

**CIDADE SAUDÁVEL E MORADIA DIGNA – AMBIENTES SOCIAIS FAVORÁVEIS
À PROMOÇÃO DA SAÚDE: ESTUDO DE CASO DE NITERÓI**

**HEALTHY CITY HOUSING AND WORTHY - SOCIAL ENVIRONMENTS TO
HEALTH PROMOTION: A CASE STUDY OF NITERÓI**

Eleonora Freire Bourdette Ferreira*

Mariana Dias Ribeiro**

RESUMO. Nas últimas décadas em especial, a população urbana vem alcançando altos índices de crescimento em nosso país, acompanhado por inúmeros problemas, dos quais é possível destacar a segregação socioespacial, a crise habitacional, a exclusão social, a violência urbana e a queda da qualidade de vida. Neste contexto, emerge a importância da construção de ambientes sociais, sob a esfera da cidade saudável e da moradia digna, favoráveis à promoção da qualidade de vida e da saúde. O tema proposto é analisado a partir do estudo da cidade de Niterói, no Rio de Janeiro, durante o período de 1989 a 2012 enfatizando a alteração do significado de cidade, saúde e habitação ocorrida no Ocidente a partir da década de 1970, o percurso histórico da urbanização do município, as políticas urbanas de diferentes perspectivas implementadas e os projetos inovadores direcionados à moradia digna e à promoção da saúde. Neste cenário constata-se que, apesar das diferentes políticas públicas implementadas no município, a tendência ao modelo excludente de urbanização se mantém, incompatibilizando-se com a construção de ambientes sociais saudáveis. Ressalta-se, assim, a importância da aplicação dos reais conceitos de cidade e de moradia de forma que, por meio deles, se promova a saúde assegurando uma vida com qualidade aos cidadãos.

Palavras-chave: Cidade saudável – moradia digna – promoção da saúde

* Mestre em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica. Professora de Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional da Universidade Estácio de Sá.

**Mestre em Direito Público, Especialista em Direito Civil, Processo Civil e Direito Empresarial. Professora de Direito Civil da Universidade Estácio de Sá, Advogada.

ABSTRACT. In recent decades in particular, the urban population has achieved high rates of growth in our country, accompanied by numerous problems, of which it is possible to highlight the socio-spatial segregation, housing crisis, social exclusion, urban violence and a decline in quality of lifetime. In this context, emerges the importance of building social environments under the sphere of healthy city and dignified, in favor of promoting quality of life and health of the housing. The proposed topic is analyzed from the study of the city of Niterói, Rio de Janeiro, during the period 1989-2012 emphasizing the change of the meaning of city health and housing occurred in the West from the 1970s, the historical background of urbanization of the municipality, urban policies from different perspectives and implemented innovative projects targeted to housing and health promotion. In this scenario it has been noted that despite the different public policies implemented in the municipality, the tendency to the exclusionary model of urbanization continues, incompatibilizando with building healthy social environments. Thus, it emphasizes the importance of applying the real concepts of city and housing so that, through them, if promote health by ensuring quality life for citizens.

Keywords: Healthy City - decent housing - health promotion

1 Introdução

Na segunda metade do século passado e especificamente a partir da década de 70 ocorreram no Ocidente importantes mudanças na trajetória dos direitos humanos, com o surgimento de novos direitos, como o de viver em cidades saudáveis ou promotoras da saúde humana, assim como uma ampliação do significado ou do conteúdo de direitos já proclamados como os da saúde e da habitação.

Também a luta pela efetivação dos direitos humanos intensifica-se devido às mudanças geradas pelo processo de globalização que, dentre outros aspectos, vem aumentando o número de pessoas que vivem na pobreza ou na situação de exclusão social, a destruição ambiental e suas diversas consequências para o planeta e a vida humana, o enfraquecimento do poder dos povos em se autodeterminar e dos Estados Nacionais na implementação de políticas públicas capazes de efetivar tais direitos, sendo este um dos desafios contemporâneos.

Sob esta perspectiva é que se pretende analisar a cidade saudável e a moradia digna enquanto ambientes sociais favoráveis à promoção da saúde dos homens, bem este tão essencial à plena realização individual e social dos seres humanos. Ou seja, ambientes promotores de um estado de Bem Estar físico, mental, emocional e social e não mais a visão comedida da saúde

considerada apenas como uma situação de inexistência da doença. A construção destes ambientes saudáveis exige políticas urbanas adequadas a este fim, com planejamento, implementação, controle e fiscalização da população através de meios de democracia participativa e dos órgãos competentes do Estado.

A abordagem proposta tem como objeto de estudo o Município de Niterói, situado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ao leste da Baía de Guanabara, totalizando uma população de mais de 470 mil habitantes (IGBE, 2004) e com 129 km² de extensão considerada urbana. Desperta atenção o fato da redução em qualidade de vida no Município ocorrida nas duas últimas décadas na qualificação realizada em 2010 (IBGE), apesar de ainda constar com a melhor avaliação do Estado. Alteração esta significativa e indicativa de um preocupante retrocesso na efetivação destes direitos e cujos fatores devem ser identificados e analisados.

Destaca-se que no período de 1989 a 2012 o modelo de política urbana, escolhido e implementado pelo poder público em Niterói, sofreu alterações. De um perfil claramente social de construção da cidade, para outro em que vem predominando a perspectiva econômica que atualmente se denomina de City Marketing. Um perfil de cidade cujo maior objetivo é estimular a vinda de empresas de turismo, de serviços, cultura e lazer, através da captação de recursos públicos e privados, propiciando desta forma a sua inclusão no circuito nacional e internacional de turismo, mesmo que seja necessária a segregação socioespacial dos setores sociais desprivilegiados, em situação de risco e de intensa fragilidade social. Esta mudança é aqui considerada em termos hipotéticos como importante determinante social para a ocorrência da apontada queda na qualidade de vida e, desta forma, na promoção da saúde dos que vivem no referido município.

Objetiva-se, portanto, o estudo da política urbana com perfil social, voltada para a construção de ambientes sociais favoráveis à promoção da saúde, prestigiando-se os aspectos econômico, cultural e a promoção da cidade no mundo globalizado.

Para desenvolvimento do tema proposto, utiliza-se como base a pesquisa bibliográfica com levantamento de dados e base legal constituída.

2 A mudança sob a ótica ocidental dos paradigmas de cidade, saúde e moradia e suas influências na Constituição Brasileira de 1988

A organização e o significado das cidades se alteram no tempo e no espaço, sendo assim uma criação histórica e sempre podem ser repensados e modificados, como toda e qualquer instituição, segundo os valores, fins ou objetivos humanos.

Com a crise do feudalismo e o advento do capitalismo, em sua primeira fase mercantilista, a cidade passa a ter o significado predominante de um espaço social em que se desenvolvem as atividades do comércio, das manufaturas, das finanças, sendo por excelência o centro da vida econômica. Perfil este intensificado com a Revolução Industrial e a inauguração de um novo tipo de vida social, através da transformação radical da sociedade até então agrária e mercantil em uma sociedade industrial urbana. A cidade passa a ser o *locus* da produção da riqueza, do comércio, das finanças e da prestação de serviços privados e públicos, aumentando de modo crescente o seu quantitativo populacional pelo êxodo rural, exigindo uma ampliação do seu aparelho institucional e uma organização minimamente racional (LEAL, 2000).

