja, não haveria uma contrariedade entre desenvolvimento econômico e a preservação sustentável do meio-ambiente, independentemente do modo de produção vigente (COUTINHO, 2004, p. 22). Eder Carneiro (2004, p. 17-18), por exemplo, trata essa noção de desenvolvimento sustentável como uma ideologia, já que sua funcionalidade velada seria cimentar a materialidade do sistema produtor de mercadorias.

Enquanto isso, normas de direito internacional público, como por exemplo o Acordo de Paris (2015), versam sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável preconizam a conjugação, que entendo inviável no capitalismo, entre desenvolvimento socioambiental e crescimento econômico. Em oposição a esse pensamento, é possível resgatar a ideia de fratura metabólica desenvolvida por Karl Marx, que expressa a relação disfuncional que passa a existir entre o homem e a natureza em razão do atual modo de produção. Essa fratura, já exposta neste trabalho, reflete o desrespeito às condições de sustentabilidade - no limite, de sobrevivência - impostas pela própria natureza.

Ronaldo do Livramento Coutinho (2004, p. 26), sociólogo e professor da Faculdade de Direito da UERJ, ensinava que a fratura metabólica só seria superada se fossem impostas restrições ao processo produtivo para se preservar o meio ambiente, entrave intolerável para a lógica do capital. Partindo da teoria marxiana, o professor defendia a impossibilidade de uma “cidade sustentável” que fosse fruto da gestão democrática e da aplicação de mecanismos jurídicos para se solucionar os entraves urbanos-ambientais (COUTINHO, 2004, p. 20 e 21).

A teoria do metabolismo de Marx, parte integrante de sua crítica a economia política, demonstra claramente a maneira como o modo de produção capitalista acarreta inúmeras variáveis de problemas ecológicos por seu desejo insaciável de acumular capital (SAITO, 2021, p. 277). A partir da categoria do metabolismo social homem-natureza, o autor explica que nem tudo que acontece a partir da natureza é espontâneo, mas resultado das interações/relações do homem com a natureza, o que Marx denomina "natural-espontâneo".

Ocorre que a indústria urbana, a agricultura moderna e o crescimento da população nos grandes centros desvirtuam o metabolismo entre o homem e a terra, por meio da devastação e do esgotamento da própria força de trabalho (MARX, 2013, p. 279-280 e 380). Isso porque, a interação metabólica entre o ser-humano e natureza recebe uma nova roupagem a partir das relações sociais capitalistas, passando a ser norteadas e mediadas pelo “valor” - trabalho abstrato objetificado. (SAITO, 2021, p. 300).

“O valor é para os produtores o signo fundamental do que devem produzir. Uma vez que a produção social nada mais é que a regulação da interação metabólica entre humanos e natureza, o valor é agora o seu mediador, o que significa que o dispêndio de trabalho abstrato é levado em consideração em primeiro lugar no processo

metabólico. Em contraste, outros elementos dessa interação metabólica, como trabalho concreto e natureza, desempenham um papel secundário e são levados em consideração apenas na medida em que se relacionam com o valor, mesmo que continuem a funcionar como fatores materiais essenciais no processo de trabalho.” (SAITO, 2021, p. 301)

Entender a centralidade que o “valor” passa a ter é essencial para compreender que o modo de produção capitalista interrompe o processo natural-espontâneo, em razão da fratura metabólica. Assim a degradação da natureza seria uma tendência capitalista e não seria possível concatenar o desenvolvimento econômico e a preservação do meio-ambiente.

No meu estudo de caso, explorei dois exemplos contemporâneos em que as questões ambientais se chocam com os interesses do mercado financeiro: a disputa pela delimitação da faixa marginal da Lagoa de Itaipu e a tragédia do Morro do Bumba. Enquanto a Lagoa é disputada pelas empreiteiras e as possíveis construções têm o potencial de destruir o bioma da região, espaços como o Morro do Bumba e o Morro da Boa Esperança são ignorados pelo capital e pelo poder público (exceto nas épocas de eleições). No segundo caso, os desastres ambientais deixam vítimas fatais e inúmeras pessoas sem teto.

Diante dos casos mencionados, fica ainda mais clara a relevância e pertinência da chave analítica marxiana da relação metabólica homem-natureza. Portanto, a questão ambiental é sempre socioambiental. Em situações como a do Morro do Bumba e do Morro da Boa Esperança, as pessoas atingidas só foram morar naqueles locais por falta de opção, oriunda de mazelas sociais (humanas).

Assim como não existe desenvolvimento sustentável compatível com o modo de produção capitalista, Ellen Meiksins Wood (2011, p. 8) – representante da teoria crítica marxista na seara da História – argumenta que não existe um capitalismo governado pelo poder popular. Em sua principal obra, “Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico”, a autora defende a impossibilidade dos direitos políticos universais coexistirem com a dominação de classe. Ou seja, por conta do sistema capitalista, as questões democráticas estão esvaziadas de seu conteúdo material e tendem a funcionar como um regime meramente formal.

Buscando, a partir do materialismo histórico, estabelecer sua crítica ao capitalismo, Ellen Wood (2011, p. 20) entende o sistema capitalista como um conjunto de relações sociais, com um terreno político que apoia a esfera econômica.

O capitalismo tem a capacidade única de manter a propriedade privada e o poder de extração de excedentes sem que o proprietário seja obrigado a brandir o poder político direto no sentido convencional. O Estado [...] pode aparentemente pertencer (por meio do sufrágio universal) a todos, apropriador e produtor, sem que se usurpe o poder de exploração do apropriador (WOOD, 2011, p. 43).

Para Ellen Wood (2011, p. 8): “Não há capitalismo onde a vontade do povo impere e seja atendida diante à caça da mais-valia. Os imperativos do lucro e da acumulação definem as condições mais básicas de vida”. Isso porque a produção e reprodução exponencial de mais-valia e lucro estão por cima das carências materiais dos indivíduos, numa conjuntura em que a miséria e os demais problemas socioeconômicos se justificam sob a ótica do mercado e coexistem pacificamente com desenhos estatais, institucionais e constitucionais que estabelecem exatamente o contrário (BELLO, COSTA, 2021, p. 5).

Essa ideia pode ser cotejada, por exemplo, com a concepção de democracia como valor universal, explicada pelo economista indiano Amartya Sen (1999, p. 13), que demonstra que a democracia tem exigências complexas, que implicam não somente o voto e o respeito aos resultados eleitorais, mas ainda demandam a defesa das liberdades e direitos, garantia dos títulos legais e a salvaguarda da livre discussão e distribuição sem censura de notícias e comentários justos. Por essa razão, Sen (1999, p. 13) destaca que não se deve entender a democracia apenas como o governo da maioria, já que ela não é apenas uma condição mecânica tomada isoladamente, ou seja, mero procedimento burocrático-formal.

Quando há apenas democracia formal, a ênfase dessa concepção não está no poder do povo e nem na distribuição do poder entre as classes (WOOD, 2007, p. 419). Na verdade, “esta concepção de democracia focaliza meramente o poder político, abstraindo-o das relações sociais ao mesmo tempo em que apela a um tipo de cidadania passiva na qual o cidadão é efetivamente despolitizado” (WOOD, 2007, p. 419). Essa ideia de exercício ativo da cidadania por parte das massas seria, então, contraditório ao capitalismo.

Sobre a incompatibilidade do modo de produção capitalista com o sistema democrático, Ellen Wood aponta que o antagonismo se dá por conta própria lógica mercadológica. Assim,

Capitalismo e democracia são incompatíveis também, e principalmente, porque a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às “leis” do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irreduzível. Isso significa que o capitalismo necessariamente situa cada vez mais esferas da vida cotidiana fora do parâmetro no qual a democracia deve prestar conta de seus atos e assumir responsabilidades. Toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso quer dizer que a democratização deve ir da mão da “desmercantilização”. Mas desmercantilização por definição significa o final do capitalismo (WOOD, 2007, p. 418).

Buscando conectar todo esse referencial teórico apresentado com o caso concreto, entendo o sistema de produção atual como uma barreira a participação popular ativa e, ainda, como um grande causador de desastres socioambientais e déficit habitacional, depredação do meio-ambiente e precariedade de moradia.

Assim, dentre as razões pelas quais o processo de revisão do PDMP de Niterói não foi mais participativo, posso mencionar a própria influência do modelo capitalista nos pleitos dos movimentos sociais, que gera desmobilização, esvaziamento e arrefecimento das lutas por ações pontuais e de forma generalizada (excesso de tempo de trabalho e cansaço das pessoas), o que as afasta da participação política no cotidiano. Ou seja, a batalha pelo sustento diário distancia os cidadãos dos espaços públicos de participação.

No meu entender, o processo de revisão do PDMP poderia ter sido mais participativo se, por exemplo, o apoio técnico para elaboração do Projeto de Lei tivesse sido fornecido pela UFF e não pela FGV. Já que a Fundação Getúlio Vargas desenvolveu um projeto extremamente tecnicista, sem ouvir de fato a população, trabalho diferente do que é promovido pelo NEPHU no suporte as comunidades e movimentos sociais nos casos de desenvolvimento de projetos para regularização fundiária.

A Universidade Federal Fluminense teve um papel ativo no processo de revisão do PDMP, especialmente pelas mobilizações e articulações que o NEPHU conduziu para apoiar os movimentos e as comunidades que lutam por moradia na cidade. Mas cabe destacar que a universidade pública poderia ter elaborado, por exemplo, uma minuta completamente diferente da que foi proposta pela FGV, tanto no aspecto ideológico (popular) quanto no nível de técnica (jurídica, urbanística, arquitetônica, ambiental, geográfica etc.), em razão do vasto número de saberes que universidade abarca. Além disso, acredito que a participação popular seria mais bem oportunizada, pois a UFF teria o arcabouço necessário para tornar o linguajar do PDMP mais compreensível.

4.4. Conclusões parciais

As normas que compõem a política urbana brasileira na atualidade são um reflexo de intensa participação popular. Apesar disso, há recentes retrocessos legislativos e ao longo do tempo a ausência dos planos diretores (ou de suas revisões) tem sido usada como para justificar as mazelas que assolam a população urbana, como se a falta de planejamento urbano fosse o único e principal responsável pela precariedade e miséria a que são submetidas as classes à margem do padrão burguês.

O caso niteroiense em análise expõe a relação democracia x capitalismo e a maneira como ela tem influenciado consultas amplas e igualitárias que sejam feitas à população, tendo em vista os interesses do mercado de explorar economicamente as áreas que receberam investimentos públicos.

As audiências públicas legislativas realizadas para revisão do PDMP de Niterói geraram mudanças no Projeto de Lei que havia sido enviado pelo Executivo e tiveram um impacto positivo. Através da articulação dos movimentos sociais, por exemplo, foi possível evitar retrocessos, como a diminuição do número de ZEIS contemplado na norma.

A meu ver, para que o processo fosse mais participativo, seria necessária a criação de mais projetos para conscientizar a população, especialmente a mais carente, em relação aos seus direitos e a importância de sua participação. Os processos de convocação e divulgação das audiências, a própria linguagem burocrática do texto legal e a forma extremamente técnica de conduzir os debates são fatores que, também, afastam os cidadãos dos canais de participação.

Compreendi aqui que os processos sociais que integram os trâmites legislativos e as ideologias que lhe envolvem como um fio condutor para entender que as audiências públicas são apenas mais um instrumento de pressão social dos agentes condutores das decisões políticas. Mecanismo esse que é muitas vezes mobilizado para criar um falseamento que apresenta processos de imposição dos interesses do capital como procedimentos democráticos.

Além disso, também entendi que qualquer mudança mais profunda no exercício do poder popular (geral e não só das grandes empresas) perpassa uma análise crítica do próprio modo de produção capitalista.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração dessa pesquisa está entrelaçado de muitas formas à minha trajetória acadêmica e pessoal, que foi marcada por muitas mudanças e novos aprendizados.

Graduada em Direito pela UFF após cursar um currículo extenso e amplamente voltado para a normatividade tradicional, passei por um processo de ruptura entre a graduação e o mestrado. Isso pode ser percebido ao comparar a temática de pesquisa da graduação, que era o ativismo judicial, e a temática desta dissertação. Só esta mudança já marca a transição de um tipo de investigação abstrata que é própria da Teoria Tradicional, para um estudo concreto, da Teoria Crítica, em especial pelos métodos que procurei utilizar.

Acredito que o positivismo jurídico normativista deixou marcas na forma como pesquiso, fato que se enxerga na linguagem utilizada no trabalho e que é visível na maneira como decodifico os fenômenos que ocorrem na realidade em análise, transferindo-os para dissertação.

Por isso, muitas vezes tive dificuldades de costurar as descrições da realidade com a teoria que me propus a utilizar no trabalho. Aliás, acredito que ainda há trechos muito descritivos (narrando apenas a realidade como ela é) ou trechos muito teóricos (perpassando às vezes a abstração) nesta dissertação; mesmo que eu saiba que ambos integram a mesma totalidade, foi um desafio entrelaçá-los.

Ressalto essas questões aqui, porque sem que se saiba o caminho acadêmico que percorri, uma das conclusões a que se pode chegar é a de que determinados elementos da Teoria Crítica foram mal aplicados por ausência de empenho, quando na verdade eu lidava o tempo todo com paradigmas difíceis de abandonar. Essa é uma das minhas principais autocríticas no sentido do que eu gostaria de ter feito e não consegui fazer.

Durante o mestrado, tive a oportunidade de cursar uma disciplina no PPGD da UERJ⁸⁰, que me fez perceber que o reconhecimento do pensamento colonizado é essencial para demonstrar as minhas dificuldades enquanto pesquisadora, já que até o mestrado as práticas de ensino com as quais tive contato eram tradicionais e orientadas por princípios epistemológicos

⁸⁰ "Epistemologia das Ciências Sociais", ministrada pelo Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo.

que promoviam o estudo homogêneo do Direito ao realizar a pesquisa jurídica, baseando a produção do conhecimento na racionalidade eurocêntrica. Logo, meu obstáculo neste ponto foi o de realizar a própria crítica em si, quando, no Direito, a minha formação vai em uma outra direção.

Escrever esta dissertação durante a pandemia de COVID-19 também foi um desafio. No início de julho de 2021 já eram 4 milhões de mortes registradas pelo novo coronavírus no mundo e o Brasil era o oitavo país com mais mortes por milhão (G1, 2021 e LOPES, 2021). Atualmente, são 4,4 milhões de vidas ceifadas no mundo, sendo 575 mil só no Brasil.

No auge dos meus privilégios, tive a oportunidade de não sair de casa e nem de ter que lutar por direitos básicos de sobrevivência, mesmo que o medo tenha me atravessado em muitos momentos e que eu tenha tido intercorrências familiares sérias, não ignoro o lugar vantajoso que eu ocupo.

Mesmo nessa posição privilegiada, muitos dos planos que eu tinha programado para coleta de dados na produção da dissertação não se concretizaram (Ex: Visitas à Prefeitura, entrevistas presenciais, visitas às entidades e locais de reunião de movimentos sociais).

Com a recomendação de isolamento social, o número de entrevistas que consegui fazer foi bastante inferior ao que eu esperava, por isso acabei incluindo nas minhas fontes entrevistas concedidas a diversos jornais pelos atores sociais que tinha escolhido. Essa questão contribuiu inclusive para um ponto em aberto do meu trabalho, que é a ausência de entrevistas específicas com membros do Fórum de Luta Pela Moradia. Fato que, a meu ver, atrapalha uma visão mais ampla e diversificada do processo histórico-social de revisão do PDMP. Além disso, dificulta o alcance do meu objetivo de dar o máximo de voz possível aos cidadãos que vivem à margem da sociedade capitalista atual.

Um ponto em aberto neste trabalho é o fato de não oferecer soluções ou propostas concretas para enfrentar a realidade apresentada. Não me proponho a fazê-lo aqui, mas destaco que quaisquer que sejam essas possibilidades, elas necessariamente perpassam, ao menos por uma mínima, reorganização do sistema de produção atual.

Outra lacuna é o fato de ter citado alguns autores no original, como Gramsci e Althusser, mas não ter me baseado tanto neles para capturar e adotar as categorias que eles formulam. Sei que essas categorias são complexas e precisam ser articuladas entre si em uma totalidade, por isso era necessário que elas fossem mais esmiuçadas neste trabalho (sobretudo porque ele tem um protagonismo da parte empírica e analítica). Acredito que a minha dificuldade de entrelaçar aspectos teóricos e empíricos, o amplo recorte inicial da pesquisa e mesmo a falta de acúmulo

de conhecimento sobre as categorias adotadas (já que só começo a estudar a teoria crítica no mestrado) são alguns dos fatores que contribuíram para esta lacuna.

Apesar destes pontos em aberto, acredito que a parte empírica desta dissertação permitiu que eu percebesse pontos relevantes que não quero deixar de destacar aqui. Acredito que o trabalho baseado na experiência tenha me permitido refletir e observar criticamente o processo legislativo de revisão do PDMP, levantando o véu que encobre os conflitos sociais intrínsecos ao modelo de produção capitalista (VESTENA, 2010, p. 111).

O empírico é parte de uma configuração histórico-social concreta e uma construção que resulta de uma análise reflexiva. Essa opção concreta de pesquisa teve um papel muito relevante, que foi revelar os sujeitos em concreto que se encontram à margem do padrão burguês e as ideologias silenciadoras do sistema de produção atual.

Outro aprendizado meu na construção desse trabalho foi entender que o trabalho empírico direciona o curso do trabalho teórico e escrito, apesar de já ter lido sobre o assunto, o entendimento é mais claro ao lidar com algo mais palpável.

Assim, vi que nem sempre as nossas condições objetivas de possibilidade são o que de fato planejamos antes de ir a campo ou fazer a coleta de dados. Percebi isso quando tive que reduzir o número de atores sociais com os quais queria trabalhar (quer por necessidade de recortar melhor o objeto ou mesmo por não ter conseguido entrevistas e outros dados relevantes). E, ainda, quando vi a quantidade de pleitos relacionados ao direito à cidade e aos conflitos socioambientais do município de Niterói, entendendo que não seria possível analisar adequadamente todos eles.

Através do estudo do caso concreto, percebi nas relações sociais que constituíram o processo legislativo de revisão do PDMP e pelas ideologias expostas que as audiências públicas são apenas um instrumento de pressão social, que busca influenciar e/ou justificar os votos dos representantes políticos eleitos pelo povo. Ocorre que esse instrumento tem sido historicamente utilizado, no Brasil, para gerar um falseamento que apresenta processos de imposição dos interesses do capital como procedimentos democráticos.

Percebi pelos pleitos aprovados um forte tom de favorecimento dos interesses mercadológicos, defendidos por empreiteiras e imobiliárias extremamente organizadas, sob o argumento de geração de empregos para a cidade. Mas, também entendi que a defesa da valorização imobiliária como progresso oculta um real empobrecimento da cidade, já que a valorização é só para alguns (MARICATO, 2015).

Ao mesmo tempo me deparei com a ideia de um desenvolvimento sustentável, que defendia a possibilidade de progresso, lucro e proteção ao meio ambiente como processos

possivelmente aliados. Já na prática, justificava a remoção de moradias precárias ou a garantia de mais exploração dos recursos naturais pelo capital imobiliário, disfarçando a fratura metabólica presente na relação homem-natureza.

Mesmo com a grande contemplação do mercado imobiliário, não se pode negar a mobilização popular na execução da revisão do PDMP, que ocorreu não por mérito do Executivo e do Legislativo (apesar do esforço de alguns mandatos). Mas, em especial, pela movimentação / organização da sociedade civil para defender interesses que não são pautados por esses órgãos (em especial, moradia, cidade, meio ambiente).

Aqui posso mencionar alguns dos pontos que puderam ser alterados através do Legislativo, dentre eles: inclusão de ZEIS, impedimento temporário do processo de verticalização em alguns locais e mesmo a questão da Lagoa que podia ter tido uma definição legal muito menos protetiva, como de fato era no projeto enviado pelo Executivo.

Enquanto existirem as cidades capitalistas haverá luta e disputa por interesses. A mobilização popular simboliza a resistência contra as tentativas de silenciamento e negação dos problemas sociais mais graves do país, dentre eles a moradia. A participação ativa no exercício da cidadania é a forma que o povo encontra para pleitear os temas que os políticos eleitos ignoram, ou mesmo os direitos que são garantidos pela legislação, mas que não se concretizam na prática.

Percebi nas audiências legislativas a necessidade de um processo de divulgação para além dos meios legais exigidos, mas mais do que isso a necessidade de realizar um trabalho de conscientização (da população no geral, mas especialmente dos mais pobres – que não tiveram acesso à educação). Ou seja, para caminhar para uma participação de fato cidadã deve haver um esforço de inclusão, que na maior parte das vezes é exercido pela própria sociedade civil, sem apoio do Poder Público.

Por fim, posso esquecer que vivemos períodos “sombrios” e democraticamente sensíveis, considerando que ainda haja um mínimo de democracia material. A elaboração e revisão dos planos diretores hoje, após muitas lutas, já é absolutamente diferente do que era realizado durante a ditadura civil-militar-empresarial. Existe um rol de instrumentos que se pode invocar para pleitear os interesses populares nestes processos de organização sócio-espacial através dos Planos Diretores. Instrumentos estes que devem contar com todo reconhecimento possível.

Não quero e não vou finalizar este trabalho dando um tom de que os instrumentos de participação que temos hoje no Brasil são tão sem qualidade que podem ser suprimidos, ainda mais em tempos de sensibilidade democrática em que já se lida com um retrocesso em inúmeros

aspectos.⁸¹ Entretanto, nenhum dos mecanismos atuais de participação na gestão urbana, supera a solidariedade que permeia os movimentos sociais envolvidos em conflitos socioambientais ou que lutam por moradia.

Vejo na solidariedade a principal base da resistência a um modelo opressor que invisibiliza os sujeitos menos favorecidos e acaba matando, apenas para lucrar. Diante disso, só me resta lembrar, o que já era dito há séculos por John Donne (Meditações VII): Nenhum homem é uma ilha, precisamos uns dos outros para sobreviver.

⁸¹ Ver: ALFONSIN *et al*, 2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AACON. *Subindo a escada: um olhar sobre Sherry R. Arnstein*. Disponível em: <<https://www.aacom.org/become-a-doctor/financial-aid-and-scholarships/sherry-r-arnstein-minority-scholarship/sherry-arnstein-biography>> Acesso em 16 ago. 2020.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. DA FUNÇÃO SOCIAL À FUNÇÃO ECONÔMICA DA TERRA: impactos da lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168-192, 3 ago. 2019. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2019.37245>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 22 ago. 2021.
- ALFONSIN, Betânia de M.; LOPES, Débora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: Desdemocratização e retrocesso. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 7, n. 16, p. 229-254, 25 jun. 2020. Trimestral. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337/28871> Acesso em: 05 jun. 2021.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*. Belo Horizonte, ano 1, n.1, p.33-49, jul/dez. 2015.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O papel dos planos diretores na tutela do direito à cidade. IN: GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; LEAL, Rogério Gesta. (Org.). *Coleção Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis*. Porto Alegre: FMP, 2016. 302 p. Disponível em: <https://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/colecao-tutelas-a-efetivacao.pdf> - Acesso em 27 de out de 2020.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; SALTZ, Alexandre; FERNANDEZ, Daniel; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; MULLER, Renata. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - habitat III. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 18 jul. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2017.29236>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 13 jun. 2020
- ALMEIDA, Fábio Ferraz de. Aspectos práticos da pesquisa empírica em Direito. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*. Vol. 1, n. 2, p. 25-39, jul., 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/292675076_Aspectos_praticos_da

_pesquisa_empirica_em_direito_uma_discussao_a_partir_da_experiencia_etnografica_no_Tribunal_do_Juri> Acesso em 27 mai. 2020.

