



GT 06 – Participação Social, Autoritarismo e Disputas pelo Direito à Cidade no contexto do neoliberalismo

PARTICIPAÇÃO POPULAR: DIREITO OU EXPECTATIVA? A EXPERIÊNCIA DA LEI URBANÍSTICA DE NITERÓI

Regina Bienenstein¹
Isis Piauhy²

No Brasil, com maior ou menor ênfase, a questão da participação tem permeado o debate sobre o planejamento urbano desde a década de 1960. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Cidade (2001), foram instituídas propostas e canais institucionais de participação direta na elaboração de leis, de políticas públicas e na gestão urbana, tornando-a obrigatória nos três níveis de governo. Contudo, paralelamente a esses avanços normativos, consolidaram-se progressivamente práticas alinhadas a políticas neoliberais e a um modelo de planejamento subordinado à mercantilização do espaço urbano.

Neste contexto, e com base na experiência acumulada pelo Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/PROEX/UFF) no acompanhamento dos espaços institucionais de participação e da gestão urbana praticada em Niterói (RJ), o presente estudo se propõe a refletir sobre os processos desenvolvidos e descritos como práticas de gestão urbana democrática, especulando se os mesmos têm, de fato, garantido a intervenção popular nas políticas urbanas e enfrentado o acirramento da desigualdade socioespacial. Para tanto, analisa-se o processo de discussão e aprovação da Lei Urbanística Municipal de Niterói (Lei nº 3.905/2024).

A cidade de Niterói apresenta o mais alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado do Rio de Janeiro, sendo também o município com a maior renda do estado. Entretanto, dados de 2010 indicam que 29,5% da população possuía rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo, evidenciando uma profunda desigualdade socioespacial. Essa desigualdade manifesta-se de forma nítida no território, revelando duas faces contrastantes: uma, popular e autoproduzida, fonte de vida das classes populares, que priorizam o valor de uso da

¹ Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e da Universidade Federal Fluminense, Professora Titular, bienenstein_regina@id.uff.br.

² Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, Discente, is.piauhy@id.uff.br.



cidade, no lugar do lucro que ela pode gerar³; e outra, privilegiada, ocupada pelas classes média e alta, plena de direitos e serviços e permanentemente recuperada⁴.

Em termos do planejamento urbano, a partir da década de 1990, após um período de desalento, com poucos recursos e deterioração do espaço público, Niterói inicia um processo de reconstrução de sua imagem urbana. Nesse novo ciclo, a gestão municipal caracteriza-se por uma zeladoria eficiente da face privilegiada da cidade e pela utilização de ícones arquitetônicos, como o Caminho Niemeyer, voltados para resgatar o “orgulho do morador”. Essas intervenções passam a cumprir uma função simbólica e marcam o início de um período no qual a cidade se apresenta no cenário global⁵. A partir de 2013, com a proposta de revitalização do Centro da cidade, por meio do instrumento da Operação Urbana Consorciada e com foco em uma ocupação verticalizada, acirra-se o modo de planejar voltado para a cidade mercadoria. As aprovações do Plano Urbanístico Regional de Pendotiba⁶, do novo Plano Diretor de Niterói (Lei nº 3.385/2019) e da Lei Urbanística de Niterói, objeto deste estudo, evidenciam a intenção de abrir novos vetores de ocupação, visando sua exploração pelo setor imobiliário privado.

No entanto, nesse mesmo período, foram criados a Subsecretaria de Habitação de Niterói, vinculada à então Secretaria de Urbanismo e Controle, o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária (FUHAB - Lei nº 2.121/2004) e o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR - Lei nº 2.123/2004), acenando para uma possível intenção de gestão democrática, com foco nos territórios populares e na participação da sociedade civil na análise prévia das propostas do Executivo, antes das audiências públicas. Nesse cenário, o processo de discussão sobre o Projeto da Lei Urbanística de Niterói teve início, em 2021, no COMPUR, quando apenas seus objetivos e diretrizes gerais foram apresentados, sem que o conteúdo completo fosse previamente disponibilizado para análise pelos conselheiros.