Constituiu-se um novo campo do conhecimento - o urbanismo - que, em sua primeira acepção no século XIX, confunde-se com a arte do embelezamento, pois direcionado para um planejamento da cidade capaz de torná-las belas, agradáveis ou esteticamente harmoniosas, assim como incorporando, com as inovações tecnológicas da época, o calçamento das ruas, o esgoto, os condutos de água enquanto aparato ou infraestrutura urbana.

No século XX, após duas guerras mundiais e a destruição e reconstrução de várias cidades, tem início na Europa no final da década de 70 uma proposta de construção de um novo tipo de cidade- *a cidade saudável* - diferenciada daquela eminentemente de perfil econômico e ordenada segundo o poder e os interesses destes setores (WESTPHAL, 2000).

O movimento em prol deste novo modelo urbano encontra-se intimamente interligado a noção de determinantes sociais da saúde, qual seja, das condições sociais, econômicas, urbanas, ambientais, culturais capazes de promover melhor qualidade de vida e ensejar uma situação de bem estar físico, mental, emocional e social aos seres humanos, tido como uma nova perspectiva de saúde. Ou seja, a qualidade de vida de determinada população relaciona-se às condições de sua existência como emprego, renda, educação, alimentação adequada, saneamento básico, moradia digna, transporte de qualidade, e assim a saúde passa a ser vista como o resultado de um complexo processo de produção social da qualidade de vida, incluindo a construção da cidade saudável. Este processo exige uma capacitação das populações para identificar os problemas que a afetam ou impedem o alcance desta qualidade de vida, como de lutarem e participarem na tomada das decisões capazes de edificarem e efetivarem projetos voltados para esta finalidade (WESTPHAL, 2000).

A proposta de construção de cidades saudáveis surgiu em Toronto, Canadá, em 1978, logo após um comitê ter publicado importante estudo sobre a saúde pública no país, que ficou conhecido como o Relatório Lalonde, cuja primeira motivação foi a de reduzir os aumentos de custos da saúde naquele país, mas que acabou ensejando um amplo debate em torno dos

determinantes sociais da saúde, descentrando-a do paradigma da ausência da doença e criando toda uma ressignificação do direito à saúde. Todo este movimento desembocou na realização da Primeira Conferência Internacional sobre promoção da saúde realizada em Ottawa, Canadá, em novembro de 1986. Data em que foi lançada a Carta de Ottawa, dispondo que:

A promoção da saúde é o nome dado ao processo de capacidade da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo. Para atingir um estado de completo bem estar físico, mental e social, os indivíduos e grupos devem saber identificar aspirações, satisfazer necessidades e modificar favoravelmente o meio ambiente.

Definem-se, então, novas diretrizes de ação como as de elaboração de políticas públicas incluindo àquelas voltadas para a construção de novos ambientes sociais, como a cidade saudável e nela a moradia digna, favoráveis à efetivação do aspecto promocional da saúde.

Começa no Canadá em 1986 um forte movimento social pela cidade saudável que se difunde rapidamente para outros países, constituindo as chamadas redes sociais de cidades saudáveis, a fim de divulgarem as diferentes iniciativas dos governos locais e as possíveis experiências positivas, criando um movimento internacional. Em meados de 1990 já existiam dezessete redes nacionais de cidades saudáveis, assim como uma rede internacional na língua francesa. Em alguns países se formaram as chamadas redes subnacionais, sete na França, duas na Espanha, duas nos EUA e uma na Índia. Já em 2000, o projeto Europeu contava com 36 experiências localizadas em 23 países.

O movimento ganhou tal visibilidade e importância, que em 1995 a Organização Mundial da Saúde definiu que para uma cidade se tornar saudável deveria proporcionar dentre outras exigências: um ambiente físico limpo e seguro, um ecossistema saudável e sustentável, alto grau de participação social, necessidades básicas satisfeitas, moradia digna etc.

Na década de 90 a OPAS – Organização Panamericana de Saúde – decidiu estimular e impulsionar o movimento na América Latina, que hoje já acumula importantes experiências, assim como definiu as etapas necessárias do processo de construção destas cidades, conforme afirmam Adriano, Werneck e Santos (2000, p. 55) que:

O processo de construção de municípios saudáveis, dá-se através das seguintes fases: declaração política (pública) de compromisso do governo local, criação e funcionamento de um Comitê Intersetorial, elaboração de um diagnóstico com a participação dos cidadãos e instituições locais, plano consensual estabelecendo prioridades e

recursos e o estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento e a avaliação no nível local.

O movimento alcançou o Brasil, existindo algumas experiências neste sentido, como as de São Paulo, Santos, Campinas, Céu Azul e Palmeiras, sendo que algumas não tiveram continuidade, pois a mudança da matriz político ideológica dos governos locais impediu. Outros municípios, inclusive o de Niterói, participaram do I Fórum Brasileiro de Cidades Saudáveis, ocorrido em agosto de 1998, em Sobral no estado do Ceará. Importante encontro em que foram apresentadas experiências de ação local diversificadas, como a do orçamento participativo, geração de emprego, dentre outras. Niterói destacou-se ao apresentar dois projetos inovadores, o do Médico de Família, inspirado na experiência Cubana e adaptado à realidade do Município e o Vida Nova no Morro voltado para a urbanização das comunidades, levando um mínimo de infraestrutura urbana, servindo de inspiração para vários outros projetos municipais, prefigurando desta forma um movimento no sentido da construção da cidade saudável.

A luta pela redemocratização e restauração do Estado de Direito culminou na Constituição de 1998, cujo texto inaugurou em nossa história político- constitucional o Estado Democrático de Direito que, dentre outras características e inovações, destacam-se a ampliação de direitos e garantias: novos direitos sociais e políticos e a inauguração dos direitos difusos ou transindividuais. Também inovou ao prever um capítulo específico dedicado à política urbana, onde dispõe explicitamente sobre a função social da propriedade e da cidade. Trata-se, portanto, de um Estado de matriz Social, que deve atuar através de políticas públicas voltadas à efetivação de tais direitos, além de intervir na ordem econômica a fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Outro aspecto que merece relevo é o da ampliação da democracia, deixando de ser exercida apenas pela via representativa, combinando-a com meios de participação e de decisão direta do povo nas questões políticas ou de interesse público, como o referendo popular, a iniciativa popular e o plebiscito, exigindo a participação da sociedade em diversos conselhos integrantes da estrutura estatal, objetivando a denominada gestão democrática, configurando, desta forma, a democracia semidireta ou participativa.

No que concerne o direito à saúde, a Constituição ampliou o seu significado em seu art. 193.