ALMEIDA, Lúcio Flávio de. Ideologia, ideologias, lutas de classes: Althusser e os aparelhos ideológicos (de estado). IN: PINHEIRO, Jair (org.). Ler Althusser. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

ALTHUSSER, L. *Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado*. 3 ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1970

ALVES, Luiz Eduardo; BIENENSTEIN, Regina. Movimentos sociais e extensão universitária: o fórum de luta pela moradia em Niterói. In: RENA, Natasha *et. al.* (Orgs.). *Segundo Seminário Internacional de Urbanismo Biopolítico*. Belo Horizonte: EAD - UFMG, 2018, p. 594-613.

ALVES, Angeline Coimbra Tostes de Martino. *O sentido da participação social: um estudo de casos múltiplos no setor de política urbana de Niterói-RJ*. 2015. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF), Niterói, 2015.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo de. Democracia e deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais - o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (OPPOA) / Democracy and deliberation. *Revista de Direito da Cidade*, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 463-485, 11 jan. 2018. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.32138>>. Acesso em 08 fev. 2020.

ARAGÃO, LUCIANO. Desvelando a democracia no âmbito da vida cotidiana. *GEOPUC – Revista do Departamento de Geografia da PUC-Rio* Ano 4 – número 7 – segundo semestre de 2011 P.1 a 6.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, July 1969.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan., 2002. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8464/mod_resource/content/1/escada_de_participacao.pdf>. Acesso em 17 jan. 2020.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de Azevedo. Culturas de risco e práticas de arquiteturas urbanas e de urbanismos. Elementos de comparação, Brasil, França, Japão. In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*, I, 2010, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ENANPARQ, 2010. p. 1-15.

BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.

BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*. Vol. 1, N. 2, jul., 2014, p. 184-198. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/18/17>>. Acesso em 07 abr. 2020.

BELLO, Enzo. *A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos*. Caxias do Sul: Educs, 2013.

BELLO, Enzo. Cidadania, alienação e fetichismo constitucional. In: BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Orgs.). *Direito e Marxismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 07-33.

BELLO, Enzo; FALBO, Ricardo Nery (Orgs.). *Direito à cidade e ocupações urbanas: pesquisas empíricas*. Rio de Janeiro: Ed. CEEJ, 2020.

BELLO, Enzo; FALBO, Ricardo Nery (Orgs.). *Pesquisa empírica em direito na atualidade*. Rio de Janeiro: Ed. CEEJ, 2020.

BELLO, Enzo. (Org.). *Direito à Cidade: Luta pela Moradia na cidade atual*. Rio de Janeiro: Ed. CEEJ, 2021 (no prelo).

BELLO, Enzo; COSTA, Samara Rebeca de Oliveira. Direito e Cidade. In: ALCINO, Marcos; MOTA, Maurício; MOURA; Emerson Affonso da Costa Moura. *Direito Constitucional da Cidade*. No prelo.

BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). *Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BELLO, Enzo; REIS, Ana Beatriz Oliveira; MASCARELLO, Renata Piroli. Espaço urbano e gestão democrática das cidades: uma análise da participação popular na elaboração do plano diretor do Município de Lima Duarte/MG. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, v. 4, n. 10, p. 87-104, 23 fev. 2015. Quadrimestral.

BELLO, Enzo; MUNCH, Marcela; BELEZA, Larissa. Comentários ao recente Plano Diretor Niterói/RJ. *Empório do Direito*, 25/02/2019. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/comentarios-ao-recente-plano-diretor-de-niteroi-rj-1>>. Acesso em 07 abr. 2020.

BIENENSTEIN, Regina *et. al.* Apontamentos sobre o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Niterói. *Revista Caderno de Desenvolvimentos Fluminense*, Niterói, p. 1-20, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/37117>>. Acesso em 17 de jan. 2020.

BIENENSTEIN, Regina; SOUSA. Daniel Mendes M; CUNHA. Luiz Eduardo da. *A luta pela moradia em Niterói (RJ): A revisão do plano diretor e a criação do Fórum de Luta pela Moradia*. III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – URBFAVELAS – Salvador – BA – 2018. P. 1 a 21. Disponível em:<<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS /GT1 -24 8-71-20180629215142.pdf>>Acesso em 03/06/2021

BRAGATO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo. Da Colonialidade do Poder à Descolonialidade como horizonte de afirmação dos direitos humanos no âmbito do constitucionalismo latino-americano. *Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 2, nº 4, 2015. p. 15 e 41. Disponível em: <<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index .php/rcj/article/ view/157>>. Acesso em 07 abr. 2020.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Nosso futuro comum: comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CARNEIRO, E. J.; *Política Ambiental e Ideologia do Desenvolvimento Sustentável*. In: Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Doralice Pereira (orgs.), *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*, Belo Horizonte, Autêntica. 2005.

CARNEIRO, E. J. Notas para a crítica do desenvolvimento sustentável. In: XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2004, Caxambu - MG. Anais do XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, 2004.

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*. In :CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. *Planos diretores: processos e aprendizados*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006

CARVALHO. Anderson. Câmara de Niterói quer votar plano diretor até dezembro. A Tribuna. 18 de out. de 2018. Disponível em: <https://www.tribunarj.com.br/camara-de-niteroi-quer-votar-plano-diretor-ate-dezembro/> - Acesso em 20 de jan de 2021.

CASADO, José. Golpe: STF manda investigar 10 deputados e 3 filhos de Bolsonaro. Veja, publicada em 02/07/21. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/jose-casado/golpe-stf-manda-investigar-10-deputados-e-3-filhos-de-bolsonaro/?utm_source= whatsapp> Acesso em 07 jul. 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (Orgs.) O Direito Ambiental das Cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 17-66.

COUTINHO, Ronaldo. O Direito no seu lugar. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-16, Universidade de Estado do Rio de Janeiro. 2006. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2017.29236>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10484/8256>. Acesso em: 13 jun. 2021

DAGNINO, Evelina et al. Cultura democrática e cidadania. *Opinião Pública*, Campinas, v. 5, n. 1, p. 20-71, nov. 1998.

ÉBOLI, Evandro. Justiça do Rio nega afastar cúpula da FGV suspeita de corrupção. *Veja*. 9 de dezembro de 2020. Leia mais em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/justica-do-rio-nega-afastar-cupula-da-fgv-suspeita-de-corrupcao/> Acesso em 12 de jan. de 2021.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>>. Acesso em 03 mai. 2020.

FALBO, Ricardo Nery. Vivências e percepções jurídico-sociais das ocupações urbanas na cidade do Rio de Janeiro. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; VESTENA, Carolina Alves (Orgs.). *Direito e experiências jurídicas: sociologia jurídica*. v. 1. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 108-133.

FALBO, Ricardo Nery. *A contribuição da Teoria Crítica para o Direito*. In: ENGELMANN, Wilson (Org.). *Metodologia da Pesquisa em Direito*. Caxias do Sul: EDUCS, 2015, p. 15-31 Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook/metodologia_da_pesquisa.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Campinas, n. 4, p. 17-31, 2005. Quadrimestral. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/783> >. Acesso em 24 de jan. de 2020.

FERNANDES, Isabella Maria Martins; GAMA, Filipe Cordeiro Pimentel da; CIRNE, Mariana Barbosa. Licenciamento e democracia: uma avaliação das audiências públicas no licenciamento ambiental federal de usinas hidrelétricas. *Programa de Iniciação Científica - Pic/Uniceub - Relatórios de Pesquisa*, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 1-68, 28 nov. 2019. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/pic.n1.2018.6355>.

FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à Cidade, Colonialidade e Território: A Disputa Pelo Cais Mauá*, Em Porto Alegre. 2019. 353 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-

graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, São Leopoldo, 2019.

FERREIRA, M. de S. *Percursos da memória: narrativas sobre patrimônio no Museu de Arqueologia de Itaipu*. 328f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de História, 2017a. Disponível em <https://www.academia.edu/35421222/Percursos_da_mem%C3%B3ria_narrativas_sobre_patrim%C3%B4nio_no_Museu_de_Arqueologia_de_Itaipu>. Acesso em 11 Mai. 2021

FJP, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 19. jun. 2020

FONTES, Mariana Levy Piza Fontes. *Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014)*. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020. Disponível em <[https://www.academia.edu/45078048/Direito_e_pol%C3%ADtica_urbana_a_implementa%C3%A7%C3%A3o_do_plano_diretor_de_S%C3%A3o_Paulo_2002_2014?em](https://www.academia.edu/45078048/Direito_e_pol%C3%ADtica_urbana_a_implementa%C3%A7%C3%A3o_do_plano_diretor_de_S%C3%A3o_Paulo_2002_2014?email_work_card=title)
ail_work_card=title > Acesso em 28 fev. 2021.

FOSTER, John Bellamy. *La ecología de Marx. Materialismo y naturaleza. El viejo topo: Espanha*. 2000.

FRAGALE, Roberto, Audiências públicas e seu impacto no processo decisório: A ADPF 54 como estudo de caso. *Revista Direito & Práxis*. Rio de Janeiro, Vol. 06, N. 12, 2015, p. 504-535. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/19230>> Acesso em 16 ago. 2020.

G1. *Enchentes no Rio – 2010*. Disponível em <<https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/enchentes-no-rio-2010/ancoragem-do-morro-do-bumba/>> Acesso em 20 jul. 2020

GARGARELLA, Roberto. *La Sala de Máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GORHAM, Cynthia. *Planejamento e participação: Estudo de caso PUR Pendotiba, Niterói, RJ*. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense). Niterói. 2018.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere. Volume 3. 3ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.*

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Editora Annablume, 2006.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, ano XVI, n.39, 1996, p. 48-64.

HISTÓRIA DE NITERÓI. Cultura Niterói. Disponível em <<https://www.culturaniteroi.com.br>> Acesso em 28 jan. 2021

HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: *Os Pensadores*. Rio de Janeiro, s/d, 1980.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar Empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1>>. Acesso em 20 out. 2019.

INCÊNDIO ATINGE CASARÃO EM NITERÓI. O Globo. 02 de abril de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/02/incendio-atinge-casarao-em-niteroi.ghtml> - Acesso em 27 de junho de 2021.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). *Plano de Manejo do Parque Estadual Serra da Tiririca*. 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2019*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama>>. Acesso em 17 jan. 2020.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. Faixa marginal de proteção/ Instituto Estadual do Ambiente. Rio de Janeiro: INEA, 2010.

JAPIASSÚ, Hilton. *Interdisciplinaridade e patologia do saber*. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1976, p. 37-114.

KELLER, Rene. *Favela, capitalismo e direito: As barreiras socioespaciais de aplicação do fenômeno jurídico no complexo do alemão*. Tese (Doutorado em Direito) -Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Rio de Janeiro. 2018.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). *Dicionário Gramsciano (1926-1937)*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- LPS, Lagoa Para Sempre. <https://lagoaparasempre.blogspot.com/p/quem-somos.html>
- MACHADO, Louisie Dazzi. *A participação popular como prática de cidadania nas políticas ambientais: um estudo de caso sobre o conflito a APA do Pau Brasil e no Parque Estadual da Costa do Sol – RJ*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF), Niterói, 2017. Disponível em: <<http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/A-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-POPULAR-COMO-PR%C3%81TICA-DE-CIDADANIA-NAS-POL%C3%8DTICAS-AMBIENTAIS-UM-ESTUDO-DE-CASO-SOBRE-OCONFLITO-NA-APA-DO-PAU-BRASIL-E-NO-PARQUE-ESTADUAL-DA.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- MACIEL, A.C.; SOUSA, D.M.M.; BIENENSTEIN, G.; BIENENSTEIN, R. *Acompanhando manifestações por Moradia em Niterói*. Niterói: Semext, 2019.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados* 17 (48), 2003, p.151-167.
- MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 75-104.
- MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015
- MARICATO, Ermínia. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. *Revista VeraCidade*. Ano IV – Número 4 – Março de 2009 – P. 1-25.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialéctica de la dependencia (1973). En publicación: *América Latina, dependencia y globalización*. Fundamentos conceptuales Antología y presentación Carlos Eduardo Martins. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/critico/marini/04dialectica2.pdf>>Acesso em: 11 fev. 2021
- MARX, Karl. *O Capital*. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MASCHIO, et al. A participação popular no orçamento público: o orçamento participativo em quatro municípios do sul do Brasil. *DESENVOLVE: Revista de gestão do Unilassalle*. Canoas,

v. 6, n. 1, 2017. Disponível em: <<http://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/desenvolve>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

MPRJ. *MPRJ participa de audiência pública para revisão do Plano Diretor de Niterói*. 2017. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

MTST, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Disponível em: <https://mtst.org/quem-somos/> - Acesso em 09 de out. de 2020.

NEPHU. Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos. Site oficial. Disponível em <<http://nephu.sites.uff.br/quem-somos/>> Acesso em 13 de agosto de 2020 às 14h.

Niterói-RJ. *Mapa das Regiões de Planejamento*. Disponível em <https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wpcontent/uploads/2015/09/PDDU_CENARIOS_APRES-ENTACAO-AUDIENCIAS-PUBLICAS.pdf> Acesso em 16 jan. 2021.

OLIVEIRA, Márcio Pinõn. *Projeto Rio Cidade: intervenção urbanística, planejamento urbano e restrição à cidadania na cidade do Rio de Janeiro*. X Coloquio Internacional de Geocrítica – Barcelona, 2008. P. 1 a 12. <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/338.htm>

ORLANDI, Eni. *Análise de discursos: princípios e procedimentos*. 8 ed. Campinas: Pontes, 2009.

ORLANDI, Eni. *Interpretação; autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico*. Campinas, SP: Pontes Editores, 2007.

PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria Geral do Marxismo* – São Paulo: Boitempo, 2017.

PEREIRA, Rafael Carvalho Drummond; BIENENSTEIN, Regina. O papel do Estado na produção do espaço urbano: apontamentos sobre a política urbana de Niterói-RJ. In: *Simpósio Nacional de Geografia Urbana*, XVI, 2019, Vitória. Anais [...]. Vitória: UFES, 2019. p. 1-20.

PEREIRA, Rafael Carvalho Drummond. A cidade de Niterói: Política Urbana, valorização do solo e habitação. In: *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, XV, 2018, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro, 2018. p. 1-18.

PIRES, Cecília Bojarski. *Cidadania ativa e Direito à Cidade: um estudo empírico sobre a Ocupação Povo Sem Medo de São Bernardo do Campo (SP)*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF), Niterói, 2019. Disponível em: <<http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2019/10/CIDADANIA-ATIVA-E-DIREITO-%C3%80-CIDADE-UM-ESTUDO-EMP%C3%80RICO-SOBRE-A-OCUPA%C3%87%C3%83O-POVO-SEM-MEDO-DE-S%C3%83O-BERNARDO-DO-CAMPO-SP.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: Idem. *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977, p. 3-41.

PRESERV, Associação de Preservação Ambiental de Várzea das Moças. Página do *Facebook*. Disponível em <https://www.facebook.com/preservniteroi/?epa=SEARCH_BOX> Acesso em 13 de maio de 2020.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 222-247, 20 nov. 2016. Disponível em: <<file:///Users/admin/Downloads/326-Texto%20do%20artigo-970-1-10-20170612.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

RIBEIRO, Jair (Org.). *Ler Althusser*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAITO, Kohei. *O ecossocialismo de Karl Marx: Capitalismo, natureza e a crítica inacabada à economia política*. - 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2021.

SALEK, Silvia; PEIXOTO, Fabrícia; Estudos alertaram a prefeitura sobre risco no Morro do Bumba. *BBC News*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/04/100409_fabriciasegunda> Acesso em 10 jul. 2020

SÁNCHEZ, Fernanda. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, Henri (Org.) *A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Desmocratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. In: Idem; MENESES, M. P. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010 p. 31-83.

SANTOS, Helivania Sardinha dos Santos. *Coronavírus: o que é, transmissão, sintomas*. *Biologianet*. 2010. Disponível em <<https://www.biologianet.com/doencas/coronavirus.htm>> Acesso em 27 mai. 2020.

SAULE JR., Nelson (Org.). *Direito à cidade – Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 2005.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica*. 3ª ed. Florianópolis: Ed. UFCS, 1989.

SCHMITT, Gustavo; SODRÉ, Leonardo. MP investiga contratação da FGV, sem licitação, para a realização do Plano Diretor de Niterói. O Globo. 08 de dezembro de 2014. Disponível em : <https://oglobo.globo.com/rio/bairros/mp-investiga-contratacao-da-fgv-sem-licitacao-para-realizacao-do-plano-diretor-de-niteroi-14755946> - Acesso em 18 jan. 2021

SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, nº 10, 1999.

SILVA, Mariana Batista da (2012). “Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)”, *Revista de Administração Pública*, v.46, n. 4, p.969-992. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n4/a04v46n4.pdf>, acesso em: 15 maio 2021.

SODRÉ, Leonardo. Discussão do Plano Diretor de Niterói ficará para o ano que vem. O Globo. 09/12/2017 Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/discussao-do-plano-diretor-de-niteroi-ficara-para-ano-que-vem-22169664>> Acesso em 09 mar. 2021

TEIXEIRA, *et al.* Sistematização do Plano Diretor do Município de Niterói, RJ: Lei nº 2123 de 04.02.2004, revisada a partir da Lei nº 1157 de 29.12.1992. Instituto Pólis: São Paulo. 2005.

TEIXEIRA, F.A.P. Mapeamento do entorno da Lagoa de Itaipu como subsídio para discussão do Plano Diretor de 2019 (NITERÓI – RJ). *Revista Científica Semana Acadêmica*. Fortaleza, ano MMXXI, Nº. 000204, 15/01/2021. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/mapeamento-do-entorno-da-lagoa-de-itaipu-como-subsidio-para-discussao-do-plano-diretor-de> - Acessado em: 09/09/2021.

TILLY, Charles. Democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TRIBUNA, 2018

TUON, Ligia. 5 fatos chocantes sobre a desigualdade no mundo, segundo a Oxfam e WEF. *Exame*. 2020. Disponível em <<https://exame.com/economia/5-fatos-chocantes-sobre-a-desigualdade-no-mundo-segundo-oxfam-e-wef/>> Acesso em 15 ago. 2020

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Editora Vozes. Petrópolis: 2002, p.75-103.

VESTENA, Carolina (2010). Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal brasileiro (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro: FGV, Mestrado Profissional em Poder Judiciário.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. Divulgado apenas pela Internet, 2005

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo, Studio Nobel, 2012.

WOOD, Ellen Meiksins. Capitalismo e Democracia. In: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZALEZ, Sabrina. (Orgs.). *A teoria marxista hoje*. Problemas e perspectivas. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 417- 430.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra Capitalismo: A renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.

YIN, Robert K. *Estudo de caso – planejamento e métodos*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

NITERÓI. *Prefeitura Municipal de Niterói*. Plano diretor de Niterói, 2019.

RIO DE JANEIRO. *Lei nº 1901 de 29 de novembro de 1991*. Dispõe sobre a criação do Parque Estadual da Serra da Tiririca e dá outras providências. Disponível em: < <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/151192/lei-1901-91>> Acesso em: 14 jan. 2020.

NITERÓI, *Lei nº 1968 de 04 de abril de 2002*. Institui o plano urbanístico da região oceânica, dispondo sobre diretrizes gerais, políticas setoriais, zoneamento ambiental, ordenação do uso e da ocupação do solo e aplicação de instrumentos de política urbana na região. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2002/196/1968/lei-ordinaria-n-1968-2002-institui-o-plano-urbanistico-da-regiao-oceanica-dispondo-sobre-diretrizes-gerais-politicas-setoriais-zoneamento-ambiental-ordenacao-do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-e-aplicacao-de-instrumentos-de-politica-urbana-na-regiao>> Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL, *Lei nº 14.118/21 de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>> Acesso em: 14 jan 2020.

NITERÓI, *Lei nº 1.157 de 29 de dezembro de 1992*. Institui o plano diretor de Niterói. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1992/115/1157/lei-ordinaria-n-1157-1992-institue-o-plano-diretor-de-niteroi>> Acesso em: 14 jan 2020.

BRASIL, *Lei nº 11.977/09 de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas

urbanas. Disponível em:
<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11977&ano=2009&ato=c46ATSU90dVpWT821>> Acesso em: 14 jan 2020.

BRASIL, *Lei nº 13.465/17 de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em:
https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19169484/do1-2017-07-12-lei-no-13-465-de-11-de-julho-de-2017-19169182> Acesso em: 14 jan 2020.

NITERÓI, *Lei nº 2.123 de 03 de fevereiro de 2004*. Estabelece instrumentos municipais da política urbana, adicionando, modificando e substituindo artigos da lei nº 1.157, de 29 de dezembro de 1992 (plano diretor), nos termos da lei federal 10.257 de 10.07.2002 - Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2004/212/2123/lei-ordinaria-n-2123-2004-estabelece-instrumentos-municipais-da-politica-urbana-adicionando-modificando-e-substituindo-artigos-da-lei-n-1157-de-29-de-dezembro-de-1992-plano-diretor-nos-termos-da-lei-federal-10-257-de-10-07-2002-estatuto-da-cidade>> Acesso em: 14 jan 2020.

BRASIL, *Lei nº 12.587/12 de 03 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12587&ano=2012&ato=db5o3aE1kMVpWT9cf>> Acesso em: 14 jan 2020.

BRASIL, *Lei nº 13.089/15 de 12 de janeiro de 2015*. Institui o estatuto da metrópole. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13089&ano=2015&ato=866gXR65UNVpWT791>> Acesso em: 14 jan 2020.

ANEXOS

**ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS
(MOVIMENTOS SOCIAIS)**

1. Você pode comentar um pouco sobre a formação do movimento (órgão ou entidade) que você integra e sobre quais são os principais direitos que procura efetivar ou proteger? Qual a sua identificação com eles?
2. Como o movimento (órgão ou associação) que você integra participou na revisão do Plano Diretor de Niterói? E qual foi a sua atuação pessoal?
3. O que você sabe sobre a divulgação das audiências públicas de revisão do Plano Diretor de Niterói? Muita gente participava delas? Você participou de alguma?
4. Você sabe como funcionavam as audiências e como eram distribuídos os tempos de fala nas audiências? As pessoas tinham chance de falar?
5. Você sabe quais movimentos ou associações eram mais ativos na presença e participação das audiências?
6. Você acha que as pessoas têm oportunidade de participar do processo de elaboração de leis? Você acha que elas são ouvidas?
7. Você acha que os interesses populares ou dos mais necessitados e diretamente envolvidos na causa estão contemplados?
8. Você considera que os pleitos do seu movimento ou associação foram contemplados no novo texto legislativo? Você sabe se o mesmo ocorreu com outros movimentos ou associações?
9. Você acha que a participação da população foi efetiva nesse processo? Na sua opinião o que poderia ter feito com que a participação fosse mais efetiva?
10. O que você sabe sobre a atuação do legislativo e do executivo nesse processo? Na sua opinião quais foram as principais alterações legislativas após as audiências públicas?