³ BIENENSTEIN, Glauco; BIENENSTEIN, Regina; SOUSA, Daniel. **O coronavírus, a cidade e a arquitetura**: o caso brasileiro com um (possível) laboratório de horrores. In: Andrea Borges; Leila Marques. (Org.). *Coronavírus e as Cidades no Brasil: Reflexões durante a pandemia*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Outras Letras Editora Ltda., 2020, v. 1, p. 96-100.

⁴ MACHADO, Vitória, MARTINS, Thaíssa ; BIENENSTEIN, Regina. **Dicotomia social e a atuação do profissional de arquitetura e urbanismo**. In: Seminário Internacional PROJETAR: Projetar para quem? Projetar para quê? Projetar como?, 2023, João Pessoa. Anais do Seminário Internacional PROJETAR: Projetar para quem? Projetar para quê? Projetar como?, 2023. v. 1, p. 26-34.

⁵ SOUSA, Daniel. **Limites e possibilidades das operações urbanas consorciadas**: notas sobre o caso da área Central de Niterói (RJ). 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

⁶ A cidade de Niterói é dividida em cinco regiões de planejamento, para as quais, a partir do Plano Diretor de 1992, foram elaborados Planos Urbanísticos de Uso e Ocupação do Solo. A região de Pendotiba, localizada na zona norte do município, permaneceu por anos sem um plano específico, até a aprovação do Plano Urbanístico Regional de Pendotiba em 2016, por meio da Lei Municipal nº 3.195/2016.



A nova Lei Urbanística substitui os Planos Urbanísticos de quatro das cinco regiões administrativas da cidade e introduz mudanças significativas, pautadas na verticalização, inclusive em parcel das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Entre as alterações, destacam-se a supressão de algumas ZEIS previstas no Plano Diretor e a autorização de construções em áreas de amortecimento do Parque Natural Municipal, sem a prévia apresentação de estudo de impacto. Questões como a crise hídrica enfrentada na região⁷ e o grave problema de mobilidade urbana existente foram omitidas. Embora o discurso oficial justificasse a proposta como um esforço de simplificação e atualização das normas, o texto final com mais de 90 páginas de linguagem técnica e complexa, dificultava o entendimento por parte da população sobre o conteúdo das propostas e suas possíveis consequências. Mesmo sem apreciação integral pelo Conselho, o projeto foi encaminhado diretamente à Câmara dos Vereadores para votação.

A primeira audiência pública do Legislativo (das três inicialmente previstas) foi marcada por divulgação insuficiente, horário inadequado (ao final do expediente comercial) e baixa adesão popular. Durante o encontro, a transmissão on-line, usada como justificativa para garantir o acesso de todos os interessados, ocorreu por meio da plataforma YouTube, restringindo a participação à forma escrita e sujeita a falhas técnicas. No que diz respeito ao método de discussão, observou-se uma assimetria na condução dos debates: os representantes do Executivo não possuíam limite de tempo para suas intervenções, enquanto os cidadãos dispunham de apenas três minutos, sem qualquer garantia de respostas ou encaminhamento. A ausência de medidas que garantissem a preparação da população, aliada à linguagem técnica e ao número reduzido de encontros, dificultou ainda mais a efetiva participação popular.

Diante desses entraves, formou-se o grupo *Leitura Crítica da LUOS*, composto por coletivos sociais, movimentos de defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural, entidades profissionais e universidades, que até então atuavam de forma isolada. A articulação desse coletivo teve como objetivos tomar conhecimento do conteúdo do Projeto de Lei, aprofundar sua análise crítica e construir propostas alternativas, ações que não vinham sendo promovidas nos espaços institucionais.