Inaugurou, para a consecução de suas ações e serviços de saúde, um Sistema Único da Saúde, descentralizado, voltado ao atendimento integral e tendo a importante participação da comunidade em sua gestão. Acerca das competências do sistema, dispostas no art.200,

constatamos a sua amplitude, como, por exemplo, a participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico, fiscalização e inspeção de alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como de bebidas e águas para consumo humano e a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho, todas de teor claramente promocional.

Quanto ao aspecto da urbanização, extraordinariamente acelerado e da demanda histórica por um novo modelo de cidade e de propriedade, o constituinte, internamente pressionado pelo movimento popular que elaborou a Proposta de Emenda pela Reforma Urbana, inaugurou importante capítulo voltado à questão, dispondo no art. 182 que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Exigindo obrigatoriamente um plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, enquanto imprescindível instrumento da política de ordenação, desenvolvimento e expansão urbana, além de vincular a função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências de ordenação de determinada cidade expressas no plano e dispondo que as desapropriações necessárias de imóveis urbanos ocorram mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Além disso, prevê importante meio ou instrumento de efetivação do direito à moradia - o denominado usucapião urbano - possibilitando a aquisição do domínio por aquele que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano, de área urbana de até 250m², cuja posse seja exercida por 5 anos ininterruptos e sem oposição com a finalidade de moradia sua e de sua família.

Afirma Leal (2000, p.133) que a Constituição Federal, mas também as estaduais indicam através de seus princípios “que só há pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade se houver o direito de todo cidadão ter acesso à moradia, ao transporte público, ao saneamento, à segurança, à saúde, à educação, etc.”

Neste contexto sobrepõe-se o papel do direito à moradia adequada. A relevância do tema desponta na medida em que o mesmo é concebido em relação direta com a qualidade de vida, impactando na saúde física e mental dos indivíduos, além de se encontrar atrelado à vida com dignidade. A leitura do instituto, portanto, deve ser realizada em sentido mais abrangente e sistêmico. (COHEN; BODSTEIN; KLIGERMAN; MARCONDES, 2007).

Apesar da importância do debate e proteção do direito à moradia, o mesmo enfrentou e enfrenta, principalmente após revelar-se expressamente em nossa Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 26/2000, as mesmas dificuldades em torno de sua efetividade daquelas direcionadas aos demais direitos sociais.

Cabe salientar que mesmo antes da positivação mencionada, era possível concebê-la como um direito fundamental, cuja presença era constatada em diversos dispositivos implicitamente. O contexto atual se liga ao seu passado, pois a trajetória da questão fundiária na história brasileira, iniciada em 1500, com a chegada dos portugueses ao nosso território e a regulamentação que ao longo do tempo foi surgindo, demonstra que a mesma permanece inconclusa e incapaz de resolver as questões que se apresentam.

Certo é que alguns avanços na questão fundiária foram alcançados nos anos 1980, com a Constituição Federal de 1988, na qual a propriedade assume um novo papel, munida de utilidade, atrelada à concepção da função social. Desta forma, necessária uma releitura acerca do instituto, como já afirmado, sob o aspecto social, conciliando-se a propriedade privada com a sua função socioambiental e os direitos individuais e coletivos.

A questão habitacional está inserida no feixe de problemas urbanos em nosso País seja pela ausência de habitação, seja pela precariedade daquelas existentes, presentes em muitos de seus municípios, inclusive no de Niterói. O que se pretende é o atendimento do mínimo necessário à existência digna aos envolvidos neste processo de exclusão de forma que este contexto propicie melhoria na qualidade de vida da população e conseqüentemente da sua saúde. Tais carências no Brasil foram detectadas e estudadas pela Relatoria Especial do Direito Humano à Moradia Adequada e pela Relatoria Nacional do Direito Humano à Cidade (MORAES; VIVAS, 2014).

A comunidade internacional foi levada a reconhecer o direito à moradia como um direito humano. Seu reconhecimento expresso no ordenamento positivo, conforme salienta Sarlet (2008) ocorreu na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, em seu art.25, parágrafo 1º.

Ele também se encontra em muitos textos internacionais e tem sido reafirmado em vários outros instrumentos como: o direito de ser protegido da arbitrariedade de interferência ilícita no domicílio, que vem insculpido no art.17, parágrafo 1º do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP): “Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação”; o direito a um adequado padrão de vida para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e habitação, que vem disposto no art.11,1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); o reconhecimento pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial no art.5º, “e”, “iii” bem como na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, no art.14,2, “h”.

Também podemos acrescentar a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, no art.27,3; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, art.43,1,"d" e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em seu art.21 (OSÓRIO, 2014).

Dentre os documentos apresentados, destaca-se a atuação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU que emitiu comentário em 1991, designado Comentário Geral nº4, ampliando a noção de moradia para além da habitação prevendo sua extensão, representativa que seria de uma condição de vida digna, com relação direta com a efetivação de vários outros direitos humanos. De acordo com esta visão, não estaria adstrita a um mero teto, mas ampliada ao ponto de serem considerados também a segurança, a paz e a dignidade (OSÓRIO, 2014). Apresenta-se, portanto, incorporada às necessidades existenciais básicas para uma vida digna.

Ressalta-se que a iniciativa de habitação saudável se desenvolveu, a partir de 1982 em Buffalo/Nova York, no Centro de Medicina Coletiva ao direcionar a pesquisa e a produção de conhecimento em torno do ambiente construído, de fatores de risco e do impacto na saúde da população (COHEN; BODSTEIN; KLIGERMAN; MARCONDES, 2007).

Para assegurar a realização do direito à moradia, o Relator Especial da ONU para a Moradia Adequada e um grupo de especialistas apresentaram as áreas de atuação do Estado neste setor: promover a segurança da posse, prevenir a discriminação no acesso à moradia, proibir os despejos ilegais e massivos, eliminar a falta de moradia e promover processos participativos para indivíduos e famílias que necessitam de habitação.

Preservando a peculiaridade de cada país, os elementos constitutivos de uma moradia adequada foram estruturados no Comentário Geral nº4 do Comitê, que apresentou a necessidade de ser concebida com: a) *Segurança legal da ocupação*, de forma que, independentemente do tipo de ocupação, todos devam ter um certo grau de segurança contra a expulsão, a agressão e outras ameaças; b) *Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infra-estruturas essenciais*; c) *Acessibilidade*, sendo que os custos financeiros do alojamento devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas; d) *Habitabilidade*, devendo propiciar aos seus ocupantes o espaço adequado e a devida proteção; e) *Facilidade de acesso*; f) *Localização*, situando-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. g) *Respeito pelo meio cultural*, de forma a se permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais (OSORIO, 2014).

Pelo exposto observa-se, na definição do direito em debate, que sobleva o seu conceito mais amplo indo além da estrutura física de um local para morar, revelando-se também nas condições de habitabilidade do prédio e de seu entorno tendo em vista que representa um elemento essencial para uma condição adequada de vida. Por esta razão, alguns fazem a distinção entre a moradia, que compreende a ampliação mencionada e habitação, que se restringiria a um local para morar.