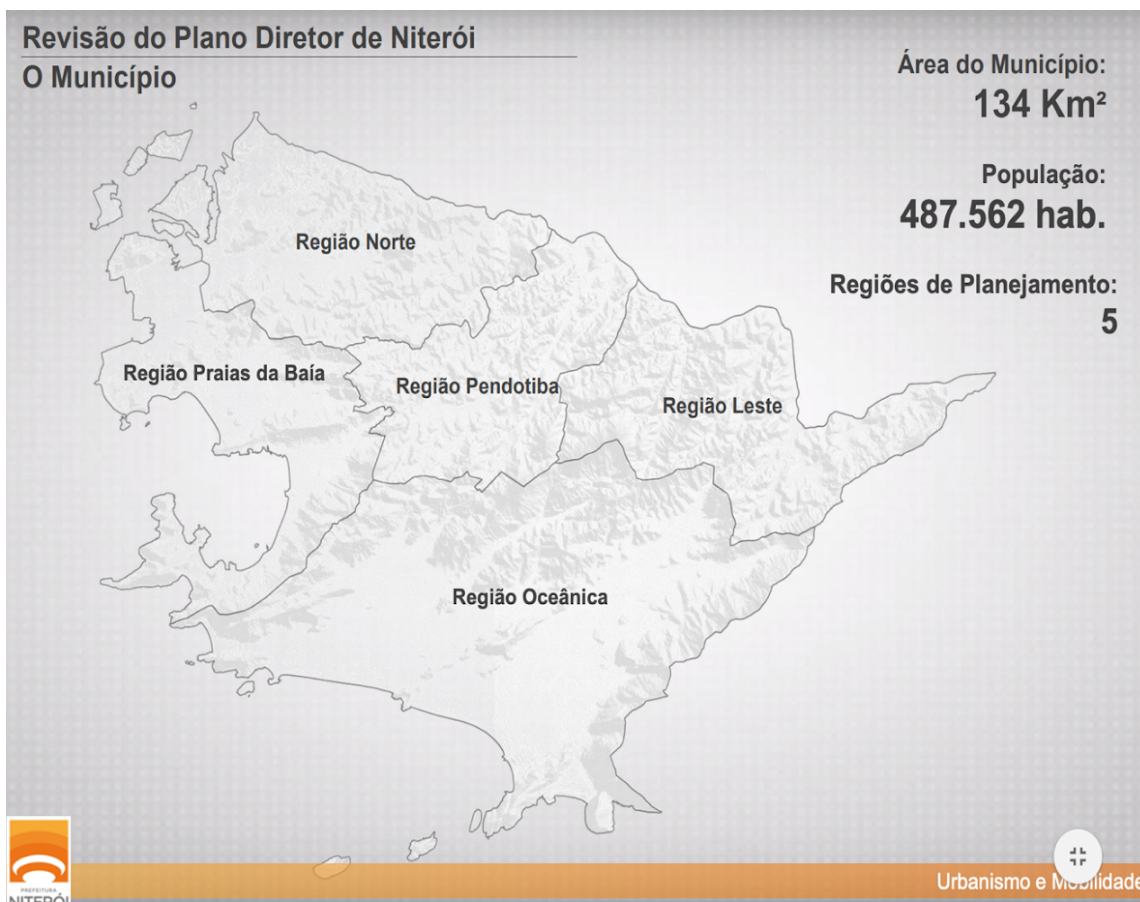
ANEXO 2

QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS (PARLAMENTARES)

1. Você pode comentar um pouco sobre a sua atuação enquanto parlamentar durante a revisão do plano diretor de Niterói? (Em casos de integrantes de comissões de meio ambiente o urbanismo, pedir para comentar a atuação da comissão como um todo).
2. Sobre as audiências públicas de revisão do Plano Diretor de Niterói, quais eram as formas de divulgação? E quem eram os responsáveis pela divulgação?
3. Ainda sobre as audiências, como era a presença popular? Muitas pessoas participavam ou eram mais movimentos e associações específicas? Quais os movimentos sociais mais presentes?
4. Sobre o rito das audiências públicas, como eram distribuídos os tempos de fala? Qualquer pessoa tinha chance de falar? Quem era o responsável por determinar esse rito?
5. Como parlamentar, você considera que as pessoas têm oportunidade de participar do processo de elaboração de leis? Você acha que elas são ouvidas?
6. Você considera que a participação da população foi efetiva nesse processo? Na sua opinião o que poderia ter feito com que a participação fosse mais efetiva?
7. Na sua opinião quais foram as principais alterações legislativas após as audiências públicas?

ANEXO 3

MAPA DAS REGIÕES DE PLANEJAMENTO DE NITERÓI/RJ



Fonte: Niterói-RJ. Mapa das Regiões de Planejamento. Disponível em <https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/PDDU_CENARIOS_APRESENTACAO-AUDIENCIAS-PUBLICAS.pdf> Acesso em 16 jan. 2021.

ANEXO 4

COMPOSIÇÃO DO COMPUR – PERÍODO DE 2013-2016

	<i>CONSELHEIRO</i>	<i>SEGMENTO</i>	<i>ENTIDADE</i>
1	Verena Vicentini Andreatta	Executivo	1. SMU (Titular) - Presidente
2	Emmanuel Sader	Executivo	2. EMUSA (Suplente)
3	Daniel Marques Frederico	Executivo	3. SMARHS (Titular)
4	Amanda gevaux	Executivo	4. SMARHS (Suplente)
5	Marcos Silva Linhares	Executivo	5. SMH (Titular)
6	Andrea Mansur	Executivo	6. SMH (Suplente)
7	Anderson José Rodrigues	Executivo	7. SEMPAS (Titular)
8	Manoel Amancio	Executivo	8. SEMPAS (Suplente)
9	Fabiano Gonçalves	Executivo	8. SEDEN (Titular)
10	Luis Antônio Vieira	Executivo	9. SEDEN (Suplente)
11	Roberto Fernandes Jales	Legislativo	1. Câmara Munic. Niterói (Titular)
12	Renato Cariello	Legislativo	2. Câmara Munic. Niterói (Titular)
13	Veronica Lima	Legislativo	3. Câmara Munic. Niterói (Suplente)
14	José Vitor Veira Bissonho Júnior	Legislativo	4. Câmara Munic. Niterói (Suplente)
15	Eduardo Faiano Maia Gouvêa	Mov Sociais	1. FAMNIT (Titular)
16	José Valdison Marques de Oliveira	Mov Sociais	2. FAMNIT (Suplente)
17	Ari Carvalho da Silva	Mov Sociais	3. FAMNIT (Titular)
18	Vilmar Santos Ferreira Ximenes	Mov Sociais	4. FAMNIT (Suplente)
19	Paulo Lourenço de Oliveira Rodrigues	Mov Sociais	5. FAMNIT (Titular)
20	Joel Pereira	Mov Sociais	6. FAMNIT (Suplente)
21	Andréa Gonçalves Pereira	Mov Sociais	7. FAMNIT (Titular)
22	Oswaldo Miranda Bastos	Mov Sociais	8. FAMNIT (Suplente)
23	Eduardo da Costa Cruz	Mov Sociais	9. FAMNIT (Titular)
24	Rita de Almeida	Mov Sociais	10. FAMNIT (Suplente)
25	Halphy Cunha Rodrigues	Empresarial	1. Conc. Águas De Niterói (Titular)
26	Nelson Gomes	Empresarial	2. (Suplente)
27	Moacir Jorge Florido Moreira	Empresarial	2. ADEMI (Suplente)
28	Paulo Cheade	Empresarial	3. ADEMI (Titular)
29	Ros angela Neli de Castro Barbosa	Trabalhadores	1. ASCLIN (Titular)
30	Marcial Luiz	Trabalhadores	2. Sind. Bancários de Niterói (suplente)
31	Rodrigo Teixeira	Trabalhadores	3. SEPE (Titular)
32	Carlos Alberto Serafini	Trabalhadores	4. ABIO (Suplente)
33	Augusto Cesar	Prof E Acadêmico	1. I.A.B (Titular)
34	Regina Bienenstein	Prof E Acadêmico	2. UFF (Suplente)
35	Joaquim Jorge da Silva	ONG	1. ACACICAPP (Titular)
36	Fayana dos Santos Moralis	ONG	2. ACACICAPP (Suplente)

Fonte: ALVES, Angeline Coimbra Tostes de Martino. O sentido da participação social: um estudo de casos múltiplos no setor de política urbana de Niterói-RJ. 2015. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF), Niterói, 2015.

ANEXO 5**Composição da Câmara dos Vereadores de Niterói em 2019 e seus votos na aprovação final do Projeto de Lei nº 008/2017**

VEREADOR	PARTIDO	BASE OU OPOSIÇÃO	VOTO NO PL nº 008/2017
Alberto Iecin – Betinho		Base do governo	A FAVOR
Atratino Cortes Coutinho Neto		Base do governo	A FAVOR
Bruno Bastos Lessa	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Oposição	A FAVOR
Carlos Macedo	Partido Republicano Progressista (PRP)	Base do governo	A FAVOR
Emanuel Jorge Rocha	Solidariedade (SD)	Base do governo	A FAVOR
João Gustavo Braga Xavier Pereira	Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	Base do governo	A FAVOR
Leandro Portugal Franzen de Lima	Partido Verde (PV)	Base do governo	A FAVOR
Leonardo Soares Giordano	Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	Base do governo	A FAVOR
Milton Carlos da Silva Lopes	Partido Progressista (PP)	Base do governo	A FAVOR
Paulo Fernando Gonçalves Velasco	Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)	Base do governo	A FAVOR
Renato Ferreira de Oliveira Cariello	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Base do governo	A FAVOR
Ricardo Evangelista Lírio	Republicanos (PRB)	Base do governo	A FAVOR
Rodrigo Flach Farah	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Base do governo	A FAVOR
Sandro Mauro Lima De Araújo	Cidadania (PSD)	Base do governo	A FAVOR
Verônica dos Santos Lima	Partido dos Trabalhadores (PT)	Base do governo	A FAVOR
Carlos Roberto Coelho de Mattos Júnior - Carlos Jordy	Partido Social Cristão (PSC)	Oposição	CONTRA

Paulo Henrique da Silva Oliveira		Base do governo	AUSENTE
Paulo Roberto Mattos Bagueira Leal (Bagueira)	Solidariedade (SD)	Base do governo	
Renato Cordeiro Júnior (Renatinho da Oficina)	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Base do governo	AUSENTE
Paulo Eduardo Gomes	Partido Socialismo e Liberdade	Oposição	CONTRA
Talíria Petrone Soares	Partido Socialismo e Liberdade	Oposição	CONTRA

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da Câmara dos Vereadores.

ANEXO 6

Relação de audiências públicas realizadas pelo Legislativo

DATA	LOCAL	BAIRROS	FALAS DA POPULAÇÃO
01/06/2017	Câmara Municipal de Niterói – Av. Amaral Peixoto, 625, Centro.	AUDIÊNCIA DE ABERTURA	
17/07/2017	Câmara de Dirigentes Lojistas–R. Gen. Andrade Neves, 31 – Centro.	Centro, Ponta d’Areia, Bairro de Fátima, Gragoatá e São Domingo	14 participações da população
24/07/2017	Escola Municipal Rashid da Glória Salim Saker–R. Jandira Pereira, 620–Santa Bárbara.	Santa Bárbara Caramujo Baldeador	8 participações da população
07/08/2017	Colégio Ônix–Alameda São Boaventura, 8–Fonseca.	Fonseca, Engenhoca, Ilha da Conceição, Barreto e Cubango	10 participações da população
14/08/2017	Caio Martins–R. Pres. Backer, S/N–Icaraí	Icaraí, Ingá, Santa Rosa e Vital Brasil	37 participações da população
21/08/2017	CIEP Djanira – Avenida Ewerton Xavier,417, Várzea das Moças	Várzea das Moças, Rio do Ouro e Muriqui	30 participações da população
28/08/2017	Paróquia São Francisco Xavier–R. Frei Junipero Serra, s/n–São Francisco.	Charitas, São Francisco, Jurujuba	17 participações da população
04/09/2017	Colégio Estadual Emiliano di Cavalcanti–Estrada Caetano Monteiro, 0–Badu.	Badu, Matapaca, Pendotiba, Vila Progresso e Maria Paula	11 participações da população
11/09/2017	Colégio Estadual Alcina Rodriguez Lima, S/N – Estrada Francisco da Cruz Nunes–Itaipu.	Itaipu, Itacoatiara, Engenho do Mato, Santo Antônio, Maravista e Serra Grande	45 participações da população
18/09/2017	Escola Municipal Levi Carneiro–Estr. WashigntonLuís,488–Sapê.	Sapê, Largo da Batalha e Macció	14 participações da população

25/09/2017	Colégio Itapuca Rua Professor Ernani Faria Alves,124 – Piratininga.	Piratininga, Cafubá, Camboinhas e Jacaré	34 participações da população
02/10/2017	Câmara Municipal de Niterói– Av. Ernani do Amaral Peixoto,625–Centro.	AUDIÊNCIA DEVOLUTIVA	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Parecer N°369-2018 ao Projeto de Lei 08-201

ANEXO 7 – Marcos legais e históricos do PESET

1965	-Pela Lei Federal nº 4.771, de 15/09/65, é instituído o Novo Código Florestal brasileiro, no qual em seu artigo 2º ficam declaradas pelo só efeito da lei as áreas de preservação permanente.
1983	-É instituída pela Lei Municipal nº 458, de 11/05/83, a Área de Proteção Ambiental das Lagunas de Piratininga e Itaipu, abrangendo a área territorial da Serra da Tiririca no município de Niterói. - Pelo Decreto Municipal nº 5.353, de 03/06/83, a Área de Proteção Ambiental das Lagunas de Piratininga e Itaipu é regulamentada.
1988	-É promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, em 05/10/88, que em seu artigo 225, parágrafo 4º, reconhece a Mata Atlântica e a zona costeira como patrimônios nacionais.
1989	-Através do Decreto Municipal nº 5.611, de 21/03/89, foram declaradas nulas as aprovações e licenciamentos de loteamento na Serra da Tiririca, no Engenho do Mato. - É promulgada a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que em seus artigos 266 e 270 reconhece “as coberturas florestais nativas” como áreas de relevante interesse ecológico, indispensáveis ao processo de desenvolvimento equilibrado e à sadia qualidade de vida de seus habitantes, sendo vedada a redução de suas áreas. - É constituída a Frente de Defesa da Serra da Tiririca, composta por dezenas de entidades ambientalistas, comunitárias e de classe de Niterói, Maricá e São Gonçalo, com a intenção de criar um parque estadual na área natural identificada como Serra da Tiririca.
1990	-O Decreto Municipal nº 5.902, de 05/06/90, declara a área territorial da Serra da Tiririca no município de Niterói como Área de Preservação Permanente. - A Lei Orgânica de Niterói, em seu artigo 323, inciso I, declara a Serra da Tiririca como área de preservação permanente. - A Lei Orgânica de Maricá, em seu artigo 339, declara a Serra da Tiririca como área de proteção ambiental. - É apresentado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) o Projeto de Lei nº 1.341, em 27/11/90, de autoria do deputado estadual Carlos Minc, que dispunha sobre a criação do Parque Estadual da Serra da Tiririca (art. 1º), sem que fossem definidos seus limites.
1991	- É aprovada e sancionada a Lei Estadual nº 1.901, em 29/11/91 (Anexo 1-1), que criou o Parque Estadual da Serra da Tiririca (art. 1º), sem que fossem definidos seus limites.
1992	- A Lei Municipal nº 1.157 (Plano Diretor de Niterói), de 31/12/92, em seu artigo 44, cria a Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas de Niterói, em substituição à Área de Proteção Ambiental das Lagunas de Piratininga e Itaipu, garantindo sua abrangência sobre a área territorial da Serra da Tiririca no município de Niterói.
1993	- Com a publicação do Decreto Federal nº 750, de 10/02/93, fica proibido o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

	<p>- É publicado o Decreto Estadual nº 18.598, em 19/04/93 (Anexo 1-2), que dispôs sobre os “limites da área de estudos para demarcação do perímetro definitivo” do Parque Estadual da Serra da Tiririca (art. 1º), definindo esta área como zona provisória de uso especial (art. 4º).</p> <p>- Através da Resolução nº 72 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMAM), de 22/03/93, foi constituída a primeira Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca.</p>
1994	<p>- O Instituto Estadual de Florestas (IEF/RJ) publica a Portaria nº 14, em 29/12/94, que define o zoneamento da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica na Serra da Tiririca, onde foram estabelecidas as zonas “núcleo” (art. 2º), “tampão” ou de “amortecimento” (art. 3º) e a de “transição” (art. 4º). - Em 20/12/94, o relatório final da primeira Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca foi apresentado, apontando, já naquele ano, a necessidade de anexar ao patrimônio do parque o Morro das Andorinhas.</p>
1995	<p>- É deflagrada, em 07/11/95, por representantes de entidades ambientalistas remanescentes da Frente de Defesa da Serra da Tiririca, iniciativa de representação junto ao Ministério Público Estadual contra o Governo do Estado por omissão na real implantação do Parque Estadual da Serra da Tiririca. Logo a seguir, foram questionados junto aos órgãos públicos em nível municipal, estadual e federal vários empreendimentos públicos e particulares que comprometiam a Mata Atlântica, destacando-se atividades de extração mineral, loteamentos, condomínios, invasões e inúmeras construções ilegais.</p>
1998	<p>- Por iniciativa de dois representantes de entidades remanescentes da Frente de Defesa da Serra da Tiririca, foi elaborado um “Relatório sobre a situação do Parque Estadual da Serra da Tiririca”, encaminhado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS) em 10/02/98. - Em atenção a cinco organizações não-governamentais, foi apresentado na ALERJ o Projeto de Lei nº 2.555, em 07/12/98, de autoria do deputado estadual Carlos Minc, que determinava acréscimo de área ao Parque Estadual da Serra da Tiririca, incluindo o Morro das Andorinhas, as ilhas do Pai, da Mãe e da Menina, a faixa de restinga da praia de Itacoatiara, a Pedra de Itaocaia e o Morro da Peça.</p>
1999	<p>- O Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ, em 01/02/99, solicita à Assembleia Permanente de Entidades de Defesa do Meio Ambiente (Apedema/RJ) a indicação de quatro representantes – e respectivos suplentes – da sociedade civil para integrar a segunda Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca. Após três encontros públicos com entidades ambientalistas e comunitárias de Niterói e Maricá, foram eleitos oito integrantes de organizações não-governamentais para compor a Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca.</p> <p>- Através da Portaria IEF/RJ nº 68, de 26/05/99, foi constituída a segunda e última Comissão PróParque Estadual da Serra da Tiririca, composta por representantes do Instituto Estadual de Florestas, Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, Batalhão de Polícia Florestal e de Meio Ambiente, Prefeitura de Niterói, Prefeitura de Maricá, Movimento Ecológico de Itaipuaçu, Associação de Moradores e Amigos do Vale da Penha, Associação de Proteção a Ecossistemas Costeiros, Itacoatiara Pampo Club, Grupo Caminhante Independente, Fundação Jardim Zoológico de Niterói, Associação Fluminense de Engenheiros e Arquitetos e Movimento de Resistência Ecológica.</p>
2000	<p>- É instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), através da Lei Federal nº 9.985, de 18/07/00, que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.</p>

	<p>- A Lei Estadual nº 3.470, de 28/09/00, é sancionada e a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (TurisRio) fica autorizada a viabilizar projeto de exploração de ecoturismo no Parque Estadual da Serra da Tiririca.</p>
2001	<p>- É encerrado o trabalho da Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca, em 21/02/01, sendo aprovada em plenário a proposta formulada. Seu conteúdo gerou o processo administrativo nº E-07/300-615/02.</p>
2002	<p>- A Secretaria de Estado de Justiça realiza duas audiências públicas, uma em Niterói (12/03/02) e outra em Maricá (14/03/02), com o tema “Novos limites do Parque Estadual da Serra da Tiririca”, para debater a proposta elaborada pela Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca, que contaram com a participação de representantes do IEF/RJ, prefeituras de Niterói e de Maricá e inúmeras entidades da sociedade civil.</p> <p>- É aprovado o Plano Urbanístico da Região Oceânica (Lei Municipal nº 1.968, de 04/04/02), onde foi levado em consideração o perímetro proposto pela Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca, sendo essa área definida como “área ambiental” e “zona de conservação da vida silvestre”.</p> <p>- O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é regulamentado parcialmente através do Decreto Federal nº 4340, de 22/08/02.</p>
2003	<p>- Após mobilização popular junto aos moradores de Niterói e Maricá, motivada pela Assembleia Permanente de Entidades de Defesa do Meio Ambiente (Apedema/RJ), foi entregue, em 11/09/03, à Vice-Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e à Presidência do IEF/RJ, abaixo-assinado por 8.300 (oito mil e trezentas) pessoas solicitando a aprovação da proposta de perímetro definitivo elaborada pela Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca.</p>
2004	<p>- A Prefeitura de Niterói criou um Grupo de Trabalho para adequar a Reserva Ecológica Darcy Ribeiro ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 2005 - A Sexta Vara Cível da Comarca de Niterói do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro proferiu duas sentenças sobre a “área de estudos” do Parque Estadual da Serra da Tiririca: uma, referente ao processo nº 2002.002.003411-0, em 02/05/05, proibiu proprietários de terras e benfeitorias de obter averbação e certidão de compra e venda e licença para construção; e outra, referente ao processo nº 2001.002.021527-8, determinou à AMPLA e à Águas de Niterói a retirada de postes de luz e ligações de água e esgoto.</p>
2006	<p>- É apresentado na ALERJ o Projeto de Lei nº 3.238, em 14/03/06, de autoria do deputado estadual Adroaldo Peixoto Garani, que estabelece o perímetro definitivo do Parque Estadual da Serra da Tiririca, com base no trabalho elaborado pela Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca. - No dia 10 de outubro de 2006 é publicado no Jornal Oficial de Maricá o Plano Diretor de Maricá, documento que cita em diversos trechos a área do PESET como prioritária para fiscalização e ordenamento do uso do solo com o objetivo de proteger a área</p>
2007	<p>- Em busca da aprovação do Projeto de Lei nº 3.238/06, em 19/04/06 é constituída a Frente de Defesa do Parque Estadual da Serra da Tiririca, formada por 60 (sessenta) organizações não governamentais ambientalistas, comunitárias e de classe, que tornou público um manifesto nesse sentido. - Sancionada a Lei nº 5.079, de 03/09/07 (Anexo 1-3), que</p>

	estabelece os limites definitivos do parque Estadual da Serra da Tiririca, e anexa o Morro das Andorinhas ao parque.
2008	- Publicado o Decreto nº 41.266, de 16/04/08 (Anexo 1-4), ampliando o Parque Estadual da Serra da Tiririca, incluindo áreas de elevado valor ambiental como parte do entorno da Lagoa de Itaipu, local com presença inclusive de sítios arqueológicos, onde a preservação é uma ação de suma importância.
2009	- Representantes da sociedade civil, do PESET e da SEA reuniram-se no Ministério Público Estadual e, mediante as dificuldades observadas no processo de recategorização da Reserva Ecológica Darcy Ribeiro, sugeriram a criação de uma unidade de conservação estadual para a área. - Decisão TJ
2010	DECISÃO STJ
2011	- Retificação da Lei nº 5.079, de 03/09/07 (Anexo 1-5), que dispõe sobre o perímetro definitivo do Parque Estadual da Serra da Tiririca, publicado no D.O., em 08/04/2011. - A sociedade civil trouxe à tona as discussões acerca da recategorização da Reserva Ecológica Darcy Ribeiro, e uniu os poderes públicos municipal e estadual num esforço que objetivou definir a proteção legal desta área. A discussão culminou na proposta de anexação da reserva ao PESET.
2012	- Publicado o Decreto Estadual nº 43.913, de 29/10/2012 (Anexo 1-6), que ampliou o Parque Estadual da Serra da Tiririca pela incorporação de grande parte da Reserva Ecológica Darcy Ribeiro, do Morro da Peça de Niterói e das porções emersas das ilhas do Pai, da Mãe e da Menina.

Fonte: INEA (2015), com complementos obtidos através de TEIXEIRA (2021).