Como resultado dessa mobilização, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) foi acionado com a reivindicação de ampliação do processo participativo, sendo firmado um acordo judicial entre o MPRJ e a Prefeitura, que determinou o retorno do Projeto de Lei ao Executivo e estabeleceu medidas para ampliar a participação, incluindo: (i) realização de seis oficinas regionais; (ii) reuniões extraordinárias nos conselhos; (iii) audiência devolutiva protagonizada pela sociedade

⁷ A cidade não tem mananciais próprios e depende do sistema Imunana–Laranjal, situado fora de seus limites, no município de Cachoeiras de Macacu, e já sobrecarregado.



civil; (iv) disponibilização antecipada dos documentos; (v) deliberação final no COMPUR, com registro das objeções; e (vi) estruturação metodológica para o debate e mapeamento participativo.

Apesar dos avanços obtidos, a linguagem técnica e o formato adotado nas oficinas continuaram a restringir o engajamento amplo da população. Realizadas aos sábados e sem apresentação prévia do conteúdo da proposta de lei, as oficinas solicitavam que os participantes registrassem suas sugestões em um grande mapa do município e, ao final, as apresentassem oralmente. De modo geral, observou-se a ausência da classe popular e o predomínio da atuação do grupo *Leitura Crítica da LUOS* que, organizado por eixos temáticos (habitação, mobilidade, meio ambiente e saneamento), buscava difundir os debates e propostas captados a partir de sua articulação com assentamentos populares, como no caso do NEPHU, cuja atuação enquanto assessoria técnica contribuía para esse processo.

Essa reação articulada da sociedade civil, associada à atuação do Ministério Público, revelou-se relevante diante das restrições iniciais ao direito à participação, mesmo com a limitada presença de coletivos populares, ao viabilizar o aprofundamento do debate público e criar novas oportunidades de interlocução entre sociedade e poder público. Além de um exemplo da força política e institucional que a mobilização coletiva pode exercer sobre os processos decisórios urbanos, essa articulação também viabilizou a posterior realização autônoma da Conferência Municipal de Meio Ambiente em 2024, diante da inação do Executivo Municipal para convocá-la.

Contudo, os desdobramentos no Legislativo frustraram as expectativas, uma vez que a maioria dos vereadores não participou das discussões públicas e, das 283 emendas protocoladas pelos movimentos sociais e parlamentares, apenas 63 foram aprovadas, com 14 votos favoráveis, cinco contrários e duas ausências.

Em que pese a narrativa institucional de ampla participação, os dados e as falhas observadas revelam que o direito à participação popular não foi plenamente garantido. Ainda assim, a experiência analisada evidencia a potência das mobilizações sociais e da assessoria técnica pública socialmente referenciada e comprometida com o direito à cidade e à moradia, aliadas ao Ministério Público, para reabrir e qualificar processos decisórios. Por outro lado, demonstra também os limites dessas ações para romper com o histórico processo no qual decisões ocorrem em espaços restritos à classe dominantes.

REFERÊNCIAS

BIENENSTEIN, Glauco; BIENENSTEIN, Regina; SOUSA, Daniel. **O coronavírus, a cidade e a arquitetura**: o caso brasileiro com um (possível) laboratório de horrores. In: Andrea Borges; Leila



Marques. (Org.). *Coronavírus e as Cidades no Brasil: Reflexões durante a pandemia*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Outras Letras Editora Ltda., 2020, v. 1, p. 96-100.

MACHADO, Vitória, MARTINS, Thaíssa; BIENENSTEIN, Regina. **Dicotomia social e a atuação do profissional de arquitetura e urbanismo**. In: *Seminário Internacional PROJETAR: Projetar para quem? Projetar para quê? Projetar como?*, 2023, João Pessoa. *Anais do Seminário Internacional PROJETAR: Projetar para quem? Projetar para quê? Projetar como?*, 2023. v. 1, p. 26-34.

SOUSA, Daniel. **Limites e possibilidades das operações urbanas consorciadas**: notas sobre o caso da área Central de Niterói (RJ). 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.