Sob a perspectiva defendida, o direito à moradia se robustece, ultrapassando a simples reivindicação de um teto (OSÓRIO, 2014), englobando também a infraestrutura e um ambiente saudável. Desta feita, as políticas que objetivem promover a inclusão social e territorial não podem ignorar o conceito e a sua extensão de forma a viabilizar o acesso a uma cidade saudável, que seja capaz de promover a saúde, propiciando uma vida com qualidade, afastando-se a visão simplista utilizada por muitos atores políticos e sociais que encaram a moradia, conforme salienta Moraes e Vivas (2014, p.158), como “algo restrito à habitação ou a políticas assistenciais”.

3. O percurso histórico da urbanização no Município de Niterói até o advento da Constituição Federal de 1988

Durante o período colonial o território do estado do Rio de Janeiro correspondeu à capitania do Rio de Janeiro, sendo o seu principal centro urbano a cidade do Rio de Janeiro, que a partir de 1834 constituiu-se em município neutro da corte, ou seja, desvinculada da província do Rio de Janeiro. Esta ganhou uma nova capital a Vila Real da Praia Grande, situada do outro lado da baía de Guanabara e que em 1835 passou a ser denominada de Niterói.

A cidade enfrentou dificuldades para se afirmar enquanto capital da província do Rio de Janeiro, devido ao peso político, econômico e cultural da Cidade do Rio de Janeiro, capital do Império do Brasil, que concentrava vultosos recursos tributários e econômicos e interferia de modo constante na vida fluminense.

A autora Ferreira (1997, p. 79) cita Alain Corbin, em seu artigo “Paris Province” ao retratar a relação entre a província e a capital, por considerá-la pertinente para compreender a gênese de um enorme complexo de inferioridade dos fluminenses em relação aos cariocas ou os que viviam no grande centro econômico, político e cultural que era a cidade do Rio de Janeiro:

Para este autor, a noção de província se fundamenta na percepção de uma carência, de um distanciamento, de uma privação, de uma exclusão. É o lugar do exílio interior, do esquecimento, da zombaria dos elementos da capital. A província se identifica com a letargia, a hibernação longe da sociedade, do lugar real, dos salões, do mundo da academia. Ela se constitui, enfim, num espaço depreciado que se caracteriza pelo ridículo.

Situação que muito pouco se modificou com a Proclamação da República e a transformação da então província em estado do Rio de Janeiro, agora portador de autonomia, mas que continuava sofrendo interferências constantes do governo federal, sediado na Cidade do Rio de Janeiro. Persistindo, desta forma, o desafio para Niterói em constituir sua identidade distinta da cidade sede da capital da República, mas enquanto capital do Estado do Rio de Janeiro. Como se transformar em locus privilegiado de construção da identidade de um estado da federação? Niterói era vista como uma cidade provinciana, pelos próprios políticos ou pela elite fluminense, em relação ao Rio de Janeiro, que passou a encarnar o espírito da modernidade, principalmente depois da reforma urbana de 1905.

Esta situação ensejou grandes discussões políticas acerca da capacidade de Niterói continuar sendo a capital do novo estado, surgindo uma movimentação para destituí-la desta condição para o município ora de Campos, ora de Nova Friburgo e posteriormente para Teresópolis. Acabou, por fim, que a capital foi transferida para Petrópolis em fevereiro de 1894 e a volta para Niterói deu-se vários anos depois em 1903 durante o governo de Nilo Peçanha.

Este governo implementou importante reforma urbana em Niterói visando modernizá-la e adequá-la ao perfil de capital de estado, tendo por inspiração a reforma feita por Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro. Alargou as ruas, fez o calçamento, reconstruiu a Câmara Municipal e instalou o governo no Palácio do Ingá, organizou o Horto Municipal, edificou e inaugurou o Teatro João Caetano. Também iluminou a cidade com a moderna luz elétrica, substituindo o antigo sistema de gás. Reformou a Cantareira e modernizou os seus serviços melhorando significativamente o transporte marítimo para a capital, além da inauguração de linhas de Bondes elétricos, intensificando, desta forma, a circulação e a mobilidade na cidade capital.

Todo este movimento de urbanização tanto da cidade do Rio de Janeiro, como de Niterói, exemplificam a tese defendida por Leal (2000, p. 70) quando em sua obra afirma que:

Apenas no início do século XX em especial na década de 20, é que se iniciam os debates sobre a introdução de preocupações com a ordenação do espaço urbano no Brasil, culminando com a elaboração do Plano do Rio de Janeiro. Além disso, a ânsia de identificação com o modelo europeu faz com que as intervenções públicas urbanas, ainda escassas, visem à criação de uma nova

imagem de cidade; a modernização torna-se, então, o seu princípio organizador.

Este processo apresenta como principal característica, todavia, a não universalidade. A elite busca, desesperadamente, afastar de suas vistas a população pobre, criando, por meio de reformas urbanas, uma cidade *para inglês ver*.

Foi inaugurado em nosso país um modelo urbanístico excludente, que empurra para as periferias das cidades a população de baixa capacidade econômica, sem condições de arcar com alugueres altos ou comprar terrenos em regiões nobres, restando-lhes os loteamentos não oficiais ou irregulares como única via de moradia. Por outro lado, o poder público preocupado somente em criar centros urbanos modernos, embelezados com praças, avenidas e boulevares, era omissivo e não instalava nestas regiões periféricas os equipamentos urbanos imprescindíveis, concorrendo para a instituição de uma baixa qualidade de vida e, portanto, da saúde destas populações empobrecidas.

Feliciano Sodré foi eleito em 1924 governador do estado do Rio de Janeiro e tinha interesse em fortalecer seu grupo político em Niterói. Para tal, empenhou-se em fazer uma nova reforma urbana objetivando modernizar e fortalecer economicamente a cidade, neutralizando o peso da cidade do Rio de Janeiro no estado. Neste sentido construiu o porto de Niterói, instalou uma alfândega e elaborou um plano de urbanização para a área portuária, objetivando eliminar a intermediação do Distrito Federal e criar uma nova fonte de recursos financeiros com a arrecadação de tributos.

Ocorrida a Revolução de 30 e posteriormente decretado o Estado Novo em 1937, Amaral Peixoto, genro de Getúlio Vargas, foi por este nomeado interventor no estado do Rio de Janeiro, situação que fortaleceu uma atuação governamental direcionada, mais uma vez, para a modernização de Niterói, objetivando o desenvolvimento industrial da cidade e uma nova onda de urbanização.

Nos governos de Amaral Peixoto foram inaugurados o serviço de Trolleybus, concluída a construção de um ginásio esportivo, o Caio Martins, novos prédios para secretarias e a imprensa oficial. Foram feitas obras de saneamento e instalada a adutora Niterói- São Gonçalo. Também destacam-se a Avenida Amaral Peixoto (1942) de características monumentais e o aterro da Praia Grande pelo desmoronamento de quatro morros juntos ao centro da cidade, abrindo uma nova porta de entrada para a cidade com a abertura de uma larga avenida que leva ao novo Palácio da Cidade.