ANEXO 8 – Emendas ao PL 00008/2017 com pautas sobre meio ambiente e moradia

EMENDA	ART.	OBS.	REDAÇÃO DA EMENTA	AUTOR
001	197	APROVADA	Adiciona o inciso V, ao artigo 197 do Projeto de Lei 00008/2017, a fim de incluir o Parque Natural Municipal de Itacoatiara, como ação prioritária do Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres.	Alberto Iecin - Betinho
005	75	REJEITADA	Art. 75. Recebida a declaração de intenção de venda a que se refere o § 2o do artigo anterior, a Prefeitura deverá manifestar, por escrito, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, o interesse em exercer a preferência para aquisição do imóvel, bem como adotar as providências administrativas e legais no que diz respeito à alienação de bens pelo Município. § 1o. A manifestação de interesse da Prefeitura na aquisição do imóvel contera a destinação futura do bem a ser adquirido, vinculada ao cumprimento dos objetivos e ações prioritárias deste Plano Diretor, assim como as informações relacionadas ao projeto de lei autorizando a alienação do bem em favor do Município.	Leandro Portugal
006	76	REJEITADA	Art. 76. (...)§ 1o. Em caso de anulação da venda do imóvel efetuada pelo proprietário, a Prefeitura poderá adquiri-lo pelo valor da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano ou pelo valor indicado na proposta apresentada, atualizado desde a data da celebração do negócio jurídico, pelo menor índice em vigor da época, se este – valor da proposta – for inferior àquele – valor da base de cálculo do IPTU.	Leandro Portugal
008	307	APROVADA	Art. 1º - Acrescenta o artigo 307A ao Projeto de Lei nº 08 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: “Art. 307A – Fica proibida a concessão de licenças para construção de empreendimentos multifamiliares no bairro de Várzea das Moças até ulterior revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo por meio do competente instrumento normativo.”	Leandro Portugal
009	quadro 2	APROVADA	Art. 1º - Altere-se o coeficiente de aproveitamento mínimo – “C.A. MÍNIMO” – relativo à Macroárea de Qualificação Urbana do QUADRO 2, alterando-o de 0,5 para 0,3, passando a constar da seguinte forma o referido quadro:	Leandro Portugal
010	mapa 8 ZEIS	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades Argeu na Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
011	mapa 8 ZEIS	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras vizinhas à Av. Central e complementação de ZEIS na Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
013	mapa 8 ZEIS	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras em Itaipu no Canto e entorno da Duna Grande conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
014	mapa 8 ZEIS	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade situada próxima às ruas Quintino Bocaiúva e Dr. Nilo Peçanha, no Caramujo conforme, imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
015	mapa 8 ZEIS	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade na moradora do Casarão na rua Pres. Domiciano esquina com Antonio Parreiras conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
016	mapa 8 ZEIS	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade na Engenhoca situada próxima à rua Professor João Brasil conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
017	mapa 8 ZEIS	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade moradora na Estrada do Engenho do Mato, na Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
019	mapa 8 ZEIS	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras na Fazendinha - Sapê, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes

020	17	REJEITADA	Art. 1º - Acresce o inciso X ao Parágrafo Único do Art. 17 do Projeto de Lei 008/2017, com a seguinte redação: “Art. 17. (...) Parágrafo único. (...) X - Promover a redução das emissões de gases do efeito estufa a partir da contenção e não incentivo do uso de veículos particulares.”	Talíria Petrone
021	10	REJEITADA	“Art. 10. (...) XXVII - ampliar os instrumentos de planejamento urbano e habitacional no município direcionados para o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade por meio de Cota de Solidariedade, instrumento a ser regulamentado no prazo de 12 meses após a aprovação do novo PD, por meio de Lei específica, que estabelecerá as condições e mecanismos de contrapartida para o licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários e/ou projetos urbanos, podendo ser estabelecidos incentivos para sua adoção.”	Talíria Petrone
022	mapa 8 ZEIS	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras no Frei Orlando conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
025	26	APROVADA	“Art. 26. (...) Parágrafo único. (...) XIV - realizar o planejamento específico para a área da Praia do Sossego, que compatibilize os múltiplos interesses existentes no trecho: pesca, moradia, lazer, turismo, preservação, acessibilidade e outros;”	Talíria Petrone
026	124	REJEITADA	Art. 1º - Acresce o inciso XXI ao Art. 124 do Projeto de Lei 008/2017, com a seguinte redação: “Art. 124. (...) XXI - manutenção e valorização das comunidades tradicionais.”	Talíria Petrone
027	43	APROVADA	Art. 1º - Acresce o § 5º ao Art. 43 do Projeto de Lei 008/2017, com a seguinte redação: “§ 5º. A demarcação de ZEIS em ocupações consolidadas em áreas de preservação permanente deverá obedecer aos critérios definidos na Resolução CONAMA 369/2006.”	Talíria Petrone
028	32	REJEITADA	Art. 1º - Fica acrescido o Parágrafo Único ao Art. 32 do Projeto de Lei 008/2017, com a seguinte redação: “Art. 32. (...) Parágrafo único: As ZEIS e áreas desapropriadas para fins de regularização fundiária e habitação de interesse social não se submetem aos objetivos definidos nos incisos anteriores.”	Talíria Petrone
029	31	REJEITADA	Art. 1º - Acresce o Parágrafo Único ao Art. 31 do Projeto de Lei 008/2017, com a seguinte redação: “Art. 31: (...) Parágrafo único: As ZEIS e áreas desapropriadas para fins de habitação de interesse social não se submetem aos objetivos definidos nos incisos anteriores.”	Talíria Petrone
030	51	APROVADA	Art. 1º - Modifica o inciso III do Art. 51 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “Art. 51. (...) III - Área de Proteção do Ambiente Paisagístico (APAP): áreas cuja ambiência contempla sítios, logradouros ou paisagens de feição notável, naturais ou agenciadas pelo homem, com características ambientais, naturais ou antrópicas, tais como parques, jardins, praças, monumentos, viadutos, pontes, passarelas e formações naturais significativas, áreas indígenas, comunidades tradicionais entre outras, que importam preservar;”	Talíria Petrone
031	23	REJEITADA	Art. 1º - Modifica o Parágrafo 1º do Art. 23 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “§ 1º. A área costeira da Baía da Guanabara será objeto de regulamentação dos usos e atividades existentes, bem como da promoção da qualidade ambiental e garantia do desenvolvimento socioeconômico, desde que prevista a instalação de infraestrutura de apoio à pesca artesanal, de acordo com as necessidades das comunidades locais.”	Talíria Petrone
032	18	REJEITADA	Art. 1º - Modifica o inciso VI do Art. 18 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “Art. 18. (...) VI - promover a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários e irregulares existentes, prioritariamente aqueles ocupados pela população de baixa renda, melhorando a oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana e garantindo a recuperação da qualidade urbana e ambiental;”	Talíria Petrone
034	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras próximas a Estrada da Garganta conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo
035	mapa 8	APROVADA	Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras no Jacaré conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo

036	mapa 8	APROVADA	Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras no Maceió, no entorno da Rua José Bento Vieira Ferreira, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo
037	mapa 8	REJEITADA	Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade moradora do Casarão conhecido como Mama África, na Rua Passos da Pátria, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo
039	mapa 8	APROVADA	Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras em Matapaca, Pendotiba, conforme imagem anexa.	Talíria Petrone
040	mapa 8	APROVADA	Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras próximas ao Largo da Batalha, ao longo da Estrada Washington Luiz, perto do Matogrosso, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo
041	31	REJEITADA	Modifica o inciso V do Art. 31 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “Art. 31: (...) V - promover a diversificação de usos do solo e qualificação da paisagem ao longo dos eixos de estruturação e de qualificação urbana, em especial nas macroáreas de Qualificação Urbana e de Promoção da Equidade e Recuperação Ambiental, conforme os Planos de Mobilidade e de Parcelamento e Uso e Ocupação do Solo;”	Talíria Petrone
042	mapa 8	REJEITADA	Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade moradora na base do Morro do Estado, em torno da Rua Padre Anchieta, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo
044	31	APROVADA	Art. 1º - Modifica o caput do Art. 31 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “Art. 31. São objetivos a serem observados pelos Eixos de Estruturação da Qualificação Urbanas seguintes: (...)”	Talíria Petrone
045	169	REJEITADA	Modifica o inciso VII do Art. 169 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “Art. 169.(...) VII - A faixa marginal da lagoa de Itaipu de acordo com o Decreto Estadual nº 42.355/2010 e a faixa marginal da Lagoa de Piratininga de acordo com o Decreto Estadual nº 42.354/2010.”	Talíria Petrone
046	ZEIS	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras do Pau Roxo, Maravista, Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
047	22	REJEITADA	“Art. 22. (...) VIII - recuperar, conservar e preservar áreas ambientalmente sensíveis das Lagunas de Itaipu e Piratininga, em especial as áreas úmidas, demarcando-as como área de preservação permanente no Mapa 5;”	Talíria Petrone
048	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade moradora na Ponta D’Areia conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
049	15	REJEITADA	Art. 1º - Modifica o caput do Art. 15 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “Art. 15. A Macroárea de Integração Metropolitana abrange o Centro de Niterói e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, por grandes terminais rodoviários e pela estação das Barcas, que articulam diferentes municípios e o maior polo de empregos da Região Metropolitana, o Centro do Rio de Janeiro.” Art. 2º - Fica alterado, no que couber, o Mapa 3, para adequá-lo à nova redação do Art. 15.	Talíria Petrone
050	16	REJEITADA	Art. 1º - Modifica o caput do Art. 16 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação:	Talíria Petrone

051	mapa 8	REJEITADA	<p>“Art. 16. A Macroárea de Urbanização Consolidada compreende parte da área central da cidade (Bairro de Fátima, Ponta D’Areia, Gragoatá e parte dos bairros da Boa Viagem e Ingá) as áreas de mais antiga ocupação, consolidadas antes da construção da Ponte Rio-Niterói e a partir da antiga rede de bondes, caracterizada pela relação de proximidade com o Centro, padrão elevado de urbanização, forte saturação viária, diversidade de oportunidades de empregos e serviços e formada por bairros residenciais com variada mescla de usos, sobretudo serviços e comércio, além da presença de áreas da indústria naval.”</p> <p>Art. 2º - Fica alterado, no que couber, o Mapa 3, para adequá-lo à nova redação do Art. 16.</p>	Paulo Eduardo Gomes
			<p>Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades moradoras na Rua 42, no Engenho do Mato, na Região Oceânica, conforme imagem anexa.</p>	
052	19	REJEITADA	<p>Art. 1º - Modifica o inciso V do Art. 19 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 19. (...)</p> <p>V - ordenação territorial da orla do município e de seus espelhos d’água, priorizando a conservação do patrimônio natural e cultural com o incentivo às atividades tradicionais das comunidades de pescadores artesanais e coletores, incorporando as contribuições obtidas no processo participativo do Projeto Orla, bem como as condicionantes do Plano de Manejo da RESEX – Reserva Extrativista Marinha – Itaipu/Piratininga.”</p>	Talíria Petrone
053	29	APROVADA	<p>Art. 1º - Modifica o caput do Art. 29 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 29. Os Eixos de Estruturação da Qualificação Urbana, a serem definidos pelo Plano Integrado de Mobilidade, concentrarão os objetivos estratégicos propostos pelo Plano Diretor. Ao longo desses eixos será necessário um processo de transformação do uso do solo, com os adensamentos populacionais e construtivo articulados a uma qualificação urbanística dos espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos com vistas ao alcance de padrões urbanos mais sustentáveis, a serem definidos no Plano de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo.”</p>	Talíria Petrone
056	31	REJEITADA	<p>Art. 1º - Modifica o inciso II do Art. 31 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 31: (...)</p> <p>II - qualificar as centralidades existentes e estimular a criação de novas centralidades incrementando a oferta de comércio, serviços e emprego, em especial nas macroáreas de Qualificação Urbana e de Promoção da Equidade e Recuperação Ambiental, conforme os Planos de Mobilidade e de Parcelamento e Uso e Ocupação do Solo;”</p>	Talíria Petrone
057	25	APROVADA	<p>Art. 1º - Modifica o inciso XV do Art. 25 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 25. (...)</p> <p>XV - regularizar e requalificar quiosques na orla, em diálogo com os quiosqueiros que ali trabalham, assegurando sua manutenção, e implantar infraestrutura para atendimento ao turismo inclusive com previsão de instalação de sanitários públicos.”</p>	Talíria Petrone
059	32	REJEITADA	<p>Art. 1º - Modifica o caput do Art. 32 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação:</p>	Talíria Petrone

			“Art. 32: A Rede de Centralidades Locais compreende diferentes porções do território, de diferentes hierarquias, e oferece apoio aos seus habitantes para articular as políticas públicas setoriais no espaço da cidade, para garantir os direitos de cidadania e reduzir a desigualdade socioterritorial, em conformidade com o Plano de Mobilidade e o Plano de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo.”	
061	23	APROVADA	Art. 1º - Modifica o Parágrafo 2º do Art. 23 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “§ 2º A área costeira voltada para o Oceano Atlântico, abrangendo a área da Reserva Extrativista Marinha de Itaipu, deverá ser objeto de promoção de preservação dos ecossistemas existentes, priorizando a ocupação e uso da pesca artesanal, manejo de recursos marinhos, pesquisa científica, permitindo-se outras atividades, desde que não prejudiquem o uso original e tradicional no local.	Talíria Petrone
063	43	REJEITADA	Art. 1º - Modifica o § 3º do Art. 43 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “§ 3º. Fica vedada a demarcação de novas ZEIS nas áreas que apresentem risco à saúde e à vida, salvo quando se tratar de ocupações consolidadas em locais onde os riscos existentes possam ser eliminados por intervenções do poder público.”	Talíria Petrone
066	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, as áreas referentes às comunidades situadas próximas as ruas 22 e Des. Nestor Rodrigues Perlingeiro, ambas em Santa Bárbara conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
067	mapa 8	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade moradoras próxima à av. Santo Antonio, no bairro de mesmo nome, na Região Oceânica conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
068	mapa 8	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade moradora nos bordos Sul da Lagoa de Piratininga conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
069	mapa 8	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade moradora próxima à rua da Suécia. em Várzea das Moças, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
070	mapa 8	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade moradora próxima à Rua Almir Matos Medeiros, em Várzea das Moças, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
071	mapa 8	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente ao vazio situado na Rua Benjamin Constant, no Barreto, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
072	mapa 8	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente ao vazio situado próximo à Rua Garibaldi e a Estrada Amaral Peixoto, no Caramujo, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
073	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente ao vazio situado no topo do Morro ao lado da comunidade do Lazareto, em Jurujuba, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
074	mapa 8	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade Aldeia Imbuhy, situado no Caminho dos Fortes, próximo à Praia do Imbuhy e Tibau, Piratininga, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
075	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade do Jardim Boa Esperança, Cantagalo, Pendotiba, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
076	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade situado próximo à Rua Martins Torres, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes

077	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade do Sítio de Ferro, Pendotiba, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
078	igual Emenda 34	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade da Estrada da Garganta, no Viradouro, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
079	15	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Parágrafo Único do Inciso X, ao Art 15º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: X - promover a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários e irregulares existentes, prioritariamente aqueles ocupados pela população de baixa renda, melhorando a oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana e garantindo a recuperação da qualidade urbana e ambiental, conforme áreas apontadas no mapa 8 atualizado que identifica as Zonas Especiais de Interesse Social;	Paulo Eduardo Gomes
080	15	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Parágrafo Único do Inciso XII, ao Art 15º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XII - promover ações que estimulem a provisão habitacional de interesse social para a população de baixa renda, prioritariamente em terrenos que não cumprem a função social da propriedade, inclusive utilizando bens de valor histórico ou preservados, de modo a aproximar a moradia do emprego;	Paulo Eduardo Gomes
081	16	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Parágrafo 2º do Inciso VIII, ao Art 16º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: VIII - promover ações que estimulem a provisão habitacional de interesse social para a população de baixa renda, prioritariamente em terrenos os quais não cumprem a função social da propriedade, inclusive utilizando bens de valor histórico ou preservados, de modo a aproximar a moradia do emprego;	Paulo Eduardo Gomes
082	16	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Parágrafo 2º do Inciso IX, ao Art 16º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: IX - promover a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários e irregulares existentes, prioritariamente aqueles ocupados pela população de baixa renda, melhorando a oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana e garantindo a recuperação da qualidade urbana e ambiental;	Paulo Eduardo Gomes
083	17	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Parágrafo Único do Inciso X, ao Art 17º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: X - promover a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários e irregulares existentes, prioritariamente aqueles ocupados pela população de baixa renda, melhorando a oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana e garantindo a recuperação da qualidade urbana e ambiental;	Paulo Eduardo Gomes
084	17	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Parágrafo Único do Inciso XI, ao Art 17º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XI - promover ações que estimulem a provisão habitacional de interesse social para a população de baixa renda, prioritariamente em terrenos os quais não cumprem a função social da propriedade, inclusive utilizando bens de valor histórico ou preservados, de modo a aproximar a moradia do emprego;	Paulo Eduardo Gomes
085	18	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Parágrafo Único do Inciso XI, ao Art 18º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XI - promover a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários e irregulares existentes, prioritariamente aqueles ocupados pela população de baixa renda, melhorando a oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana e garantindo a recuperação da qualidade urbana e ambiental;	Paulo Eduardo Gomes

087	5	REJEITADA	<p>Art. 1º - Fica modificado o parágrafo 6º do Art 5º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>§ 6º - Entende-se por Gestão Democrática a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, na elaboração, implantação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.</p> <p>Para que a Gestão Democrática se efetive, as respectivas atividades (audiências públicas, oficinas e reuniões públicas) deverão ser publicadas em mídia impressa de abrangência significativa, por pelo menos 10 dias, em painéis públicos publicitários, vidros traseiros dos ônibus, outdoor ou outros instrumentos de modo a possibilitar ampla de divulgação para a população.</p>	Paulo Eduardo Gomes
088	13	APROVADA	<p>Art. 1º - Fica modificado o Inciso 2º do Art 13º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>II - contenção do processo de espraiamento urbano e da expansão fragmentada da ocupação do solo no Município de Niterói na defesa do ambiente natural, por meio de restrição a novos empreendimentos residenciais, industriais, de comércio e serviços em áreas naturais e espaços territoriais especialmente protegidos, em consonância com o ordenamento jurídico ambiental;</p>	Paulo Eduardo Gomes
089	13	REJEITADA	<p>Art. 1º - Fica modificado o Inciso VI do Art 13º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>VI - adequada distribuição da população, das atividades socioeconômicas, da infraestrutura e dos equipamentos urbanos e comunitários, ao espaço urbano, acomodando o crescimento urbano nas áreas subutilizadas e no entorno da infraestrutura de transporte público coletivo e destinando-as prioritariamente à habitação de interesse social (conforme apontado no Mapa X).</p>	Paulo Eduardo Gomes
090	13	REJEITADA	<p>Art. 1º - Fica modificado o Inciso IX do Art 13º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>IX - redução das situações de vulnerabilidades urbanas que expõem diversos grupos sociais, especialmente os de baixa renda, tomando por base a elaboração e implementação de Plano Municipal de Redução de Risco;</p>	Paulo Eduardo Gomes
092	100	REJEITADA	<p>Art. 1º - Fica modificado o parágrafo 2º do Artigo 100, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>§ 2º A regulamentação deverá ser feita no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias após sua instituição, mediante ato do Poder Executivo ou lei de iniciativa do Poder Legislativo.</p>	Paulo Eduardo Gomes
093	62	REJEITADA	<p>Art. 1º - Fica modificado o parágrafo 2º do Artigo 62, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>§ 2º A tipificação estabelecida no caput se estende aos lotes com metragem inferior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), quando:</p> <p>a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei; ou que, b) somados a outros contíguos do mesmo proprietário perfaçam área superior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).</p>	Paulo Eduardo Gomes
094	63	REJEITADA	<p>Art. 1º - Fica modificado o caput do Artigo 63, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 63. São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido no Quadro 2 anexo.</p>	Paulo Eduardo Gomes
097	69	REJEITADA	<p>Art. 1º - Fica modificado o caput do Artigo 69, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 69. Fica o Executivo encarregado de disponibilizar para consulta do público a listagem dos imóveis públicos ou privados cujos proprietários foram notificados em virtude do descumprimento da</p>	Paulo Eduardo Gomes

			função social da propriedade, em portal eletrônico através de meio georreferenciado.	
099	69	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Inciso X, ao parágrafo 2º do Art 69º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: X – valor venal do imóvel	Paulo Eduardo Gomes
100	69	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Inciso XI, ao parágrafo 2º do Art 69º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XI – tamanho do imóvel	Paulo Eduardo Gomes
101	92	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o parágrafo 1º do Artigo 92, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: § 1º O fator de incentivo à doação é igual a 1 (um)	Paulo Eduardo Gomes
103	242	APROVADA	Art. 1º - Fica modificado o inciso 1º do Artigo 242, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: I - Revisar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, com base em processos participativos em um prazo máximo de seis meses;	Paulo Eduardo Gomes
104	242	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Inciso XI, ao Art 242º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XI – Solucionar os problemas estruturais do Conjunto Habitacional Zilda Arns I e II	Paulo Eduardo Gomes
105	62	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o caput do Artigo 62, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 62. São considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com área superior a 250m ² (duzentos e cinquenta metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero).	Paulo Eduardo Gomes
106	100	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o parágrafo 3º do Artigo 100, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: § 3º Nas Áreas de Especial Interesse criadas o Poder Executivo ou o Poder Legislativo poderão determinar, temporariamente, em prazo nunca superior a 360 (trezentos e sessenta) dias, a suspensão de concessão de alvarás e o licenciamento de obras de edificações e acréscimos, de modificação de uso em edificações, de parcelamento e remembramento do solo, da abertura de logradouros e a instalação de mobiliários urbanos.	Paulo Eduardo Gomes
107	61	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Artigo 61, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 61. São consideradas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do usosocial da propriedade os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados em todo o território municipal.	Paulo Eduardo Gomes
108		Rejeitada 2ª	cria parque urbano morro gragoatá	Paulo Eduardo Gomes
110	100	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o caput do Artigo 100, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 100. Além das Áreas de Especial Interesse criadas nesta Lei, outras poderão ser instituídas posteriormente, por ato do Poder Executivo ou por lei de iniciativa do Poder Legislativo.	
111	88	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o parágrafo 3º, do Artigo 88 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: § 3º O controle da transferência de potencial construtivo será realizado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade, que expedirá, mediante requerimento, Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e Certidão de Transferência de Potencial Construtivo a ser publicado no sítio eletrônico da referida Secretaria.	Paulo Eduardo Gomes
112	81	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Artigo 81 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 81. O Município poderá ceder, com aprovação do Poder Legislativo, mediante contrapartida de interesse público, o direito de superfície de seus bens imóveis, inclusive o espaço aéreo e subterrâneo, com o objetivo de implantar as ações e objetivos previstos nesta lei, incluindo instalação de galerias compartilhadas de serviços públicos e para a produção de utilidades energéticas.	Paulo Eduardo Gomes