Segundo pesquisa de Azevedo (1998, p.5), em 1943 foi aprovado um novo Projeto de Obras de Remodelação da Cidade de Niterói- Dahne & Conceição:

Integrava o plano o arruamento e o parcelamento de mais de 1 milhão de metros quadrados de área aterrada incluindo o loteamento dos morros do Gragoatá e do Palácio do Ingá, além da construção de uma avenida contorno entre as praias de Gragoatá e das Flechas, execução de obras de drenagem e arruamentos e construção de jardins na área conquistada ao mar e resultante do desmonte do Morro de São Sebastião.

O fim da segunda guerra no âmbito internacional e do Estado Novo em nosso país intensificaram o processo de redemocratização que culminou com uma nova Carta Constitucional, a de 1946. Foi um período de intensa migração interna do campo para as cidades, aumentando expressivamente a população destas, que se encontravam despreparadas pela ausência de moradias adequadas, de infraestrutura urbana, de saneamento básico, de transportes etc.

Destaca Leal que a partir da década de 1950 duas são as principais características da questão urbana. A primeira é o fato de ser tratada a partir predominantemente da ótica desenvolvimentista, ou seja, afastando-se da tendência anterior de modernização e embelezamento para o âmbito econômico. A segunda é o que denominou de urbanização sociopática, cujos principais traços são as migrações intensas e desordenadas para as cidades em busca de melhores condições de vida, acarretando um inchaço destas, com o enfraquecimento dos laços de solidariedade social e o acúmulo de demandas de infraestrutura.

Em Niterói teve início o processo de expansão urbana, primeiramente nos bairros de São Francisco e de Charitas e posteriormente no sentido da Região Oceânica. Processo caracterizado pela ausência de planejamento, orientação e atuação do Poder Público, que em sua omissão permitiu o parcelamento de inúmeras glebas agrícolas em loteamentos urbanos irregulares e com fraca ou inexistente infraestrutura. Também ocorreu, com a alteração das normas de ocupação do solo urbano, o início da verticalização da cidade de Niterói, que passou a sofrer forte pressão do mercado imobiliário, para implantar o novo modelo já iniciado em 1940 na cidade do Rio de Janeiro. A verticalização foi inaugurada nos bairros da zona sul e favoreceu o fenômeno do adensamento do espaço urbano na cidade.

Na década de 1960 deu-se a transferência da capital federal para o planalto central, provocando um debate em torno do destino do estado do Rio de Janeiro e da Cidade do Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal. A fusão foi descartada neste primeiro momento, vencendo a proposta política da criação de um novo estado da federação denominado de Guanabara, tendo como primeiro governador Carlos Lacerda.

Com o golpe militar em 1964 e instalação da ditadura em nosso país, novos projetos foram implementados, afetando intensamente a cidade de Niterói. Em primeiro lugar a

construção da ponte Rio- Niterói, permitindo que a partir de 1974, as duas cidades – Niterói e Rio de Janeiro – se tornassem bem mais interligadas. Ao prevalecer a ótica regional, não foram feitos estudos de possíveis impactos urbanos e ambientais na cidade. Ocorreu, então, de modo mais imediato, uma intensificação do adensamento urbano na região sul, assim como, da expansão via Região Oceânica, passando a alcançar Itaipú. Posteriormente, em 1975, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a cidade do Rio de Janeiro deixa de ser capital da Guanabara e passa a ser a capital do estado do Rio de Janeiro, destituindo Niterói de tal posição política na Federação Brasileira, passando a simples condição de ser um dentre os inúmeros municípios do novo estado.

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

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

4. O Estatuto da Cidade e a construção do Plano Diretor de Niterói

A dimensão assumida pelo processo de urbanização em nosso país, frente o crescimento da desigualdade mensurado pelo crescimento econômico descortina a carência existente e a concentração espacial da pobreza. (SILVA, 2010).

Ao longo dos tempos percebe-se a alteração na imagem das cidades, assumindo um novo modelo de assentamento humano, com notável aumento da condição de precariedade, ausentes as condições mínimas necessárias para a habitabilidade mencionada anteriormente, carente de infraestrutura necessária para a existência digna. (SILVA,2010).

Sob esta perspectiva, a ordenação dos espaços urbanos merece especial atenção na busca da solução dos inúmeros problemas sociais que afligem as camadas mais desprestigiadas da população, e que acarretam o crescente fenômeno de urbanização da pobreza (FERNANDES, 2006).

No que interessa ao presente tema, na análise da questão espacial, seja no que se espera do modelo assumido pela cidade, seja pela questão envolvendo a moradia, perseguindo-se o ideário de qualidade de vida, vistos como ambientes de promoção da saúde, cabe destacar a importância da nova orientação da ordem jurídica no tratamento destas questões. A mencionada inovação veio a ocorrer diante da inserção do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira, tendo em vista que o civilismo clássico já não correspondia às complexidades deste fenômeno (FERNANDES, 2006).

Conforme salienta Fernandes (2010, p.58), “Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico-políticas iniciais para a promoção da reforma urbana”. Antes da Constituição de 1988, as leis que tratavam de questões urbanísticas retratavam isoladamente problemas específicos (CARVALHO FILHO, 2009). Imperioso destacar novamente que grande parte do capítulo constitucional teve como base a Emenda Popular de Reforma Urbana, contando com o envolvimento de mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos ligados ao Movimento Nacional de Reforma Urbana, e que pugnava pelo reconhecimento constitucional dos princípios: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas (FERNANDES, 2010).

Diante da necessidade de enfrentar estas questões e com a ressalva em relação ao direito social de moradia, que não foi aprovado diante do contexto político desfavorável, deve ser enfatizado que a autonomia do governo municipal foi reconhecida em termos jurídicos, políticos e fiscais, este último em menor escala e que o princípio da gestão democrática das cidades foi pela Constituição endossado com maior amplitude na participação direta no processo decisório (FERNANDES, 2010). Também merece realce a aprovação de instrumentos como a usucapião especial urbana e a concessão do direito de uso, que possibilitam os programas de regularização fundiária, seja em terrenos privados ou públicos, respectivamente, e que podem responder à almejada regularização de assentamentos informais consolidados.

No tocante à propriedade urbana, esta reconhecida como direito fundamental, salienta-se a necessidade de que seja direcionada ao cumprimento de sua função social, determinada

pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais. Notadamente um princípio que vem sendo repetido desde a Constituição de 1934, e que agora encontra apoio na Constituição Federal de 1988 promovendo, juntamente com o Estatuto da Cidade, a alteração do instituto tipicamente individualista e absoluto, modelo firmado sob a égide do Código Civil de 1916.

Quanto à necessidade de enfrentar e combater a especulação imobiliária, os mecanismos de parcelamento, utilização e edificação compulsórios, juntamente com o imposto predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, apresentam-se como importantes instrumentos.

Mais de dez anos depois de um intenso processo de negociação envolvendo forças políticas e sociais, revela-se a regulamentação do postulado constitucional contido nos artigos referentes à política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988), o que se realiza pela Lei nº 10.257/2001 (FERNANDES, 2010). A lei em debate se denomina Estatuto da Cidade, e estabelece diretrizes gerais de política urbana.

Todo o ordenamento acaba envolvido e impulsionado pela relação entre os indivíduos e os grupos que residem nas cidades e seus diferentes e muitas vezes contraditórios e até incompatíveis interesses. Sob este aspecto, a cidade resulta do “conjunto dos subsistemas que, ajustados entre si, se tornam necessários à vida e ao bem-estar da coletividade e dos cidadãos que a integram” (CARVALHO FILHO, 2009, p.4). Desta feita, o Estatuto estabelece, conforme seu artigo 1º, parágrafo único, “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem, portanto, uma alteração na propriedade urbana e na cidade, agregando a estes institutos a função social, estabelecendo-se as bases “de um novo paradigma jurídico-político que controle o uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada” (FERNANDES, 2010, p.61).

Os novos instrumentos trazidos pela ordem jurídica possibilitam aos municípios, com o seu manejo adequado, uma ordem urbanística mais eficiente e sensível ao seu quadro social. Para esta tarefa, muitos instrumentos podem ser utilizados, especialmente no âmbito dos seus planos diretores, intermediada pelo planejamento e gestão democrática. O grande desafio é a busca de sua efetividade o que, de certa forma, envolve o tema proposto, sendo apresentados em capítulo seguinte, alguns mecanismos para este desiderato notadamente no município analisado.

O plano diretor mencionado é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana em nosso país. Traduziu a incorporação, pelo constituinte originário, de parte da Emenda Popular pela Reforma Urbana que, como visto, resultou de um amplo movimento da sociedade brasileira em âmbito nacional em torno desta importante questão. Posteriormente foi incluída, com o Estatuto da cidade, a participação da sociedade civil no processo de sua elaboração e efetivação, procurando superar os limites da democracia estritamente representativa, porque segundo Fernandes; Ruediger; Riccio (2010, p.528):

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

Neste sentido, indica um enorme avanço político em nosso país a construção participativa não só do plano diretor em sentido formal, mas também no que concerne a sua efetivação no caminho da gestão democrática das nossas cidades. A qualidade desta participação está condicionada a diversos fatores como, por exemplo, o nível de cultura cívica ou democrática no município, a pujança da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos meios de comunicação social comprometidos com a questão coletiva da construção da cidade, assim como, a renovação da representação no sentido de eleger lideranças que demonstrem um efetivo compromisso público com a função social da cidade. Caso contrário, a participação será de baixíssima intensidade e qualidade, na realidade se traduzindo em simples homologação ou legitimação das propostas apresentadas pela equipe técnica do governo e não em efetiva partilha do poder como dispõe a Constituição.

Nesta direção, o governo federal estabeleceu algumas normativas, como a resolução 34\ 2005 do Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades, que procuraram destacar algumas formas em que deve ocorrer a participação da sociedade ou os instrumentos de gestão democrática, como a organização do Conselho da Cidade em cada município, a prática de audiências públicas, consultas populares através de referendos e plebiscitos, ou seja, espaços e práticas de decisão direta da cidadania participativa. Já a resolução 25|2005 estabelece algumas exigências para que tais meios não sejam apenas canais formais, como: efetividade na

publicidade da convocação em espaços que realmente cheguem ao conhecimento da população, realização das audiências públicas em horários e locais que permitam o acesso e a participação expressiva dos cidadãos, ações de incentivo e de mobilização da sociedade, bem como, ações voltadas para a capacitação das lideranças sociais e não para a sua cooptação.

Niterói aprovou o seu plano diretor em 1992 no final do primeiro mandato de Jorge Roberto Silveira. Num momento em que a cidade crescia reproduzindo o padrão comum de exclusão social e territorial, vivenciando o processo de adensamento populacional nos bairros do centro e da zona sul, fortes pressões do poder imobiliário para mudanças nas normas de edificação, principalmente as relacionadas ao estabelecimento de padrões de gabarito nas regiões, déficit de saneamento básico nas áreas de expansão urbana, nas favelas e nos assentamentos e loteamentos irregulares.

No que concerne à participação da sociedade no plano e posteriormente na sua revisão em 2004, a fim de adequá-lo ao Estatuto da Cidade, foram realizadas audiências públicas e vários seminários temáticos abertos à população pela Universidade Federal Fluminense, a Associação de Engenheiros e Arquitetos de Niterói, bem como de outras entidades da sociedade civil.

Os entrevistados na época por pesquisadores, em sua grande maioria, afirmaram que houve sim uma boa mobilização da sociedade niteroiense quando da elaboração do plano, o que já não aconteceu na sua revisão em 2004, pois segundo estes não foi feito, neste segundo momento, um trabalho sério de mobilização e de divulgação pelo setor público municipal, os fóruns foram restritos, com baixa participação e dominados por uma linguagem técnica e jurídica pouco acessível ou compreensível pelos cidadãos que participaram.

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

O Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (CMUMA), órgão apenas consultivo e principal meio de participação e fiscalização da sociedade, deixou de ser convocado pelo governo justamente no momento importante da discussão em torno das Operações Interligadas (n. 1732/99), que alteraram os parâmetros, estabelecidos em 1995, para os gabaritos da região das Praias da Baía (Icaraí, São Francisco, Charitas, Ingá, Boa Viagem e Jurujuba), cedendo à pressões do mercado imobiliário, que os considerava muito restritivos.

Ficando evidente que tal vitória dos agentes econômicos só foi possível pela ausência de participação da sociedade civil, cujos interesses vão além dos definidos pelo mercado.

A revisão de 2004 objetivou o plano às exigências do Estatuto da Cidade, principalmente no que tange à participação da sociedade no planejamento urbano. Instituiu um novo Conselho – O Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) – enquanto um órgão colegiado, deliberativo, sendo constituído por 18 titulares e 18 suplentes e com a seguinte composição: 5 representantes indicados pelo poder executivo, 2 pelo poder legislativo, 5 indicados pelos movimentos sociais e populares, 2 pelo segmento empresarial, 2 pelos trabalhadores, 1 por entidades profissionais e acadêmicas e 1 por organizações não governamentais.

Definiu a divisão do território em cinco regiões: Praias da Baía (incorpora o Centro), Oceânica, Norte, Pendotiba e Leste e estabeleceu a exigência obrigatória de um PUR (Plano Urbanístico Regional) para cada uma delas, adequados às suas peculiaridades e devendo ser elaborados com ampla participação popular. Instituiu áreas de Especial Interesse Ambiental (preservação permanente) e as APAS (áreas de proteção ambiental) como as Lagunas, as Florestas e o parque da Cidade, as áreas de Especial Interesse Social (terrenos públicos ou privados ocupados por favelas, conjuntos habitacionais populares, loteamentos irregulares e terrenos não edificáveis onde haja interesse público em suprir demandas de equipamentos comunitários e habitacionais), áreas de especial Interesse Econômico (turístico, agrícola, pesqueiro, ou de implementação de atividade econômica de interesse público) e, por fim, áreas de especial Interesse Urbanístico. Para proteger as paisagens e o direito humano a elas, estabeleceu parâmetros para a construção nas encostas, a exigência de baixa ocupação e de adequação para não descaracterizar a sua morfologia ou o seu perfil natural, além de prever o estudo do impacto de vizinhança. Também estabelece que a aplicação de recursos provenientes da outorga onerosa para construção deve ser para a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a criação de espaços públicos de lazer e de áreas verdes. Por fim é considerado vago em relação à edificação compulsória, ao IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento de títulos, sem fixar parâmetros ou diretrizes claras ou bem definidas.