113	70	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Inciso III, ao Art 70º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: III - submeter as indicações de imóveis e áreas feitas pelo Poder Legislativo.	Paulo Eduardo Gomes
114	70	APROVADA	Art. 1º - Fica modificado o Artigo 70 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:Art. 70. Para elaboração da listagem de que trata o art. 69, a Prefeitura deverá:I - realizar levantamento para identificar os imóveis que se caracterizem como não edificadas, subutilizados ou não utilizados em um prazo máximo de 1 ano;	Paulo Eduardo Gomes
116	275	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Inciso VI, do Art 275º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:VI - garantir transparência ao processo de Gestão do Plano Diretor de Niterói com ampla divulgação de dados, mapas que garantam a perfeita compreensão, com transparência de cores e manchas de modo a que possibilite possibilitar o referenciamento paralelo à base de registro cadastral (sistema viário), indicadores, planos, atas, relatórios técnicos e de acompanhamento, legislação correlata, ações e programas, eventos, conferências municipais e audiências públicas, por meio digital na página da prefeitura, em linguagem acessível à população, adequando-se à evolução tecnológica de forma a permitir maior acesso da população aos documentos;	Paulo Eduardo Gomes
119	18	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Inciso VII, do Art 18º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:VII - implantar espaços abertos para o uso coletivo, como parques, praças e áreas de lazer e de recreação comunitária, no entorno de articulando os de empreendimentos de Habitação de Interesse Social com seu entorno e valorizando a identidade ambiental e social sem reserva para área de uso público;	Paulo Eduardo Gomes
121	15	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Parágrafo Único do Inciso VII, do Art 15º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:VII - promover a reestruturação urbana da área central de Niterói, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, priorizando os moradores de baixa renda, e contribuindo para a sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região.	Paulo Eduardo Gomes
122	15	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Parágrafo Único do Inciso VI, do Art 15º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:VI - realizar melhoramentos nas áreas de especial interesse social e seu entorno, com implantação de infraestrutura de acesso a serviços públicos, reurbanização de áreas degradadas e promoção da regularização fundiária, com início previsto, no máximo, no prazo de um ano, o atendimento a essas áreas devendo obedecer a critérios de priorização claros e amplamente divulgados;	Paulo Eduardo Gomes
123	15	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Parágrafo Único do Inciso V, do Art 15º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação:V - promover ações que estimulem a provisão habitacional de interesse social para população, preferencialmente, de baixa renda, inclusive utilizando bens de valor histórico ou preservados, de modo a aproximar a moradia do emprego;	Paulo Eduardo Gomes
124	15	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Parágrafo Único do Inciso III, do Art 15º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: III - valorizar a paisagem e o ambiente urbano, inclusive a orla da região litorânea, promovendo a requalificação urbana, com manutenção dos profissionais que há anos têm a concessão de uso dos quiosques, com adequação gradativa com usos residencial, comercial, serviços, cultural e de lazer, e investindo em infraestrutura e urbanização;	Paulo Eduardo Gomes

125	203A	REJEITADA	Art. 1º Fica criado o art. 203-A no Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: Art. 203-A - O prazo máximo dos termos de ajustamento de conduta é de 6 (seis) anos, incluindo possíveis prorrogações. §1º A despeito do que dispuser o termo assinado, a não adequação integral das condutas objeto de ajuste no prazo máximo de 6 (seis) anos implicará: I – No imediato cancelamento de todas as licenças e autorizações ambientais vinculadas às condutas não ajustadas; II – No encerramento, por meio de cronograma a ser definido pelo órgão ambiental, da atividade cujas condutas não ajustadas estejam vinculadas. III – Na imediata inscrição dos débitos decorrentes das multas incluídas e estipuladas no ajuste em Dívida Ativa para cobrança dos valores na sua devida proporção. IV – Na imediata execução judicial das obrigações assumidas no ajuste e ainda não cumpridas e que estejam relacionadas a danos e impactos causados e não mitigados ou compensados pelo infrator. §2º Fica vedada a celebração de termo de ajustamento de conduta que tenha como escopo parcial ou integral o ajuste de condutas já submetidas a ajuste por este instrumento ou análogo.	Talíria Petrone Soares
126	246	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido parágrafo único ao art. 246 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: Parágrafo único: Nas hipóteses em que o risco não puder ser eliminado, a necessidade do reassentamento das famílias residentes na área deverá ser comunicada com larga antecedência, acompanhada do laudo técnico correspondente e da presença de um profissional da assistência social, que realizará um cadastramento prévio das famílias objeto do reassentamento e as informará sobre as alternativas de moradia, na seguinte ordem de preferência I) reassentamento em terrenos na própria área; II) reassentamento em locais próximos; III) reassentamento em locais dotados de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos.	Talíria Petrone Soares
127	100	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido o parágrafo 5º ao art. 100 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: § 5º Uma vez cadastrados como produtores agrícolas, o valor do IPTU incidente sobre a propriedade contida na Área de Especial Interesse Agrícola deverá ser calculado sob a mesma base de cálculo do Imposto Territorial Rural – ITR.	Talíria Petrone Soares
128	308	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso IV ao art. 308 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: IV- Lei nº 2.511 de 18 de dezembro de 2007.	Talíria Petrone Soares
129	308	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso V ao art. 308 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: V- Lei nº 3.061 de 03 de dezembro de 2013.	Talíria Petrone Soares
131	242	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso XII ao art. 242 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: XII - Estruturar o Núcleo de Regularização Fundiária - NURF, nos termos da LEI Nº 3073, DE 07/01/2014.	Talíria Petrone Soares
132	242	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso XI ao art. 242 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: XI - Realizar o mapeamento das áreas de risco, priorizando a realização de obras contenção, estabilização e proteção de encostas em comunidades próximas às regiões infraestruturadas da cidade.	Talíria Petrone Soares
133	307	APROVADA	Art. 1º Fica acrescido o parágrafo único ao art. 307 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: Parágrafo único: Fica o Poder Executivo autorizado a suspender temporariamente, mediante decreto, a concessão de alvarás, o licenciamento de obras de edificações e acréscimos, de exploração mineral e desmontes, de modificação de uso e de parcelamentos e a instalação de mobiliários urbanos nas regiões que não possuem Plano Urbanístico Regional (PUR).	Talíria Petrone Soares
134	101	REJEITADA	Art. 1º Fica alterado o parágrafo 3º ao art. 101 do Projeto de Lei nº 008/2017, passa a ter a seguinte redação: § 3º Além das Áreas de Especial Interesse Urbanístico criadas nesta Lei, outras poderão ser instituídas posteriormente, por ato do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo.	Talíria Petrone Soares
135	100	APROVADA	Art. 1º Fica alterado o parágrafo 4º ao art. 100 do Projeto de Lei nº 008/2017, passa a ter a seguinte redação: § 4º Até a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, ficam estabelecidos como parâmetros para os novos parcelamentos nas Áreas de Especial Interesse Agrícola de Várzea das Moças e Rio do Ouro, indicadas no Mapa 10 desta lei, a área mínima de lote de 2.000m² (dois	Talíria Petrone Soares

			mil metros quadrados) e testada mínima de lote de 40m (quarenta metros).	
136	228	REJEITADA	Art. 1º Fica alterado o inciso VI ao art. 228 do Projeto de Lei nº 008/2017, que passa a ter a seguinte redação:VI - aperfeiçoar a bilhetagem eletrônica através do controle público do sistema, mantendo-a atualizada em relação às tecnologias disponíveis;	Talíria Petrone Soares
137	277	REJEITADA	Art. 1º Fica alterado a alínea b ao art. 277 do Projeto de Lei nº 008/2017, que passa a ter a seguinte redação:b) elaborar e manter atualizado o Cadastro Multifinalitário e a Listagem dos Imóveis que não Cumprem a FunçãoSocial;	Talíria Petrone Soares
138	292	REJEITADA	Art. 1º Fica alterado o art. 292 do Projeto de Lei nº 008/2017, que passa a ter a seguinte redação:Art. 292. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano será administrado por um Conselho Gestor composto por membros titulares e respectivos suplentes, eleitos dentre os presentes na Conferência Municipal da Cidade, respeitando a seguinte proporcionalidade entre os segmentos:I - 5 (cinco) membros representantes de órgãos do Poder Executivo, indicados pelo Prefeito;II - 2 (dois) membros representantes indicados pelo Poder Legislativo;III - 10 (dez) membros representantes da sociedade civil, distribuídos da seguinte forma:a) 5 (cinco) representantes indicados pelos movimentos sociais e populares;b) 2 (dois) representantes indicados pelo segmento empresarial;c) 2 (dois) representantes indicados pelos trabalhadores;d)1 (um) representante indicados pelas entidades profissionais e acadêmicas;e) 1 (um) representante indicados pelas organizações não governamentais.§ 1º O Conselho Gestor dos Recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, elaborará, anualmente, o orçamento e o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo.§ 2º O Conselho Gestor do Fundo deverá analisar, anualmente, a prestação de contas do exercício anterior e aprová-la, se a considerar adequada e correta, garantindo sua publicação no sítio eletrônico da Prefeitura.	Talíria Petrone Soares
139	104	REJEITADA	Art. 1º Fica alterado o inciso X ao art. 161 do Projeto de Lei nº 008/2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 104. No caso de criação de conta segregada no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, os recursos serão aplicados exclusivamente na implantação do programa de intervenções urbanas previsto na lei de criação da Área de Especial Interesse Urbanístico, garantido pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos em política para habitação de interesse social.	Talíria Petrone Soares
140	286	REJEITADA	Art. 1º Fica alterado o art. 286 do Projeto de Lei nº 008/2017, que passa a ter a seguinte redação:Art. 286. A iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano poderá ser tomadapor, no mínimo, 1% (um por cento) dos eleitores do Município em caso de planos, programas e projetos de impacto estrutural sobre a cidade.	Talíria Petrone Soares
147	301	REJEITADA	Art. 1º Fica alterado o art. 301 do Projeto de Lei nº 008/2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 301. Com o propósito de desenvolver determinado setor ou região do município, o Executivo poderá estabelecer, com autorização do Poder Legislativo, benefícios tributários de caráter compensatório ou incentivador por meio de diferimentos tributários, pelos quais as empresas têm parte ou totalidade dos tributos financiados pelo estado.	Talíria Petrone Soares
151	211	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso XXIX ao art. 211 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: XXIX - incorporação do conceito de Desenho Universal nos projetos públicos e privados e prédios de uso público.	Talíria Petrone Soares
152	262	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso XI ao art. 262 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: XI - promover acessibilidade física e ao produto cultural às pessoas com deficiências.	Talíria Petrone Soares
153	211	APROVADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso XXXIII ao art. 211 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: XXXIII - acessibilidade nas praças, praias, vias públicas, loteamentos e espaços urbanos em geral, tanto nos planos e projetos de iniciativa privada como do Poder Público.	Talíria Petrone Soares
154	211	REJEITADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso XXX ao art. 211 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação:XXX - promover campanhas, seminários de sensibilização da comunidade e programas de	Talíria Petrone Soares

			capacitação de técnicos e gestores públicos contemplando o tema da acessibilidade.	
155	211	APROVADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso XXVII ao art. 211 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: XXVII- Garantir a acessibilidade segura e autonomia das pessoas com deficiência e restrição de mobilidade.	Talíria Petrone Soares
156	211	APROVADA	Art. 1º Fica acrescido o inciso XXXII ao art. 211 do Projeto de Lei nº 008/2017, com a seguinte redação: XXXII - promover a eliminação de barreiras que limitam ou impeçam o acesso, a liberdade de movimento e a circulação com segurança e autonomia nos espaços de uso público, além de ações de urbanização de vias, calçadas, vias cicláveis, rebaixamento de guias e sarjetas nas travessias e cruzamentos, implantação de piso tátil, priorizando os ciclistas, pedestres e em especial as pessoas com deficiência e ou com restrição de mobilidade.	Talíria Petrone Soares
162	43	REJEITADA	Art. 1º - Modifica o § 4º do Art. 43 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “§ 4º. Não será admitida a demarcação de ZEIS em unidades de conservação de proteção integral, exceto nos casos de comunidades tradicionais, cuja permanência seja compatibilizada através de um termo de compromisso socioambiental.”	Talíria Petrone Soares
164	309	APROVADA	Art.1. Fica modificado o artigo 309 deste projeto de lei que ficará com a seguinte redação: Esta lei será revista em 10 anos, garantindo-se ampla participação da população e das entidades representativas da sociedade civil organizada.	Leonardo Giordano
165	56	APROVADA	Art.1. Fica acrescido artigo 56 deste projeto de lei o inciso XVII no parágrafo § 1º, com a seguinte redação: XVII - O padrão de urbanização nas áreas parceladas anteriormente a aprovação desta lei em áreas de conservação da vida silvestre, nas quais seja permitido ocupação, deverá garantir a permeabilidade do solo por meio de soluções de pavimentação ecológica das vias, de acordo com padrões a serem estabelecidos pelo órgão ambiental municipal.	Leonardo Giordano
167	4	APROVADA	Fica acrescido artigo 4º deste projeto de lei o inciso III que ficará com a seguinte redação: III - O Plano Diretor deverá ser avaliado a cada cinco anos, com a participação dos órgãos colegiados de política urbana municipal.	Leonardo Giordano
171	13	APROVADA	Art.1. Fica adicionado ao artigo 13 deste projeto de lei o inciso XIV com a seguinte redação: XIV - Redução das situações de vulnerabilidade urbana que expõem diversos grupos sociais, especialmente os de baixa renda, como catadores, moradores em situação de rua, comerciantes ambulantes, artesãos e agricultores familiares.	Leonardo Giordano
176	3 e 9	REJEITADA	Art. 1º Fica adicionado ao art. 3º deste Projeto de Lei a seguinte redação: O Plano Diretor orienta os processos de desenvolvimento urbano e de proteção ambiental do Município, devendo considerar o disposto nos planos e leis nacionais e estaduais relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano, saneamento básico, habitação, mobilidade urbana, ordenamento territorial e meio ambiente. Atender as inovações da Lei nº 13.465, de 2017, que: A – No caput do Art. 9º, institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, B - No § 2º do Art. 9º, dispõe que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016; C - No Art. 10º, inciso I ao inciso XII, constitui os objetivos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; D - No Art. 11º ficam considerados: I – núcleo urbano; II – núcleo urbano informal; III – núcleo urbano informal consolidado; IV – demarcação urbanística; V – Certidão de Regularização Fundiária (CRF); VI - Legitimação de posse; VII – legitimação fundiária; VIII – Ocupante;	Leonardo Giordano

177		REJEITADA	Art. 1º Fica adicionado ao art. 9º nos incisos X, XI e XVI deste Projeto de Lei 008/2017 a seguinte redação: X - Incentivo à produção de Habitação de Interesse Social e de equipamentos sociais e culturais, protegendo e ampliando as áreas livres e verdes. Conforme a Lei nº 11.977, de 07/07/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; XI - Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Conforme caput do art. 13, incisos I e II, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VII, §§. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 13.465, de 11/07/2017. Na qual conceitua as duas modalidades da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que são a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E); e XVI - Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, em atendimento ao interesse social. Conforme art. 43, I, II, III; art. 44 e art. 45 da Lei nº 10.257, de 2001.	Leonardo Giordano
179	10	APROVADA	Art. 1º - O inciso V do art. 10 do Projeto de Lei 008/2017 passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 10 – (...) V - Promover os modos de transporte não motorizados, em especial pela adoção de estratégias que incentivem a caminhada e o uso da bicicleta, além de estimular a implantação de sistemas de circulação e de transportes coletivos não poluentes e prevaletentes sobre o transporte individual, assegurando acessibilidade a todas as regiões da cidade	Renato Cariello
180	10	APROVADA	Art. 1. Fica adicionado ao artigo 10º deste projeto de lei o inciso XXVII que terá a seguinte redação: Fortalecer uma gestão urbana integrada, participativa e descentralizada;	Leonardo Giordano
185	15	REJEITADA	Fica modificado o inciso I do artigo 15 do projeto de lei 0008/2017 nova redação. Art. 1. Fica modificado o inciso I do artigo 15 deste projeto de lei uma nova redação, a saber: Fortalecer o caráter de principal centralidade municipal, aumentando a densidade demográfica e a oferta habitacional, respeitando o patrimônio histórico e cultural, otimizando a oferta de infraestrutura existente, inovando os padrões de uso e ocupação com adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, fortalecendo a base econômica local, tendo em vista garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, com a manutenção da população moradora.	Leonardo Giordano
188	26	APROVADA	Art. 1. Fica modificado o inciso VI no artigo 26 deste projeto de lei com a seguinte redação, a saber: Ordenar as atividades desenvolvidas na área, tais como a prática de esportes, comércio de bebidas e aluguel de cadeiras e barracas, quiosques e vendedores ambulantes.	Leonardo Giordano
191	48	REJEITADA	Art. 1. Fica adicionado o § 3º no artigo 48 deste projeto de lei com a seguinte redação, a saber: Nos HIS e nos EHMP serão consideradas não computáveis as áreas destinadas a usos não residenciais abertos ao público ou de uso institucional, quando localizadas no pavimento ao nível do passeio público, até o limite de 20% (vinte por cento) da área computável destinada a usos residenciais classificados como HIS e HMP.	Leonardo Giordano
192	ZEIS mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, as áreas referentes à comunidade da Viração situada nas proximidades da embocadura do Túnel Charitas Cafubá, lado Cafubá, conforme imagem anexa.	Talíria Petrone Soares
193	69	APROVADA	Art. 1. Fica modificado o caput do artigo 69 do projeto de lei 0008/2017, com nova redação, a saber: Fica o Executivo encarregado de disponibilizar para consulta do público a listagem dos imóveis cujos proprietários foram notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade, em portal eletrônico, no prazo de 3 anos a contar da aprovação deste Plano Diretor.	Leonardo Giordano
194	ZEIS mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, as áreas referentes à comunidade situada na Ilha do Modesto na Laguna de Piratininga conforme imagem anexa.	Talíria Petrone Soares

195	96	REJEITADA	Art.1. Fica modificado o § 1º artigo 96 do projeto de lei 0008/2017, com nova redação, a saber: Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas, mediante contrapartida.	Leonardo Giordano
196	3	APROVADA	Art. 1º Fica adicionado ao art. 3º deste Projeto de Lei a seguinte redação: O Plano Diretor orienta os processos de desenvolvimento urbano e de proteção ambiental do Município, devendo considerar o disposto nos planos e leis nacionais e estaduais relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano, saneamento básico, habitação, mobilidade urbana, ordenamento territorial e meio ambiente, atendendo as inovações da Lei Federal nº 13.465, de 2017.	Leonardo Giordano
197	77	REJEITADA	Art. 1. Fica modificado o artigo 77 do projeto lei 0008/2017 com a nova redação:O imóvel que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e após três anos ser incorporado à propriedade do Município, conforme estabelece a legislação federal. Observados o disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 - Capítulo III – DA ARRECAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS/ DO DIREITO DE LAJE/ DO CONDOMÍNIO DE LOTES/ DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS/ DO CONDOMÍNIO URBANO SIMPLES/ DA REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE FIDUCIÁRIA DO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (FAR) - o município aplicará o que está na referida lei, conforme seus: Art. 55, Art. 56, Art. 57, Art. 58, Art. 59, Art. 60, Art. 61, Art. 62, Art. 63, Art. 64, §§s. 1º, 2º, I, II, III, §§s. 3º, 4º, 5º, e Art. 65, Art. 66, Art.67.	Leonardo Giordano
199	50	REJEITADA	Art. 1º Fica adicionado o § 3º no artigo 50 Projeto de Lei 008/2017 com a seguinte redação: São bem culturais e devem ser protegidos os que estão definidos em legislação municipal nº 1968/2002.	Leonardo Giordano
200	26 Ressacas Orla Piratininga	APROVADA	Art. 1º - Altera a redação do inciso V do artigo 26 do Projeto de Lei nº 08 de 2017: “V – promover estudos, analisar resultados e iniciar solução de proteção aos avanços das ressacas na orla da praia de Piratininga;	Leandro Portugal
201	143	APROVADA	Art. 1º - Inclui o inciso VI no artigo 143 do Projeto de Lei nº 08 de 2017: “VI – promover e atuar junto à concessionária de águas com vista à melhoria da infraestrutura de distribuição e de abastecimento, com a substituição de tubulações, dutos, containers, luvas, conexões e outros elementos já deteriorados e que insiram impurezas na água que esta sendo fornecida.”	Leandro Portugal
202	8	APROVADA	Art. 1º - Acrescenta o inciso IV ao artigo 156 do Projeto de Lei nº 08 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: “IV. Mapeamento e cartografia georreferenciados das áreas de risco de inundações com aprimoramento dos sistemas de alerta e de emergência.”	Leandro Portugal
203	33	APROVADA	Art. 1º - Acrescenta o parágrafo 4º ao artigo 33 do Projeto de Lei nº 08 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: “§ 4º Fica criado o Corredor Ecológico ligando os fragmentos florestais do Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental - Morro da Antena da Embratel-Vila Maria e Florália as ZEIS/ZCVS de Mata Paca e Vila Progresso ao Parque Estadual da Serra da Tiririca, indicado no Mapa 05 desta lei.”	Leandro Portugal
205	283	REJEITADA	Modifica o caput do Art. 283 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “Art. 283. O Plenário do Conselho Municipal de Política Urbana será composto de 18 (dezoito) membros titulares e de 18 (dezoito) membros suplentes, eleitos dentre os presentes na Conferência Municipal da Cidade, conforme o regimento interno do COMPUR e da respectiva Conferência respeitando a seguinte proporcionalidade entre os segmentos, estabelecida pela Conferência Nacional das Cidades para o Conselho Nacional das Cidades.	Talíria Petrone
206	283	REJEITADA	Modifica o Parágrafo Único do Art. 283 do Projeto de Lei 008/2017, que passa a constar com a seguinte redação: “Art. 283. (...)Parágrafo Único. A Presidência do Conselho Municipal de Política Urbana será exercida a cada seis meses por um representante de cada segmento, eleito pelo próprio segmento.”	Talíria Petrone