Acerca da efetiva atuação do COMPUR parece pertinente a seguinte indagação: pode ser considerado um espaço público de efetiva participação da sociedade, capaz de orientar as decisões no sentido da função social da cidade? Ou, ao contrário, tem se demonstrado, ao longo de sua existência, como mais um dos espaços de simples legitimação das diretrizes apresentadas pelo poder público?

Destaca Hagino (2008, p.2535) em sua pesquisa sobre a atuação do COMPUR de Niterói e das Conferências da Cidade realizadas em 2003, 2005 e 2007, por exemplo:

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

Outras questões relevantes para a implementação da gestão democrática da cidade devem ser consideradas, como, por exemplo, a não convocação do COMPUR pelo poder público, decidindo unilateralmente em certas situações, apesar das atribuições do Conselho. O fato de embora aberto a todo e qualquer cidadão de Niterói, tendo o direito de participar dos debates, sem poder de voto, esta participação ser basicamente inexistente. Na realidade, ocorreu desde a primeira reunião em maio de 2004 até 2007, conforme pesquisa documental, a participação restrita dos conselheiros e suplentes, que ao longo do tempo se revezavam entre si, indicando uma ausência de renovação e uma tendência à burocratização.

Foram destacados pela citada pesquisa problemas como a falta de um trabalho de capacitação dos cidadãos para discutir as questões apresentadas, a utilização pelos membros do poder público de uma linguagem extremamente técnica e pouco acessível, o conhecimento da pauta ou dos pontos a serem debatidos somente no momento da própria reunião e a inexistência de uma atuação constante de mobilização e informação da sociedade etc.

A conclusão a que chegou Hagino (2008, p.2536) foi a de que “ O COMPUR têm servido mais à legitimação das ações do executivo do que sua formulação conjunta de políticas urbanas com outros setores Sociais.” Análise compartilhada por outros atores sociais e expressas, por exemplo, em entrevistas como a feita ao vereador opositor Paulo Eduardo, quando declarou que toda a área de trás do MAC *era não edificável*. (...) daí numa canetada a prefeitura alterou o gabarito e o uso. Então *aquilo que não era edificável passou a ser*, com um gabarito muito elevado. Então, percebemos que o uso da caneta como instrumento de apropriação privada do que é público foi intensamente utilizado.

Tal prática vem sendo aparentemente preservada na atualidade, quando da discussão e implementação do denominado Projeto de Revitalização do Centro de Niterói; sendo no momento de difícil comprovação documental, já que o próprio site dedicado ao

acompanhamento da atuação do COMPUR, no compromisso do atual governo em torno dos valores da transparência, do acesso à informação e etc. deixou de divulgar as atas das reuniões do Conselho. Exigindo, desta forma, a continuidade da pesquisa através de entrevistas e de possíveis outras fontes documentais.

5 As políticas públicas direcionadas à construção da cidade, à efetivação da moradia e promoção da saúde implementadas no Município no período de 1989 a 2010

O município de Niterói vive uma continuidade político-administrativa de 1989 à 2014, sendo governado pelo PDT e PT, coligados ou não. Partidos que se situam no espectro político/ideológico de nosso país como comprometidos com os objetivos sociais do Estado e à efetivação dos direitos humanos.

Inicialmente, no período de 1989 à 1992, primeiro mandato de Jorge Roberto Silveira do PDT, o modelo de gestão municipal voltou-se para o atendimento das necessidades básicas da população empobrecida e incluiu a sua participação nas políticas públicas implementadas através de dois inovadores projetos: o “Vida Nova no Morro” e o Programa “Médico de Família”, ambos voltados para a construção de ambientes sociais saudáveis e a promoção da saúde.

A elaboração do primeiro projeto acima referido revela que a questão envolvendo a moradia é um grande desafio a ser enfrentado quando vista como determinante social da saúde, interpretada, portanto, em seu sentido mais amplo, a ensejar, como já demonstrado, o cumprimento de padrões mínimos que atendam à almejada qualidade de vida.

Em nosso país, inúmeras são as carências habitacionais que se concentram, em grande parte, nas camadas populacionais de baixa renda. No Município de Niterói, de acordo com o censo 2010, 79.623 pessoas viviam em 24.286 domicílios particulares ocupados em 77 aglomerados denominados de subnormais, estes designados como unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais dispostas, em geral, em ocupações desordenadas.

Na tentativa de enfrentar este desafio, o poder público local implementou algumas ações dispersas, das quais podemos citar, com base nas informações contidas no diagnóstico para o Plano Local de Habitação de Interesse Social, na década de 90, o Programa Habitar Brasil BID, EMUSA e Secretaria de Urbanismo – HBB e a aprovação do Plano Diretor (AEIS) e nas

décadas de 2000 a 2010, a criação da Sub-secretaria de Habitação (Secretaria de Urbanismo), a alteração do Plano Diretor - Criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e Regulamentação de instrumentos, Conselho de administração do Fundo de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, a criação da Secretaria de Habitação, a adesão do Município ao SNHIS e a Lei 2.666/2009 – MCMV em Niterói.

Frente ao crescimento desordenado, as ocupações irregulares e a favelização são realidades sociais que acometem os moradores e fazem surgir a necessidade de uma política pública eficaz que atue diante destes problemas detectados. Uma das iniciativas públicas que merece especial destaque encontrava-se neste projeto denominado “Vida Nova no Morro”, concebido no decorrer do ano de 1989, sob o governo do prefeito Jorge Roberto Silveira e que, juntamente com a implantação pioneira do programa Médico de família acima citado, contribuiu para elevação da qualidade de vida no município. O projeto consistia na realização de um conjunto de obras em comunidades carentes de infraestrutura urbana e foi posteriormente copiado no Rio de Janeiro com o nome de "Favela Bairro". Em 1999, pela Indicação Legislativa nº103, foram incluídas no Projeto Vida Nova, as localidades denominadas Morro do Palácio, Favela Nova Brasília, Morro do Estado, Vila Ipiranga, Morro dos Marítimos, Morro do Maruí Grande, Morro do Serrão e Morro de Souza Soares.

Entretanto, o problema que aflige a camada mais carente da população necessita de políticas com continuidade. Na tentativa de dimensionar a situação nos últimos anos, o diagnóstico realizado apontou a existência de 166 comunidades no Município, que abrigam milhares de moradores, um aumento significativo diante dos dados disponibilizados pelo Censo do IBGE que, no ano de 2000, quando houve o abandono do projeto pelo poder público, registrava apenas 43 favelas. Cabe ressaltar também, o sensível aumento da população de rua.