207	169	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso XIV ao art. 169, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a seguinte redação: "Art. 169. (...) XIV – A frente marítima de Cambinhas onde se situavam os sítios arqueológicos e o entorno da Duna Grande."	Bruno Lessa
208	306A	REJEITADA	Fica adicionado o art. 306A ao Projeto de Lei Nº. 008/2017, com a seguinte redação: "Art 306A - Considerando que dispor de um órgão público estruturado é essencial para o desenvolvimento do Plano Diretor Municipal, fica estabelecido o prazo de dois anos para realização de concurso público para prover a Secretaria de Urbanismo e Mobilidade de servidores públicos de carreira. Parágrafo Único: O concurso deverá arregimentar profissionais especializados nas seguintes áreas: I - Geoprocessamento; II - Urbanismo; III - Paisagismo; IV - Mobilidade Urbana; V - Sociologia Urbana; VI- Engenharia; VII - Direito urbano;"	Bruno Lessa
209	96	REJEITADA	Fica alterado o §5º do art. 96, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: "Art. 96. (...) § 5º - Ficam revogadas as Leis Municipais nº 3.061/2013, nº 3236/2016 e nº 3302/2017 que estabelecem a OUC da Área Central de Niterói."	Bruno Lessa
211	287	APROVADA	Fica adicionado ao CAPÍTULO "III - DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA", do Projeto de Lei Nº. 008/2017, a "Seção IV – Do controle social", com a seguinte redação: "Seção IV - Do controle social Art. 287 A - O Executivo promoverá a cada ano, uma audiência pública, convidando todos os titulares dos órgãos/unidades de gestão (Secretarias, Fundações, Autarquias, Empresas Públicas) e o COMPUR para cotejamento entre as ações realizadas até então e os ditames do presente Plano Diretor de Niterói, com o objetivo de prestar contas à população."	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
212	300A	APROVADA	Fica adicionado o art. 300-A, no "TÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS", do Projeto de Lei Nº. 008/2017, com a seguinte redação: "Art. 300-A - Os mapas anexos à presente lei correspondem aos arquivos digitais da Secretaria Municipal de Urbanismo, assinados eletronicamente, os quais serão disponibilizados pelo Executivo no Portal da Prefeitura do Município de Niterói e pelo Legislativo Municipal no Portal da Câmara Municipal de Niterói, na Internet, incluindo as respectivas descrições perimétricas dos Mapas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11."	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
213	59	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o parágrafo único ao art. 59 do Projeto de Lei Nº. 008/2017, com a seguinte redação: "Art. 59. (...) Parágrafo único – A propriedade urbana pertencente ao Poder Público Municipal também deverá cumprir sua Função Social, sendo competência do Executivo garantir a utilização adequada de todos os seus imóveis."	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
214	178	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso VII ao art. 178 do Projeto de Lei Nº. 008/2017, com a seguinte redação: "Art. 178. (...) VII – Parque Rural do Engenho do Mato.	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
215	124	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso XXII ao art. 124 do Projeto de Lei Nº. 008/2017, o seguinte artigo: "Art. 124 – (...) XXII – não canalização fechada dos rios e nem o revestimento de seus leitos com concreto ou outro tipo de material impermeável, salvo situações excepcionais, objetivando o controle de inundações e proteção dos ecossistemas fluviais e lacustres.	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
216	197	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso XX ao art. 197 do Projeto de Lei Nº. 008/2017, com a seguinte redação: "Art. 197 (...) XX – Definir os usos múltiplos e sustentáveis dos Ecossistemas Lagunares de Piratininga e Itaipu e o Canal do Camboatá.	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
217	169	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso XV, ao art. 169 do Projeto de Lei Nº. 008/2017, seguinte artigo: "Art. 169 (...) XV – A faixa de terra entre a lagoa de Piratininga e o mar em frente à Prainha de Piratininga, antigo lido da laguna, é declarada como Área de Preservação Permanente, não podendo aí serem instaladas construções com nenhum objetivo."	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
218	174	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o art. 174 A no Projeto de Lei Nº. 008/2017, com a seguinte redação: "Art. 174 A - As atividades a serem implantadas na Zona de Amortecimento da unidades de conservação deverão estar de acordo com os objetivos e normas de manejo da	Comissões Meio Ambiente

			respectiva unidade e não oferecerem riscos à integridade do patrimônio do Parque e das populações que nessa Zona residem.”	E Urbanismo
219	A	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso XXI, ao art. 124 do Projeto de Lei Nº. 008/2017, seguinte artigo: “Art. 124 (...) XXI – a utilização de materiais na pavimentação que permitam a infiltração das águas nas ruas da região hidrográfica drenante das lagunas de Itaipu e Piratininga.	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
220	140A	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o art. 140 A ao Projeto de Lei Nº. 008/2017, nos seguintes termos: “Art. 140A - O Plano de Saneamento Ambiental Integrado deverá definir meta por bacia ou região hidrográfica para que todos os imóveis estejam ligados às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Parágrafo único - Nos casos de dificuldade técnica das ligações, deverá, se possível, ser oferecido ao morador outra solução que resguarde a sua saúde e a do corpo hídrico que recebe os efluentes.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
221	203A	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o art. 203A ao Projeto de Lei Nº. 008/2017, com a seguinte redação: “Art. 203 A – O Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental também será aplicado aos casos previstos no art. 252 da Lei municipal 2.602/2008 – Código Ambiental de Niterói, com o objetivo de garantir a permanência das comunidades tradicionais nas Unidades de Conservação do Município. Parágrafo único. Nos casos previstos no caput deverá ser elaborado um documento com a participação das comunidades e o órgão municipal competente, contendo necessariamente: a) As obrigações da comunidade local, ouvida a entidade representativa respectiva; b) As obrigações da administração da Unidade de Conservação Municipal, de acordo com o previsto no Plano de Manejo da unidade; c) As obrigações de cada família integrante da comunidade.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
222	171	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso XI o art. 171, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a seguinte redação: “Art. 171. (...) XI - Reserva Extrativista - uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. É de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
223	209A	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado no CAPÍTULO IV - DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL do Projeto de Lei Nº. 008/2017, a “Seção VIII - Dos Instrumentos de Gestão Ambiental” com a seguinte redação: “Seção VIII - Do Licenciamento Ambiental, Estudo e Relatório de Impacto Ambiental Art. 209A - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativas transformações urbanísticas e degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental municipal competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis; § 1º A Licença Ambiental para empreendimentos ou atividades descritas no “caput” deste artigo será emitida somente após a avaliação do prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA). § 2º O estudo a ser apresentado para a solicitação da Licença Ambiental deverá contemplar, entre outros, os seguintes itens: I - definição das áreas de influência direta e indireta; II - diagnóstico ambiental da área; III - descrição da ação proposta e suas alternativas; IV - identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos; V - avaliação dos impactos acumulados e sinérgicos pela intervenção proposta e a saturação dos índices urbanísticos da área; VI - proposição das medidas compensatórias dos impactos ambientais negativos, respeitado o disposto na legislação federal e estadual; VII - definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos; VIII - planejamento de espaços para instalação de galerias para uso compartilhado de serviços públicos, inclusive centrais de produção de utilidades energéticas localizadas. § 3º Os impactos decorrentes de empreendimentos e atividades sujeitos à avaliação de EIA/RIMA deverão ser objeto de monitoramento pelo Executivo. § 4º O processo de licenciamento ambiental deve respeitar os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e transparência. § 5º Em até 05 (cinco) anos o	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo

			Município deverá implementar portal eletrônico contendo todos os processos de licenciamento ambiental.”	
224	33	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o § 4º ao art. 33, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a seguinte redação: “Art. 33. (...) § 4º – Fica criado o Corredor Ecológico englobando toda área arbórea entre os fragmentos do PESET na parte lagunar e as margens dos rios afluentes com sua vegetação ciliar.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
225	169	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso XVI ao art. 169, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a seguinte redação: “Art. 169. (...) XVI - as ilhas lagunares e marítimas, as praias de Adão e Eva e o Morro do Morcego, com a sua praia artificial.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
226	mapa 10	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 10 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a inclusão da Área de Especial Interesse Pesqueiro (AEIP) da Praia Grande, conforme imagem abaixo:	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
227	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 08 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a inclusão da Zona de Especial Interesse Social da Comunidade pesqueira da Praia Grande, conforme imagem abaixo:	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
228	mapa 10	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 10 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a reformulação da Área de Especial Interesse Turístico (AEIT) que se inicia na Ponta da Areia, conforme imagem abaixo: Sala das Sessões, 08 de fevereiro de 2018.	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
229	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 08 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, criando uma Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) na comunidade situada entre a Rua São José e a Rua Desembargador Lima Castro, conforme imagem abaixo	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
230	mapa 09	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 09 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, criando a Zona Especial de Preservação do Ambiente Cultural (ZEPAC) do Horto do Fonseca, conforme imagem abaixo:	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
236	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 08 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, criando uma Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) no Recanto das Garças, em Piratininga, conforme imagem abaixo:	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
237	mapa 10	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 10 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a inclusão da Área de Especial Interesse Turístico (AEIT) no Caminho dos Fortes (Tibau-Jurujuba), conforme imagem abaixo:	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
238	mapa 10	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 10 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a inclusão de algumas Zonas de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS) previstas no PUR de Pendotiba (Lei Municipal nº 3.195/2016) como Área de Especial Interesse Agrícola, conforme imagem abaixo:	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
239	art 212	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado art. 212 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 212. Fica o Executivo encarregado de elaborar e encaminhar para o Poder Legislativo, o Projeto de Lei contendo o Plano Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável, de acordo com o prazo estabelecido pela Lei Federal 12.257, até abril de 2018, e determinações estabelecidas pela legislação federal que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como dos objetivos e diretrizes do art. 211 desta lei.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
240	242	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado art. 242, I, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 242. As ações prioritárias na Habitação são: I – revisar e encaminhar para o Poder Legislativo, o Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social,	Comissões Meio Ambiente

			com base em processos participativos, no prazo de 01 (um) ano, contados do início da vigência desta lei e promover sua revisão, no mínimo, a cada 4 (quatro) anos;”	E Urbanismo
241	139	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o caput do art. 139, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 139. Fica o Executivo encarregado de elaborar e encaminhar para o Poder Legislativo, o Projeto de Lei contendo o Plano de Saneamento Ambiental Integrado, no prazo de 02 anos, contados do início da vigência desta lei e promover sua revisão, no mínimo, a cada 4 (quatro) anos, contendo os seguintes objetivos: (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
242	99	APROVADA	Art. 1º - Ficam alterados os incisos II e III do art. 99, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 99. (...) II - Área de Especial Interesse Agrícola, aquela onde há interesse público de preservar atividades agropecuárias e aquelas de apoio ao sistema da produção e comercialização agrícola, com a criação de mecanismos que visem à comercialização direta do produtor para o consumidor, melhorando o sistema de abastecimento, o estabelecimento de legislação restritiva ao microparcelamento nas Áreas de Especial Interesse Agrícola, o incentivo à produção sem agrotóxicos e à criação de pequenos animais e orientação e estímulo às atividades adequadas às pequenas propriedades e que se harmonizem com o ambiente natura; III - Área de Especial Interesse Pesqueiro, aquela onde há interesse público de preservar as atividades de pesca profissional e aquelas necessárias à preservação das espécies pesqueiras, bem como as de apoio às atividades de pesca, a preservação do direito das comunidades pesqueiras ao seu espaço vital;”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
243	127	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado art. 127, b, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 127. (...) b) formulação e implementação, no prazo de 02 anos, contados do início da vigência desta lei, do Plano Municipal de Resiliência Frente às Mudanças do Clima;”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
244	137	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado art. 137, I, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 137. São diretrizes do Sistema de Saneamento Ambiental: I – implantação, no prazo de 03 anos, contados do início da vigência desta lei, do Plano Diretor de Manejo das Águas Pluviais e Drenagem Urbana e da Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos e Líquidos; (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
245	37	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o caput do art. 37, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 37. A Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, será elaborada no prazo de 01 ano, contado do início da vigência desta lei, segundo os objetivos e diretrizes estabelecidos nesta Lei e deverá estabelecer normas relativas a: (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
246	191	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o caput do art. 191, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 191. O Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais deverá ser implementado no prazo de 03 anos, contados do início da vigência desta lei, e será o instrumento de planejamento e gestão das áreas prestadoras de serviços ambientais, abrangendo propriedades públicas e particulares.	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
247	192	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o caput do art. 192, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 192. O Plano Municipal de Arborização Urbana de Niterói será concebido, no prazo de 03 anos, contados do início da vigência desta lei, para ser um instrumento de planejamento municipal, fixando os conceitos, as diretrizes, as normas, e as tipologias necessárias para orientar a política de plantio, preservação, manejo e expansão da arborização urbana em toda a extensão do município. (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo

248		APROVADA	<p>Art. 1º - Ficam alterados os incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, XI, XII, XIV, XV, XVII, XVIII e XIX, do art. 197, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passam a ter a seguinte redação: “Art. 197. (...) I – recategorizar, no prazo de 01 ano, contados do início da vigência desta lei, os remanescentes da Reserva Ecológica Darcy Ribeiro não incluídos no Parque Estadual da Serra da Tiririca, em consonância com o Sistema Nacional de Unidade de Conservação - SNUC; II – criar, no prazo de 03 anos, contados do início da vigência desta lei, o Parque Natural Municipal no Morro do Castro, abrangendo as áreas da Região Norte de Niterói limítrofes ao município de São Gonçalo, denominada como Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental - SIMAPA; III – criar, no prazo de 03 anos, contados do início da vigência desta lei, o Parque Natural Municipal no Morro da Boa Vista, abrangendo partes dos bairros de Fátima, Pé Pequeno, São Lourenço, Fonseca e Cubango, e áreas abrangidas por partes da Área de Proteção Ambiental da Água Escondida e do Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental SIMAPA; IV – criar, no prazo de 03 anos, contados do início da vigência desta lei, o Parque Natural Municipal no Morro da Antena, abrangendo partes das regiões Norte e de Pendotiba; V – elaborar, no prazo de 01 anos, contados do início da vigência desta lei, o Plano de Manejo para a Área de Proteção Ambiental do Morro do Gragoatá; (...) VII – elaborar, no prazo de 08 anos, contados do início da vigência desta lei, o Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres e estruturar o Sistema de Áreas Protegidas e Áreas Verdes e Espaços Livres; (...) IX – elaborar, no prazo de 05 anos, contados do início da vigência desta lei, o Plano Municipal de Arborização Urbana; (...) XII - mapear e regulamentar, no prazo de 06 anos, contados do início da vigência desta lei, as zonas de amortecimento das Unidades de Conservação; (...) XIV – estruturar, no prazo de 05 anos, contados do início da vigência desta lei, o Cadastro de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais, o qual deverá fornecer subsídios ao planejamento e à execução do Plano; XV – rever, no prazo de 05 anos, contados do início da vigência desta lei, os perímetros dos parques propostos, quando couber, integrando cabeceiras de drenagem e áreas com vegetação significativa, visando à conectividade entre os parques e as demais áreas verdes públicas e particulares e o estabelecimento de corredores ecológicos; (...) XVII - estruturar e dar publicidade, no prazo de 01 ano, contados do início da vigência desta lei, ao cadastro georreferenciado das praças; XVIII – rever, no prazo de 01 ano, contados do início da vigência desta lei, a Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas, tendo em vista a realidade da ocupação das regiões de Pendotiba, Leste e Oceânica; XIX – criação, no prazo de 6 meses, contados do início da vigência desta lei, de uma área de preservação permanente no Bosque Lagunar de Itaipu. (...)”</p>	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
249	283	APROVADA	<p>Art. 1º - Fica alterado o inciso III do art. 283, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 283. (...) III - 10 (dez) membros representantes da sociedade civil, distribuídos da seguinte forma: a) 3 (três) representantes indicados pelos movimentos sociais e populares; b) 2 (dois) representantes indicados pelo segmento empresarial; c) 2 (dois) representantes indicados pelos trabalhadores; d) 3 (três) representante indicados pelas entidades profissionais e acadêmicas; (...)”</p>	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
250	152	APROVADA	<p>Art. 1º - Fica alterado o inciso IV do art. 152, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 152. (...) VI - promover a captação e reuso de águas servidas, bem como estimular a captação e reuso de água da chuva nos novos empreendimentos imobiliários multifamiliares, públicos e privados, aprovados após a aprovação da presente lei; (...)”</p>	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
251	35	APROVADA	<p>Art. 1º - Fica alterado o parágrafo único do art. 35, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 35. (...) Parágrafo único. Fica a cargo dos Poderes Executivo e Legislativo a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo.”</p>	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
252	51	APROVADA	<p>Art. 1º - Fica alterado o inciso III do art. 51, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 51. (...) III - Área de Proteção do Ambiente Paisagístico (APAP): áreas cuja ambiência contempla sítios, logradouros ou paisagens de feição notável, naturais ou agenciadas pelo homem, com características ambientais, naturais ou antrópicas, tais como parques, jardins, praças, monumentos, viadutos, pontes, passarelas e formações naturais significativas, áreas indígenas, áreas de comunidades tradicionais, entre outras, que importam preservar; (...)”</p>	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo

253	36	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o inciso XIV do art. 36, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 36. (...) XIV - criar normas para destinação de área pública quando o remembramento de lotes for utilizado para a implantação de empreendimentos de grande porte, conforme definição do Quadro 01, anexo a presente lei; (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
254	83	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o §4º do art. 83, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 83. (...) § 4º Estão isentas da outorga onerosa do direito de construir os edifícios públicos e empreendimentos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda classificada, de acordo com legislação específica, bem como os hospitais e escolas, públicos ou privados.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
255	178	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado art. 178, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 178. Ficam oficialmente designados como parques urbanos os seguintes espaços: I - Parque Prefeito Ferraz (Campo de São Bento); II - Parque Municipal Palmir Silva (Horto do Barreto); III - Parque Municipal Eduardo Travassos (Parque das Águas); IV – Parque do Horto do Fonseca; V – Parque do Horto de Itaipú; VI - Parque da Concha Acústica de Niterói; VII – Parque do Jardim São João.	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
256	33	RETIRADA	Art. 1º - Fica alterado o inciso I do art. 33, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 33. (...) I - ampliar progressivamente as áreas permeáveis ao longo dos fundos de vales e cabeceiras de drenagem, as áreas verdes significativas e a arborização, especialmente na Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano, para minimização dos processos erosivos, enchentes e ilhas de calor; (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
257	42	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o § 2º do art. 42, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 42. (...) § 2º - Novas ZEIS podem ser demarcadas na revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
258	91	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o inciso IV do art. 91, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 91. (...) IV - implantação de parques planejados, de acordo com o Mapa 05 anexo a esta lei, situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
259	222	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o art. 222, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 222. Os proprietários de imóveis localizados na Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano poderão propor o alargamento da via, no mínimo ao longo de uma quadra, doando a parcela de seus lotes à Municipalidade e arcando com todas as despesas relativas ao alargamento da via.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
260	298	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o art. 298, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 298. A revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, ou lei específica, deverá definir condições especiais de uso e ocupação do solo que permitam aos complexos de saúde, educação e pesquisa em saúde existentes ocuparem áreas ou quadras no seu entorno imediato com o objetivo de regularizar, reformar ou construir novas unidades ou unidades complementares nessas áreas. § 1º Para a aplicação do disposto no caput, o entorno imediato deverá ser definido tendo como limite uma faixa envoltória de 150m (cento e cinquenta metros) às divisas do lote onde se localizam as unidades de saúde, educação e pesquisa existentes. § 2º A revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, ou lei específica, deverá definir condições especiais de uso e ocupação do solo que permitam a construção de novos empreendimentos de complexos de saúde, educação e pesquisa em saúde.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo

261	121	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o art. 121, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 121. A Política Ambiental do Município tem caráter transversal e se articula com as diversas políticas públicas, sistemas e estratégias de desenvolvimento econômico que integram esta lei. §1º A Política Ambiental do Município deverá implantar no território municipal as diretrizes contidas na Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Saneamento Ambiental, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional sobre Mudanças do Clima, Lei Federal da Mata Atlântica, Sistema Nacional de Unidades de Conservação e demais normas e regulamentos federais e estaduais, no que couber. § 2º - Para fins de gerenciamento ambiental do território e de manejo das águas pluviais, o município de Niterói fica dividido nas seguintes bacias hidrográficas e sub-bacias hidrográficas. I) Bacia da Baía de Guanabara: a) Sub - Bacia do Rio Bomba; b) Sub - Bacia do Canal de São Francisco; c) Sub - Bacia do Rio Maruí; d) Sub - Bacia do Rio Icaraí; e) Sub - Bacia do Rio Dona Vicência (ou Canal da Alameda); f) Sub - Bacia do Centro de Niterói; g) Sub – Bacia Enseada de Jurujuba (ou Saco de São Francisco); h) Sub – Bacia da Ilha da Conceição. II) Bacia da Região Oceânica: a) Sub - Bacia do Rio João Mendes; b) Sub - Bacia do Rio Jacaré; c) Sub - Bacia do Rio Arrozal; d) Sub - Bacia do Rio Cafubá; e) Sub – Bacia do Rio Maravista; f) Sub - Bacia do Córrego da Tiririca (ou dos Colibris); g) Sub - Bacia do Córrego da Viração; h) Sub - Bacia de Santo Antônio; i) Sub - Bacia de Itacoatiara; j) Sub – Bacia do Sossego; k) Sub – Bacia de Piratininga; l) Sub – Bacia do Imbuhy; m) Sub – Bacia de Camboinhas/Itaipu; III) Bacia do Rio Alcântara e Aldeia: a) Bacia do Rio Várzea das Moças; b) Bacia do Rio Pendotiba; c) Bacia do Córrego do Malheiro; d) Bacia do Rio Muriqui; e) Bacia do Rio das Pedras; f) Bacia do Rio Sapê; g) Bacia do Rio do Ouro; h) Bacia do Rio da Aldeia. Art.2º - Fica alterado o Mapa 06 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, conforme imagem abaixo:	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
263	164	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o art. 164, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 164 - O Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres é composto pelas áreas verdes urbanas o conjunto de áreas intraurbanas que apresentam cobertura vegetal, arbórea (nativa e introduzida), arbustiva ou rasteira (gramíneas) e que contribuem de modo significativo para a qualidade de vida e o equilíbrio ambiental nas cidades.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
264	197	REJEITADA	Art. 1º - Fica alterado o inciso XIX, do art. 197, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 197. (...) (...) XIX – inclusão do Morro do Morcego e de sua praia artificial no PARNIT;”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
265	196	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o caput do art. 196, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 196. O Plano Municipal da Mata Atlântica, conforme disposto no art. 38 da Lei Federal nº 11.428, de 2006, deve ser elaborado, no prazo de 03 anos, contados do início da vigência desta lei, de forma participativa e visa apontar ações prioritárias e áreas para a conservação e recuperação da vegetação nativa e da biodiversidade da Mata Atlântica, com base em um mapeamento dos remanescentes do Município. (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
266	Quadro 2	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o “QUADRO 2 :: Características de aproveitamento construtivo das Macroáreas”, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: QUADRO 2 :: Características de aproveitamento construtivo das Macroáreas MACROZONA MACROÁREA C.A. MÍNIMO C.A. BÁSICO Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano Macroárea de Integração Metropolitana 0,7 1 Macroárea de Urbanização Consolidada 0,6 1 Macroárea de Qualificação Urbana 0,3 1 Macroárea de Promoção da Equidade e Recuperação Ambiental 0,3 1 Macrozona de Proteção e Recuperação do Ambiente Natural Macroárea de Contenção Urbana, recuperação ambiental e Uso Sustentável N/A 0,3 Macroárea de Preservação e Conservação dos Ecossistemas Naturais N/A N/A	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
267	Mapa 02	APROVADA	Art. 1º - Fica alterada a legenda do Mapa 02, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: LEGENDA Macrozona de Estruturação e Qualificação do Ambiente Urbano Macrozona de Proteção do Ambiente Natural Macrozona do Ambiente Costeiro e Marinho	
268	Mapa 03	APROVADA	Art. 1º - Fica alterada a legenda do Mapa 03, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: LEGENDA MACROZONA	Comissões Meio

			DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO AMBIENTE URBANO Macroáreas: Macroárea de Integração Metropolitana Macroárea de Urbanização Consolidada Macroárea de Promoção da Equidade e Recuperação Ambiental Macroárea de Qualificação Urbana MACROZONA DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DO AMBIENTE NATURAL Macroáreas: Macroárea de Contenção Urbana, Recuperação Ambiental e Uso Sustentável Macroárea de Preservação e Conservação dos Ecossistemas Naturais MACROZONA DO AMBIENTE COSTEIRO E MARINHO Macroáreas Macroárea Marinha de Uso Intensivo Macroárea de Proteção Integral e Uso Sustentável	Ambiente E Urbanismo
269	147	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o art. 147, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 147. Para aprovação de projetos particulares de grande porte, conforme definição do Quadro 01, anexo a presente lei, com sistemas de coleta, tratamento e disposição final de esgotos sanitários, será exigido termo de compromisso da empresa concessionária ou do órgão municipal competente para operação dos mesmos.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
270	246	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o inciso I, art. 246, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 246. As ações prioritárias para as áreas de risco são: I – elaborar, no prazo de 04 anos, contados do início da vigência desta lei, o Plano Municipal de Redução de Riscos; (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
271	18	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o inciso V, art. 18, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 18. (...) V - promover a construção de empreendimentos de Habitação de Interesse Social comprometidos com o atendimento das populações e comunidades de baixa renda, priorizando as áreas de abrangência dos polos concentradores de emprego, visando à desocupação de áreas de risco de deslizamento ou situadas no interior de áreas verdes legalmente protegidas contemplando a participação da população local nas decisões; (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
272	Quadro 3	REJEITADA	Art. 1º - Fica alterado o “QUADRO 3 :: Fator de interesse social (Fs)”, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: QUADRO 3 :: Fator de interesse social (Fs) Usos Valores de Fs Uso habitacional Habitação de Interesse Social – HIS 0 Outros tipos de habitação 0,7 Uso institucional Hospitais Públicos 0 Escolas Publicas 0 Demais Unidades Públicas de Saúde e Educação 0 Unidades Administrativas Públicas 0 Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional Vinculadas ao Sistema Sindical Instituições de Cultura, Esporte e Lazer 0,3 Entidades mantenedoras sem fins lucrativos Estabelecimentos Religiosos 0,3 Hospitais e Clínicas 0 Universidades 0,3 Escolas e Creches 0 Equipamentos Culturais e Afins 0,3 Outras entidades mantenedoras Hospitais 0 Universidades 0,3 Escolas 0 Equipamentos Culturais e Afins 0,7 Outras Atividades 1,0	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
273	163	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o art. 163, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art – 163 - São componentes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres: I. Unidades de Conservação Estaduais e Municipais; II. Trilhas; III. Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reservas Legais; IV. Praias e lagunas; V. Ilhas marítimas e lagunares; VI. Parques Urbanos e Praças, VII. Hortos e Viveiros; VIII. Espaços livres e áreas verdes originárias de parcelamento do solo; IX. Zonas de Especial Interesse Ambiental (ZEIA) e Áreas de Especial Interesse Pesqueiro (AEIP); X. Espaços livres e áreas verdes de logradouros públicos; XI. Espaços livres e áreas verdes de instituições públicas e serviços públicos de educação, saúde, cultura, lazer, abastecimento, saneamento, transporte, comunicação e segurança; XII. Faixas de Servidão de linhas de Transmissão XIII. Cemitérios públicos e privados; XIV. Clubes de campo; XV. Clubes esportivos sociais; XVI. Sítios, chácaras e propriedades agrícolas.”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
274	140	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o art. 140, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 140. O Plano de Saneamento Ambiental Integrado deverá ser compatível com os planos das bacias hidrográficas em que estiver inserido, se for o caso.”	
276	169	APROVADA	Art. 1º Art. 1º - Fica alterado o inciso XI do art. 169, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 169 (...) XI - exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora, bem como aqueles que servem de pouso, abrigo ou reprodução de espécies migratórias; (...)”	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo

277	172	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o 172, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: "Art. 172 . A redução, desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação municipal de proteção integral ou de uso sustentável só pode ser feita mediante estudos técnicos, consulta pública e lei específica."	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
278	25	APROVADA	Art. 1º Art. 1º - Fica alterado o inciso VI do art. 25, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: "Art. 25 (...) VI - consolidar e capacitar as colônias de pescadores e as entidades representativas dos pescadores profissionais, promovendo as ações necessárias ao reconhecimento, regularização e profissionalização, viabilizando a instalação de infraestrutura adequada e acessível para operação e comercialização do pescado; (...)"	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
281	124	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o parágrafo único do art. 124, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: "Art. 124. (...) Parágrafo único. Para estimular as construções sustentáveis, lei específica criará, em até 03 (três) anos, incentivos fiscais, tais como o IPTU Verde, destinados a apoiar a adoção de técnicas construtivas voltadas à racionalização do uso de energia e água, gestão sustentável de resíduos sólidos, aumento da permeabilidade do solo e da cobertura vegetal, entre outras práticas."	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
283	Mapa 09	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 09 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, criando uma ZEPAC/APAU na Fazendinha, conforme imagem abaixo:	Comissões Meio Ambiente E Urbanismo
284	14	APROVADA	Art. 1º - Fica modificado o parágrafo 1º, do Artigo 43 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: § 1º Além das ZEIS delimitadas na presente lei, outras poderão ser instituídas posteriormente por ato do Poder Executivo ou por lei de iniciativa do Poder Legislativo, desde que enquadradas em ao menos uma das definições previstas nos incisos do caput do presente artigo.	Paulo Eduardo Gomes
285	38	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Inciso I, do Artigo 38 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: I - parcelamento do solo, englobando dimensões mínimas e máximas de vias, lotes e quadras.	Paulo Eduardo Gomes
286	37	REJEITADA	Fica modificado o Inciso III, do Artigo 37 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: III - parcelamento, usos e volumetria compatíveis com os objetivos da política de desenvolvimento urbano estabelecidos nesta lei e em conformidade com os planos de mobilidade urbana e saneamento ambiental;	Paulo Eduardo Gomes
287	36	APROVADA	Art. 1º - Fica modificado o Inciso XXVIII, do Artigo 36 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XXVIII - regularizar o uso das áreas passíveis de mineração, exceto aquelas localizadas em áreas de preservação ambiental assim como próximas a áreas ocupadas com uso residencial.	Paulo Eduardo Gomes
288	36	REJEITADA	Fica modificado o Inciso XIX, do Artigo 36 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XIX - estabelecer parâmetros e mecanismos relacionados à drenagem das águas pluviais, que evitem a sobrecarga das redes, alagamentos, inundações e enchentes em consonância com o plano de drenagem a ser realizado no prazo de um ano a partir da aprovação desta lei.	Paulo Eduardo Gomes
289	36	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Inciso XVI, do Artigo 36 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XVI - estimular a reabilitação do patrimônio arquitetônico, especialmente na área central, criando regras e parâmetros que facilitem a reciclagem e retrofit das edificações para novos usos especialmente para habitação de interesse social;	Paulo Eduardo Gomes
291	33	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado parágrafo 5º ao Artigo 33 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Parágrafo 5º. As áreas úmidas das Lagunas de Itaipu e de Piratininga deverão consideradas como áreas de preservação permanente (APP) e assim constar no Mapa 5, ressalvando-se as ZEIS e/ou as Zonas de Especial Interesse Pesqueiro situadas na borda da Laguna de Piratininga e nas proximidades da Laguna de Itaipu.	Paulo Eduardo Gomes
292	33	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado parágrafo 4º ao Artigo 33 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Parágrafo 4º - As ZEIS e áreas desapropriadas para fins de regularização fundiária e habitação de interesse social não se submetem aos objetivos definidos no §2º.	Paulo Eduardo Gomes

293	26	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Inciso XII do Artigo 26 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XII - realizar o planejamento específico para a área da Vila dos Pescadores de Itaipú, que compatibilize os múltiplos interesses existentes no trecho: urbanização, pesca, comércio, moradia, lazer, turismo, preservação, esportes, acessibilidade e outros desde que em permanente consulta e diálogo com os pescadores;	Paulo Eduardo Gomes
297	174	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Artigo 174 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 174. Nas áreas pertencentes ao Parque Natural Municipal de Niterói - PARNIT, criado por meio do Decreto Municipal 11.744/2014, não são admitidos o parcelamento e a edificação, exceto as intervenções indispensáveis à recuperação, pesquisas científicas, recreação e atividades de educação e fiscalização ambientais, assim como aquelas em consonância com o parágrafo único do artigo 252 do código ambiental de Niterói.	Paulo Eduardo Gomes
299	309	APROVADA	Art. 1º - Fica modificado o Artigo 309 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 309. Esta lei deverá ser revista em 10 (dez) anos, garantindo-se ampla participação da população e das entidades representativas da sociedade civil organizada.	Paulo Eduardo Gomes
300	43/58	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado a alínea H, do inciso I, do Artigo 43 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: h) Listagem dos vazios urbanos.	Paulo Eduardo Gomes
302	58	REJEITADA	Art. 1º - Fica Adicionado o Inciso V ao Artigo 58 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: V - O Termo de Acordo Socioambiental entrará como alínea [e] e) Termo de Acordo Socioambiental	Paulo Eduardo Gomes
304	100	REJEITADA	Art. 1º - Fica Adicionado o parágrafo 5º, do Artigo 100 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: § 5º - Uma vez cadastrados como produtores agrícolas, o valor do IPTU incidente sobre a propriedade contida na Área de Especial Interesse Agrícola deverá ser calculado sob a mesma base de cálculo do Imposto Territorial Rural – ITR.	Paulo Eduardo Gomes
305	100	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificado o parágrafo 4º, do Artigo 100 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: § 4º Até a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, ficam estabelecidos como parâmetros para os novos parcelamentos nas Área de Especial Interesse Agrícola de Várzea das Moças e Rio do Ouro, indicadas no Mapa 10 desta lei, a área mínima de lote de 2.000m ² (dois mil metros quadrados) e testada mínima de lote de 40m (quarenta metros).	Paulo Eduardo Gomes
306	101	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificado o parágrafo 3º, do Artigo 101 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: § 3º Além das Áreas de Especial Interesse Urbanístico criadas nesta Lei, outras poderão ser instituídas posteriormente, por ato do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo.	Paulo Eduardo Gomes
307	104	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificado o Artigo 104º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 104 No caso de criação de conta segregada no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, os recursos serão aplicados exclusivamente na implantação do programa de intervenções urbanas previsto na lei de criação da Área de Especial Interesse Urbanístico, garantido pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos em política para habitação de interesse social.	Paulo Eduardo Gomes
309	158	APROVADA	Art. 1º - Fica Adicionado o Inciso xxx ao Artigo 158º do Projeto de Lei 008/2017. Inciso XXX - Este plano Plano Diretor de Manejo das Águas Pluviais e Drenagem Urbana tem deverá ser elaborado no prazo de um ano.	Paulo Eduardo Gomes
310	161	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificado o Inciso X ao Artigo 161º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: X - A elaboração e implementação destes planos deve ser feita ao menos de forma concomitante ao processo de elaboração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, sob pena de mais adiante se apontar para um crescimento urbano desacompanhado da infraestrutura necessária.	Paulo Eduardo Gomes

311	204	REJEITADA	Art. 1º - Fica Adicionado o Artigo 204º ao Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art 204º - O prazo máximo dos termos de ajustamento de conduta é de 6 (seis) anos, incluindo possíveis prorrogações. §1º A despeito do que dispuser o termo assinado, a não adequação integral das condutas objeto de ajuste no prazo máximo de 6 (seis) anos implicará: I – No imediato cancelamento de todas as licenças e autorizações ambientais vinculadas às condutas não ajustadas; II – No encerramento, por meio de cronograma a ser definido pelo órgão ambiental, da atividade cujas condutas não ajustadas estejam vinculadas. III – Na imediata inscrição dos débitos decorrentes das multas incluídas e estipuladas no ajuste em Dívida Ativa para cobrança dos valores na sua devida proporção. IV – Na imediata execução judicial das obrigações assumidas no ajuste e ainda não cumpridas e que estejam relacionadas a danos e impactos causados e não mitigados ou compensados pelo infrator. §2º Fica vedada a celebração de termo de ajustamento de conduta que tenha como escopo parcial ou integral o ajuste de condutas já submetidas a ajuste por este instrumento ou análogo.	Paulo Eduardo Gomes
313	242	REJEITADA	Art. 1º - Fica Adicionado o Inciso ? ao Artigo 242º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: ? - Realizar o mapeamento das áreas de risco, priorizando a realização de obras contenção, estabilização e proteção de encostas em comunidades próximas às regiões infraestruturadas da cidade	Paulo Eduardo Gomes
314	246	REJEITADA	Art. 1º - Fica Adicionado o Parágrafo Único do Artigo 246º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: § único: Nas hipóteses em que o risco não puder ser eliminado, a necessidade do reassentamento das famílias residentes na área deverá ser comunicada com larga antecedência, acompanhada do laudo técnico correspondente e da presença de um profissional da assistência social, que realizará um cadastramento prévio das famílias objeto do reassentamento e as informará sobre as alternativas de moradia, na seguinte ordem de preferência I) reassentamento em terrenos na própria área; II) reassentamento em locais próximos; III) reassentamento em locais dotados de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos.	Paulo Eduardo Gomes
316	277	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificada a Alínea B do Artigo 277º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: b) elaborar e manter atualizado o Cadastro Multifinalitário e a Listagem dos Imóveis que não Cumprem a Função Social;	Paulo Eduardo Gomes
317	286	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificado o Artigo 286º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 286 A iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano poderá ser tomada por, no mínimo, 1% (um por cento) dos eleitores do Município em caso de planos, programas e projetos de impacto estrutural sobre a cidade.	Paulo Eduardo Gomes
318	292	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificado o Artigo 292º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 292 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano será administrado por um Conselho Gestor composto por membros titulares e respectivos suplentes, eleitos dentre os presentes na Conferência Municipal da Cidade, respeitando a seguinte proporcionalidade entre os segmentos: I - 5(cinco) membros representantes de órgãos do Poder Executivo, indicados pelo Prefeito; II - 2 (dois) membros representantes indicados pelo Poder Legislativo; III- 10 (dez) membros representantes da sociedade civil, distribuídos da seguinte forma: a) 5 (cinco) representantes indicados pelos movimentos sociais e populares; b) 2 (dois) representantes indicados pelo segmento empresarial; c) 2 (dois) representantes indicados pelos trabalhadores; d) 1 (um) representante indicados pelas entidades profissionais e acadêmicas; e) 1 (um) representante indicados pelas organizações não governamentais. § 1º O Conselho Gestor dos Recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, elaborará, anualmente, o orçamento e o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo. § 2º O Conselho Gestor do Fundo deverá analisar, anualmente, a prestação de contas do exercício anterior e aprová-la, se a considerar adequada e correta, garantindo sua publicação no sítio eletrônico da Prefeitura.	Paulo Eduardo Gomes
319	301	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificado o Artigo 301º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Art. 301 Com o propósito de desenvolver determinado setor ou região do município, o Executivo poderá estabelecer, com autorização do Poder Legislativo, benefícios tributários de caráter compensatório ou incentivador por meio de diferimentos tributários, pelos quais as empresas têm parte ou totalidade dos tributos financiados pelo estado.	Paulo Eduardo Gomes

320	307	APROVADA	Art. 1º - Fica Adicionado o Parágrafo Único ao Artigo 307º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Parágrafo único: Fica o Poder Executivo autorizado a suspender temporariamente, mediante decreto, a concessão de alvarás, o licenciamento de obras de edificações e acréscimos, de exploração mineral e desmontes, de modificação de uso e de parcelamentos e a instalação de mobiliários urbanos nas regiões que não possuem Plano Urbanístico Regional (PUR).	Paulo Eduardo Gomes
321	58	REJEITADA	Art. 1º - Fica Adicionado o Inciso IV ao Artigo 58 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: IV- Lei nº 2.511 de 18 de dezembro de 2007.	Paulo Eduardo Gomes
322	169	APROVADA	Art. 1º - Fica modificado o inciso X do artigo 169 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: X - os costões rochosos e afloramentos rochosos litorâneos com declividade maior que 30º;	Paulo Eduardo Gomes
323	283	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o inciso III do artigo 283 e as respectivas alíneas 'a', 'c', 'd' que passam a vigorar com os novos textos a seguir e fica suprimida a alínea 'e' do artigo 283: Inciso III - 11 (onze) membros representantes da sociedade civil, distribuídos da seguinte forma: a) 3 (três) representantes indicados pelos movimentos sociais e populares; c) 3 (três) representantes indicados pelos trabalhadores e d) 3 (três) representante indicados pelas entidades profissionais e acadêmicas.	Paulo Eduardo Gomes
324	39	APROVADA	Art. 1º - Fica modificado o caput do artigo 39 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: "Art. 139. Fica o Executivo encarregado de elaborar e encaminhar para o Poder Legislativo, o Projeto de Lei contendo o Plano de Saneamento Ambiental Integrado, no prazo de 01 (um) ano e meio, contados do início da vigência desta lei e promover sua revisão, no mínimo, a cada 4 (quatro) anos, contendo os seguintes objetivos: (...)"	Paulo Eduardo Gomes
325	23	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso XV, ao Artigo 23 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Inciso XV - Este Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro deverá ser elaborado no prazo de um ano contados do início da vigência desta lei.	Paulo Eduardo Gomes
326	15	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o inciso XII do parágrafo Único, do Artigo 15 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XII - promover ações que estimulem a provisão habitacional de interesse social para a população de baixa renda, prioritariamente em terrenos que não cumprem a função social da propriedade, inclusive utilizando bens de valor histórico ou preservados, de modo a aproximar a moradia do emprego;	Paulo Eduardo Gomes
327	15	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o inciso I do parágrafo Único, do Artigo 15 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: I - fortalecer o caráter de principal centralidade municipal, aumentando a densidade demográfica, e a oferta habitacional prioritariamente para a população de baixa renda, respeitando o patrimônio histórico e cultural e os limites da oferta hídrica, otimizando a oferta de infraestrutura existente, inovando os padrões de uso e ocupação com adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, de acordo com o Mapa X, fortalecendo a base econômica local, tendo em vista garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes;	Paulo Eduardo Gomes
330	242	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o inciso, ao Artigo 242, do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: - Estruturar o Núcleo de Regularização Fundiária - NURF, nos termos da LEI Nº 3073, DE 07/01/2014,	Paulo Eduardo Gomes
331	38	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o parágrafo 2º, ao Artigo 38 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: Deverá ser realizada atualização do Projeto de Alinhamento - PA datado de 1997 concomitantemente ao Planos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.	Paulo Eduardo Gomes
333	242	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o inciso I, do Artigo 242 do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: I - Revisar e encaminhar para o Poder Legislativo, o Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, com base em processos participativos, no prazo de 06 (seis) meses, contados do início da vigência desta lei e promover sua revisão, no mínimo, a cada 4 (quatro) anos;	Paulo Eduardo Gomes

334	125	APROVADA	Art. 1º - Altere-se o inciso XXII do artigo 125 do PL 008/2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 125. São objetivos da Política Ambiental: XXII - estimular a agricultura familiar, urbana e periurbana, incentivando a agricultura orgânica e a diminuição do uso de agrotóxicos, sobretudo mediante manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar.	Leandro Portugal
336	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade Castro Alves no Fonseca	Paulo Eduardo Gomes
337	mapa 5	REJEITADA	Art. 1º - Fica Modificado o Mapa 5, incluindo a Zona Especial de Interesse Ambiental do entorno da laguna de Itaipu descrita no memorial	Paulo Eduardo Gomes
338	216	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Inciso II, do Art 216º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: II – implantar travessias em nível em vias que não permitem interrupção de tráfego de veículos motorizados, devendo a pista de rolamento passar aérea ou subterrânea, garantindo a segurança e o conforto do pedestre;	Paulo Eduardo Gomes
339	211	REJEITADA	Art. 1º - Fica adicionado o Inciso XXVI, ao Art 211º do Projeto de Lei 008/2017, passando a ter a seguinte redação: XXVI – adotar políticas restritivas de circulação de automóveis, tipo rodízio de placas, para amenizar os constantes engarrafamentos nas vias públicas.	Paulo Eduardo Gomes
344	mapa 5	REJEITADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 5 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a inclusão do polígono do Parque Natural Municipal no Morro da Pedreira.	Leandro Portugal
345	32	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao art. 32, do Projeto de Lei Nº. 008/2017, o §3º, com a seguinte redação: “§3º - Será estimulada a criação de corredores verdes urbanos ligando os fragmentos florestais urbanos, especialmente entre o Parque Natural Municipal de Niterói - Setor Viração e do Parque Estadual da Serra da Tiririca, nas áreas indicadas no Mapa 05 desta lei.”	Bruno Lessa
346	289	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado o novo inciso XXI, renumerando os subsequentes, ao art. 289 do Projeto de Lei Nº. 008/2017, com a seguinte redação: “Art. 289. (...) XXI - recursos provenientes do recebimento de royalties do petróleo;”	Leandro Portugal
348	197	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o inciso XIX do art. 197, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: “Art. 197. (...) XIX - criação de Parque Natural Municipal no entorno da Lagoa de Itaipu. (...)”	Leandro Portugal
349	5	APROVADA	Art. 1º - Ficam alterados os §§ 5º e 6º do art.5º, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: “Art. 5º. (...) § 5º Entende-se por Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado o efeito incidente sobre o patrimônio ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, constituído por elementos do sistema ambiental natural, do ambiente construído, do sistema costeiro e marinho e do sistema urbano de forma que se organizem equilibradamente para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano. § 6º Entende-se por Gestão Democrática a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, na elaboração, implantação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano mais eficiente.	Bruno Lessa
351	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade de moradores na Estrada Irene Lopes Sodré, próxima à comunidade Cacilda Oro, Engenho do Mato, na Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
352	art 62	REJEITADA	Art. 1º - Altera o artigo 62 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 62. São considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com área superior a 750m² (setecentos e cinquenta metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero). § 1º As obrigações estabelecidas por esta lei aos proprietários de imóveis caracterizados no caput não serão aplicadas enquanto o terreno não tiver acesso à infraestrutura básica, assim definida pela legislação federal de parcelamento do solo urbano, ressalvados os casos em que os equipamentos urbanos ali estabelecidos possam ser exigidos no processo de licenciamento. § 2º A tipificação	Carlos Jordy

			estabelecida no caput se estende aos lotes com metragem inferior a 750m ² (setecentos e cinquenta metros quadrados), quando: a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei; ou que, b) somados a outros contíguos do mesmo proprietário perfaçam área superior a 1.000m ² (um mil metros quadrados).	
353	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente às comunidades de moradoras da Rua Cacilda Ouro na Estrada Irene Lopes Sodré, no Engenho do Mato, na Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
354	art 63	REJEITADA	Art. 1º - Altera o artigo 63 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 63. São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 750m ² (setecentos e cinquenta metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido no Quadro 2 anexo.	Carlos Jordy
355	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade de moradores na Estrada Irene Lopes Sodré, próxima à comunidade Cacilda Oro, também denominada "Mangueirão", Engenho do Mato, na Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
356	64	REJEITADA	Art. 1º - Altera o inciso I do artigo 64 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 64. Ficam excluídos das categorias de não edificados ou subutilizados os imóveis que: I - abriguem atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades.	Carlos Jordy
357	67	REJEITADA	Art. 1º - Altera o § 3º do artigo 67 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 67. Em caso de descumprimento das obrigações decorrentes da incidência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, ou de qualquer de suas condições ou prazos, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. [...] § 3º Será adotada a alíquota de 1% (um por cento) a partir do ano em que o valor calculado venha a ultrapassar o limite estabelecido no caput deste artigo.	Carlos Jordy
358	67	REJEITADA	Art. 1º - Altera o § 5º do artigo 67 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 67. Em caso de descumprimento das obrigações decorrentes da incidência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, ou de qualquer de suas condições ou prazos, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. [...] § 5º O IPTU Progressivo no Tempo de que trata este artigo não incidirá sobre terrenos até setecentos e cinquenta metros quadrados, cujos proprietários não tenham mais outro imóvel urbano no Município de Niterói.	Carlos Jordy
359	84	REJEITADA	Art. 1º - Altera o artigo 84 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 84. Ficam mantidos os critérios de cálculo das contrapartidas financeiras estabelecidos nas leis de Operações Urbanas e Operações Urbanas Consorciadas em vigor.	Carlos Jordy
360	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade de moradores na Estrada Irene Lopes Sodré, próxima à comunidade Cacilda Oro, Engenho do Mato, na Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
361	299	REJEITADA	Art. 1º - Modifica o artigo 299 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa a ter a seguinte redação: Art. 299. Os coeficientes de aproveitamento básico estabelecidos no Quadro 2 desta lei, bem como os coeficientes máximos estabelecidos nas legislações vigentes quando da aprovação desta Lei, não poderão ser alterados pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, ou por lei específica, sendo matéria exclusiva do Plano Diretor.	Carlos Jordy

362	mapa 8	APROVADA	Art. 1º - Fica adicionado ao Mapa de ZEIS, mapa nº 8, a área referente à comunidade de moradores na Estrada Irene Lopes Sodré, próxima à comunidade Cacilda Oro, Engenho do Mato, na Região Oceânica, conforme imagem anexa.	Paulo Eduardo Gomes
364	mapa 5	REJEITADA	Art. 1º - Fica modificado o Mapa 05 do Projeto de Lei Número 008 de 2017, sendo adicionado toda a Área de Preservação Permanente conforme delimitação aprovada pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAN em 28 de novembro de 2017. A apresentação da referida emenda visa substituir o Mapa 05 indevidamente modificado pela Secretaria de Urbanismo antes da remessa do PL 008/2017 ao Legislativo por um Mapa 05 que inclua na região do entorno da Laguna de Itaipu a Área de Preservação Permanente aprovada por unanimidade pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente em 28 de novembro de 2017. Feita a substituição do Mapa 05, os mapas 02 e 03 devem ser consolidados com este, alterando-se os limites de Macrozoneamento e Macroáreas para incluir as áreas de conservação indevidamente removidas.	Paulo Eduardo Gomes
368		REJEITADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 05 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a reformulação da Área de Proteção da Faixa Marginal da Lagoa de Itaipu, conforme imagem abaixo: Justificativa: A presente emenda tem como objetivo a reformulação da Área de Proteção no entorno da Lagoa de Itaipu – Faixa Marginal da Lagoa de Itaipu. As Áreas de Preservação Permanente (APP) possuem a função de proteger os recursos naturais ambientais, os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a fauna e flora e também assegurar o bem-estar da sociedade. Por meio do Decreto Estadual Nº42.355/2010 (alterado pelo Decreto Nº42.934/2011) foi demarcada a Faixa Marginal de Proteção da Lagoa de Itaipu bem como o Plano de Alinhamento de Orla (PAO). A Faixa Marginal de Proteção é considerada como Área de Preservação Permanente (APP) tendo em vista o seu papel na proteção contra os processos erosivos e consequentemente assoreamento, como filtro (área tampão) na retenção de materiais e absorção de elementos químicos, que não escoam diretamente para o corpo d'água e como habitat para fauna silvestre. Contamos com o apoio dos nobres pares para aprovação da presente emenda.	Comissão Meio Ambiente
369	mapa 09	APROVADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 09 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, criando a Zona Especial de Preservação do Ambiente Cultural (ZEPAC) - Imóveis de Interesse de Preservação (IIP) no Pró Cubango, conforme imagem abaixo:	Comissão Meio Ambiente
371	100	APROVADA	Art. 1º. Altere-se o segundo parágrafo 4o do artigo 100 do PL 008/2017, que passa a ter a seguinte redação, devidamente renumerado para parágrafo 5o: Art. 100. Além das Áreas de Especial Interesse criadas nesta Lei, outras poderão ser instituídas posteriormente, por ato do Poder Executivo. (...) § 5o. Até a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, ficam estabelecidos como parâmetros para os novos parcelamentos nas Áreas de Especial Interesse Agrícola nas regiões de Pendotiba e de Várzea das Moças, Rio do Ouro, além do bairro do Engenho do Mato, indicadas no Mapa 10 desta lei, a área mínima de lote de 2.000m2 (dois mil metros quadrados) e testada mínima de lote de 20m (vinte metros).	Leandro Portugal
372	mapa 10	REJEITADA	Art. 1º - Fica alterado o Mapa 10 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, com a inclusão das regiões de Pendotiba e de Várzea das Moças, além do bairro do Engenho do Mato como Áreas de Especial Interesse Agrícola.	Leandro Portugal
373	298	REJEITADA	Art. 1º - Inclui o §2º no artigo 298 do Projeto de Lei Nº. 08/2017, transformando o parágrafo único em parágrafo 1o: “Art. 298 (...) §2º. Fica permitido o uso misto, com aproveitamento não residencial no térreo das edificações, em vias arteriais, coletoras e locais nas quais o uso comercial já seja permitido.”	Leandro Portugal
374	255	APROVADA	Art. 1º - Altera a redação do inciso II do artigo 255 do Projeto de Lei nº 08 de 2017: “Art. 255 (...) II – promoção de atividades econômicas sustentáveis, permitindo a implantação de equipamentos para o beneficiamento das riquezas extraídas do mar;”	Leandro Portugal
375	130	APROVADA	Art. 1º Fica adicionada a alínea “k” ao inciso III do art. 130, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 130 (...) k) riscos geológico-geotécnicos.”	CMARHS E CUOSPTT

376	63	APROVADA	Art. 1º Fica adicionado o parágrafo único ao art. 63, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 63 (...) Parágrafo único. Fica proibida, na Macroárea de Integração Metropolitana, a aprovação de projetos em lotes e glebas com área superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido no Quadro 2 anexo.”	CMARHS E CUOSPTT
377	162 e mapa 5	APROVADA	Art. 1º Ficam adicionados os §§ 4º e 5º ao art. 162, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 162 (...) §4º. O uso e ocupação das áreas componentes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres são determinadas por normativa específica e pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, que poderão rever a relação entre usos permitidos, zonas de uso e parâmetros de ocupação. §5º. A legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, ou norma específica, poderá criar, alterar ou suprimir as ações prioritárias propostas no Mapa 5 da presente Lei.”	CMARHS E CUOSPTT
378	172	APROVADA	Art. 1º Ficam adicionados os §§ 1º e 2º ao art. 172, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 172 (...) § 1º As áreas de ampliação dos limites de uma unidade de conservação, criadas por instrumento normativo específico, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, serão consideradas áreas pertencentes à Macrozona de Proteção e Recuperação do Ambiente Natural e à Macroárea de Preservação e Conservação dos Ecossistemas Naturais. § 2º As áreas desafetadas ou reduzidas dos limites de uma unidade de conservação, modificadas por instrumento normativo específico, deixarão de serem consideradas áreas pertencentes à Macroárea de Preservação e Conservação dos Ecossistemas Naturais, passando a ser consideradas pertencentes à macroárea contígua, a ser especificada no próprio instrumento normativo.”	CMARHS E CUOSPTT
379	308	APROVADA	Art. 1º Fica adicionado o inciso IV ao art. 308, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 308 (...) IV – Parágrafos 2º e 3º do Art. 17, da Lei nº 3.061 de 03 dezembro de 2013; V – Lei nº 2.023 de 19 de setembro de 2002.” OBS: O art 17 da Lei nº 3.061 de 03 dezembro de 2013 O Poder Público poderá utilizar, além dos instrumentos previstos no Plano Diretor do Município de Niterói, nesta Lei e na legislação federal correlata, exemplificativamente os seguintes instrumentos de política urbana, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 2001:art 17 lei 3031/2013: § 2º Fica limitado a 250.000 m² (duzentos e cinquenta mil metros quadrados) o estoque de potencial adicional de construção que poderá utilizar a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso do Solo.§ 3º O prazo para aprovação de projetos com utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso do Solo é 31 de dezembro de 2016, data a partir da qual não serão mais admitidas aprovações de projetos na Área de Abrangência da OUC que utilizem esses instrumentos LEI Nº 2023, DE 19/09/2002PROIBE A APROVAÇÃO DE NOVOS PROJETOS DE PARCELAMENTO DO SOLO NA ZONA URBANA ADJACENTE À LAGOA DE PIRATININGA	CMARHS E CUOSPTT
380	39 e mapa 5	APROVADA	Art. 1º Fica adicionado o § 5º ao art. 39, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: ““Art. 39 (...) § 5º Ficam permitidos os usos residencial, não residencial e misto nos eixos de integração da qualificação urbana, constantes no Mapa 05 da presente lei.”	CMARHS E CUOSPTT
382	298	APROVADA	Art. 1º Fica adicionado o §2º. ao art. 298, do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 298 (...) §2º. Fica permitido o uso misto, com aproveitamento não residencial no térreo das edificações, em vias arteriais e coletoras nas quais o uso comercial já seja permitido.”	CMARHS E CUOSPTT

383	175	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação a Seção IV e ao Art. 175 – Capítulo III – Título IV – do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passam ter a seguintes redações: “Seção IV Do Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas Art. 175. O Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas é composto por intervenções urbanas nas Bacias Hidrográficas, articulando ações de saneamento, drenagem, implantação de parques lineares e urbanização de favelas. Parágrafo único. São objetivos do Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas: I – ampliar progressiva e continuamente as áreas verdes permeáveis ao longo das Bacias Hidrográficas, criando parques lineares e minimizando os fatores causadores de enchentes e os danos delas decorrentes, aumentando a penetração no solo das águas pluviais e instalando dispositivos para sua retenção, quando necessário; II – promover ações de recuperação ambiental dos cursos d'água; III – mapear e georreferenciar as nascentes; IV – priorizar a construção de Habitações de Interesse Social da população que eventualmente for removida para reassentamento na mesma bacia. V – integrar na paisagem as áreas de preservação permanente com as demais áreas verdes, públicas e privadas, existentes na bacia hidrográfica; VI – aprimorar o desenho urbano, ampliando e articulando os espaços de uso público, em especial os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres; VII – priorizar a utilização de tecnologias socioambientais e procedimentos construtivos sustentáveis na recuperação ambiental das Bacias Hidrográficas; VIII – integrar as unidades de prestação de serviços em geral e equipamentos esportivos e sociais aos parques lineares previstos; IX – construir vias de circulação de pedestres e ciclovias ao longo dos parques lineares; X - mobilizar a população do entorno para o planejamento participativo das intervenções na bacia hidrográfica, inclusive nos projetos de parques lineares; XI – desenvolver atividades de educação ambiental e comunicação social voltadas ao manejo das águas e dos resíduos sólidos; XII – criar condições para que os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com o Programa de Revitalização Ambiental de Bacias Hidrográficas forneçam os recursos necessários à sua implantação e manutenção, sem ônus para a municipalidade.”	CMARHS E CUOSPTT
384	163	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação ao art. 163 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 163. São componentes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres: I – áreas públicas: a) Áreas de Preservação Permanente (APP); b) Unidades de Conservação (UC); c) Zonas de Especial Interesse Ambiental (ZEIA); d) Parques Urbanos municipais e estaduais; e) Áreas Verdes; f) Áreas de Especial Interesse Pesqueiro (AEIP); g) espaços livres e áreas verdes de logradouros públicos, incluindo praças, vias, vielas, ciclovias, escadarias; h) espaços livres e áreas verdes de instituições públicas e serviços públicos de educação, saúde, cultura, lazer, abastecimento, saneamento, transporte, comunicação e segurança; i) cemitérios públicos; j) espaços livres e áreas verdes originárias de parcelamento do solo; II – áreas privadas: k) Praias e lagoas; l) Ilhas marítimas e lagunares; m) clubes de campo; n) clubes esportivos sociais; o) cemitérios particulares; p) sítios, chácaras e propriedades agrícolas.”	
385	181	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação ao inciso V do art. 181, do Projeto de Lei Nº. 008/2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 181. (...) V - evitar a ocupação inadequada das áreas essenciais ao funcionamento do sistema hídrico;”	CMARHS E CUOSPTT
386	198	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação ao § 1º do art. 198 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 198. (...) § 1º Os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) durante o seu processo de licenciamento urbano e ambiental devem ser definidos por Lei municipal específica.”	CMARHS E CUOSPTT
387	66	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação ao caput do art. 66 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 66. Ficam sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados situados na Macroárea de Integração Metropolitana.”	CMARHS E CUOSPTT
388	58	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação ao inciso VII, do art. 58 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 58. (...) VII – Instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano sustentável: a) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; b) Fundo Municipal de Meio Ambiente.”	CMARHS E CUOSPTT

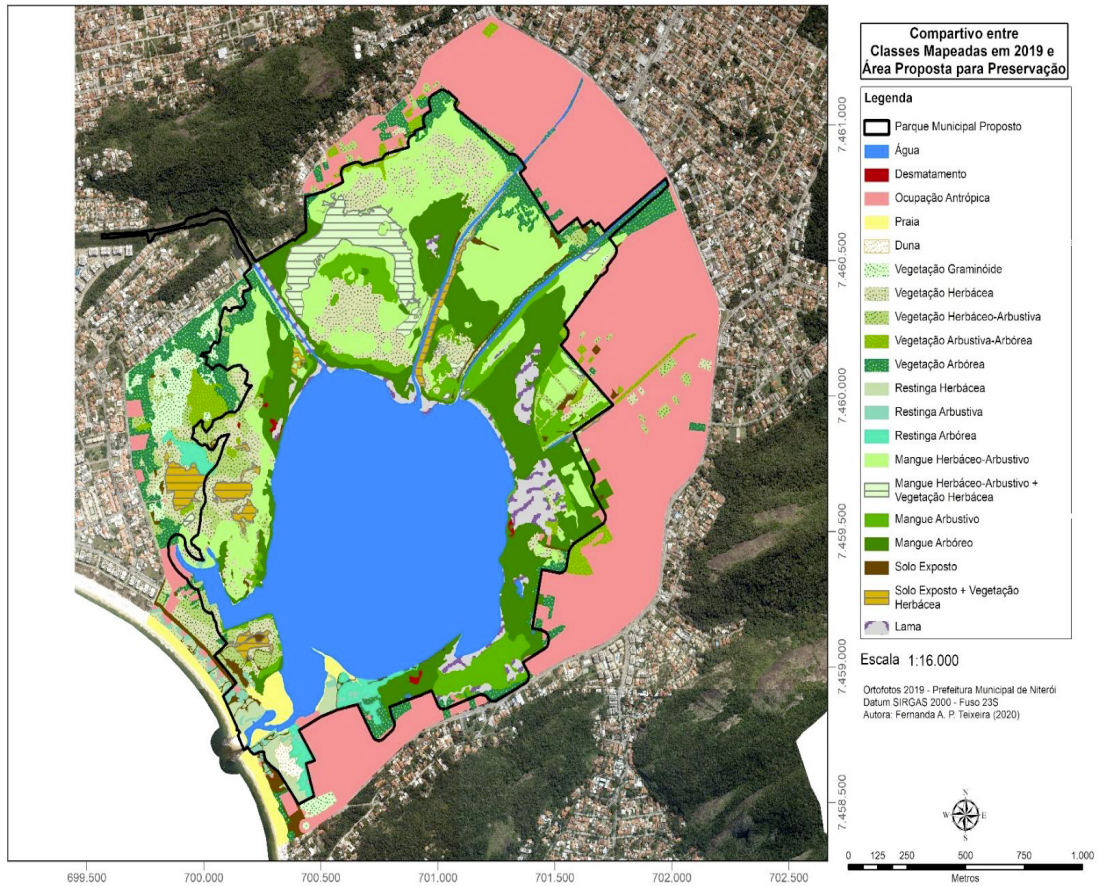
389	162	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação ao caput do art. 162 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 162. O Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres é constituído pelo conjunto de áreas enquadradas nas diversas categorias protegidas pela legislação ambiental, comunidades quilombolas e de pescadores, de áreas prestadoras de serviços ambientais, das diversas tipologias de parques de logradouros públicos, de espaços vegetados e de espaços não ocupados por edificação coberta, de propriedade pública ou particular, que disponham de potencial para ter sua manutenção incentivada pelo poder público. (...)”	CMARHS E CUOSPTT
390	169	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação ao inciso VI do art. 169 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 169. (...) IV - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, na linha de maior declive (...)”	CMARHS E CUOSPTT
391	174	APROVADA	Art. 1º Dá nova redação ao art. 174 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, que passa ter a seguinte redação: “Art. 174. As áreas de parque municipais propostos, indicadas no Mapa 05 desta lei, compreendem áreas desocupadas da cidade e que possuem interesse de preservação. § 1º A criação de unidades de conservação deverá ser dar por meio de instrumento normativo específico, observando o disposto na Lei Federal que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. § 2º A criação de unidades de conservação nas áreas de que trata o caput deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento. § 3º As áreas de que trata o caput poderão ser enquadradas nos grupos de Unidades de Proteção Integral ou de Unidades de Uso Sustentável municipais, observando o disposto na Lei Federal que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. § 4º O instrumento normativo de criação das áreas de que trata o caput poderá estabelecer a cobrança de outorga onerosa do direito de construir, outorgas ambientais ou de outros tipos de contrapartidas em áreas passíveis de ocupação, a serem destinadas à criação, implantação e gestão das unidades de conservação. § 5º O zoneamento da Unidade de Conservação fica a cargo do seu Plano de Manejo. § 6º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. § 7º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. § 8º Ficam proibidos o uso, parcelamento e ocupação do solo nas áreas de que tratam o caput, até a criação das respectivas Unidades de Conservação.”	CMARHS E CUOSPTT
392	mapas 01 a 11	APROVADA	Art. 1º Ficam substituídos os Mapas 01 a 11 (anexos) do Projeto de Lei nº 008 de 2017	CMARHS E CUOSPTT

LEGENDA: Grifadas em verde estão as emendas aprovadas. Grifadas em azul estão as emendas rejeitadas. Sinalizadas em amarelo as emendas aprovadas que tratam das ZEIS. Sinalizadas em vermelho as emendas rejeitadas que tratam das ZEIS.

Fonte: Elaboração pela própria autora, com base em tabela fornecida pela Cynthia Gorham (Assessora do Vereador Paulo Eduardo – PSOL) e nos documentos disponibilizados pela Câmara dos Vereadores

ANEXO 9

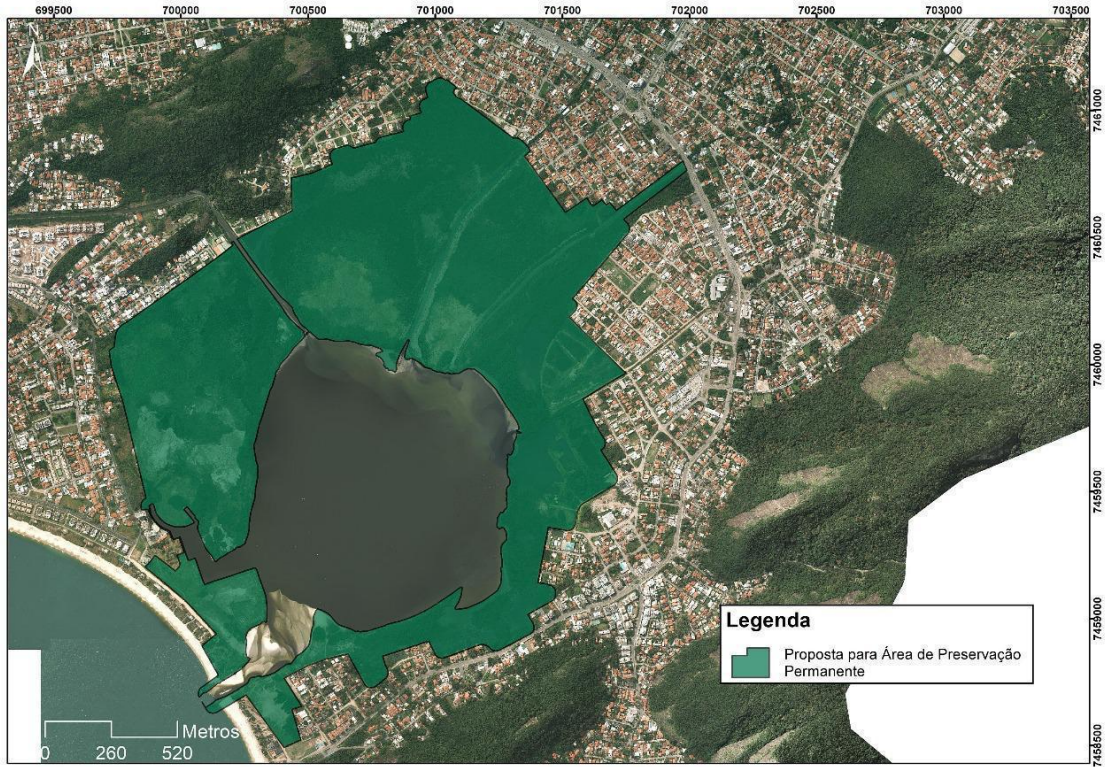
Parque Municipal Bosque Lagunar de Itaipu Proposto e as classes mapeadas em 2019



Disponível em <http://consultaniteroi.siscam.com.br/DetalhesDocumentos.aspx?IdDocumento=51038> - Acesso em 21/05/21

ANEXO 10

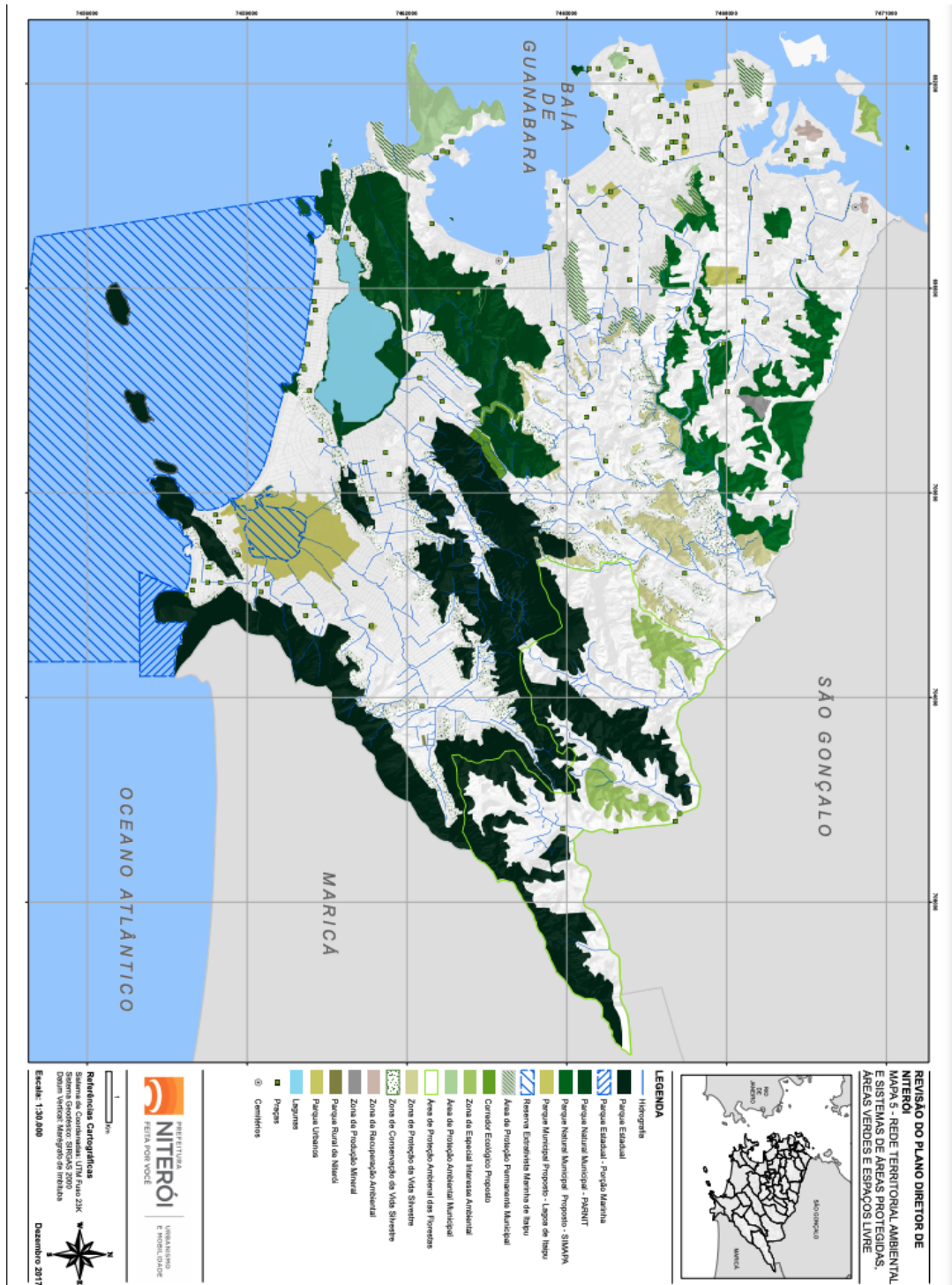
Mapa 05 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, proposto pela emenda 368 de 2018



Disponível em <http://consultaniteroi.siscam.com.br/DetalhesDocumentos.aspx?IdDocumento=51038> - Acesso em 21/05/21

ANEXO 11

Mapa 08 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, proposto pela emenda 392 de 2018



Disponível em <http://consultaniteroi.siscam.com.br/DetalhesDocumentos.aspx?IdDocumento=51038> - Acesso em 21/05/21

ANEXO 12

Mapa 08 do Projeto de Lei nº 008 de 2017, enviado à Câmara dos Vereadores pelo Executivo Municipal