O problema se agrava diante das ocupações em áreas de risco, o que ocorre face à ausência de fiscalização, e que se tornou público diante do desastre socioambiental ocorrido em 2010 com o desmoronamento do Morro do Bumba, situado no bairro Viçoso Jardim, na periferia de Niterói/RJ, um antigo depósito de lixo, posteriormente ocupado irregularmente, ensejando o trágico desfecho com vítimas fatais e inúmeras famílias desabrigadas.

Quanto ao Programa Médico da Família, que se mantém até os dias atuais, este foi inspirado na experiência cubana e adequado à realidade de Niterói; num difícil momento em que o município foi acometido por duas epidemias de dengue e vários casos de meningite; sendo considerado como uma política que visa à construção social da saúde, segundo Hübner; Franco (2007, p.178):

O município de Niterói foi buscar no modelo cubano, também em 1990, sua referência para implantação do modelo de medicina familiar. A proposta de Niterói, o Programa Médico da Família (PMF), acabou servindo de modelo para outros projetos de saúde da família, inicialmente no RJ, e posteriormente para vários municípios de estados brasileiros, e no plano federal para o atual Programa de Saúde da família (PSF).

A metodologia criada para a atuação do programa traz profundas e importantes inovações. Destaca-se a relação construída entre a equipe básica de trabalho e a comunidade em que atua, ambos sujeitos ativos na construção social da saúde; capazes de se transformarem a si próprios e o ambiente em que trabalham e vivem. Também merece atenção a demarcação de uma certa área de atuação e um trabalho preliminar de levantamento das suas condições sociais, de seus recursos, práticas culturais, buscando definir problemas, prioridades, recursos próprios; enfim um delineamento de sua peculiaridade ou situação específica ou o seu diagnóstico social.

Em cada comunidade atuam equipes básicas formadas por um médico generalista e um auxiliar de enfermagem local, contratados pelas Associações de Moradores e regidos pela CLT. São instaladas em uma construção chamada de módulo e constituída de dois consultórios, sala multiuso, sala de vacinação e nebulização, farmácia, pequena copa, dois banheiros e área livre de recepção e circulação. Sua carga horária é de 40 horas semanais, sendo 20 horas no módulo e 20 horas de campo ou de visita das famílias integrantes da respectiva área.

Estas equipes básicas são proporcionais ao número de setores da área definida, sendo que cada setor abrange 200 a 250 famílias, ou seja, cerca de 1000 a 1200 pessoas residentes naquele local. São supervisionadas por uma equipe multiprofissional constituída por especialistas em clínica médica, pediatria, ginecologia, saúde pública, enfermagem, serviço social mental e cirurgia ambulatorial e que segundo Teixeira; Monteiro; Miranda (1999, p.5):

(.....) complementa as ações da equipe básica, sendo responsável pela capacitação permanente dos profissionais, objetivando garantir a resolutividade dos médicos e auxiliares de enfermagem sobre os problemas diagnosticados. Estes profissionais atuam nos módulos realizando visitas semanais, onde organizam interconsultas, avaliações individualizadas de situações atendidas e discussões dos aspectos inerentes às estratégias operacionais. Cabe a cada equipe de supervisão a responsabilidade de trabalho com até 20 equipes básicas.

O trabalho realizado está direcionado para a medicina curativa ou para o âmbito da recuperação da saúde, para a medicina preventiva ou o controle de riscos atuais e potenciais, como as ações voltadas para a puericultura, imunização, pré-natal, hipertensão, diabetes etc.;

mas também no sentido da criação de condições propícias à promoção da saúde pela capacitação da comunidade na busca de melhor qualidade de vida. Ou seja, nas palavras de Hübner; Franco (2007,p.179):

(...) o programa vai incorporar, além das dimensões de controle de danos e controle de riscos, o controle de causas, trabalhando a partir de determinantes socioeconômicos, culturais e ambientais, procurando estimular uma intervenção social organizada (participação popular) na busca permanente de ações intersetoriais capazes de criar condições propícias para a promoção de saúde. Trabalha na perspectiva da promoção, mas sem perder de vista as dimensões de controle de risco (prevenção) e de controle de danos (medicina curativa).

Atualmente o programa conta com 33 unidades e, segundo os participantes da Agenda 21 Niterói, precisa avançar ou ser universalizado através da ampliação da sua cobertura para todos os bairros do município, especialmente as comunidades de baixa renda, pois demonstrou ser uma política pública eficiente e essencial para a promoção da saúde e melhoria da qualidade de vida da população.

A perspectiva social começa a ser minimizada a partir da implementação de um outro modelo de política urbana em 1993 com o projeto da construção do Caminho Niemeyer, que, na versão original e completa deveria conter dois templos religiosos, um teatro popular, o Centro de Memória Oscar Niemayer, um Museu do Cinema e terminar no Mac. O projeto até hoje não foi concluído, contando com o MAC, inaugurado em 1996 no final do governo de João Sampaio do PDT, o teatro popular e o Museu do Cinema ainda parcialmente inaugurado.

Esta outra perspectiva urbana teve objetivou construir uma nova identidade para Niterói, enquanto uma cidade vocacionada para a cultura e o turismo e incluída no circuito nacional e internacional do turismo cultural, estimular a vinda de empresas de turismo, de serviços, de construtoras e imobiliárias etc., fortalecendo desta forma as perspectivas econômica e cultural na construção da cidade, além de recuperar a autoestima do niteroiense.

As avaliações dos resultados desta investida urbana são contraditórias, mas destacamos a que melhor expressa o foco da análise aqui proposta, que é o a construção de ambientes sociais favoráveis à promoção da saúde e, neste sentido, citamos Oliveira (2009, p. 383) quando afirma:

(...) se por um lado, a construção do Caminho Niemeyer, trouxe para a cidade obras de um ícone da arquitetura contemporânea mundial, tornando-a mais atrativa para setores ligados ao turismo, à indústria cultural, ao comércio varejista, ao capital imobiliário, e apta a um certo tipo de público e consumo de classe média alta, gerando renda para a cidade, por outro, não contribui efetivamente para uma *cidade verdadeiramente cidadã*, num sentido amplo e estrito do termo, uma vez que os objetivos do projeto visam muito mais uma

projeção da cidade, como um foco de luz, para o Brasil e o mundo, do que a melhoria da vida e dos serviços da cidade para a sua população em geral.”
“(…) como decorrência da valorização e especulação imobiliária presencia-se em algumas dessas áreas, em especial na Boa Viagem, junto uma MAC, uma substituição de classes, nos permitindo assinalar um possível processo de *gentrificação* em curso, motivado aqui pelo consumo dos lugares e paisagens.

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

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

6 Conclusão

A cidade de Niterói em seu processo de construção histórica até a Constituição Federal de 1988, foi objeto de intervenções urbanas voltadas para configurá-la enquanto capital de província e posteriormente do estado do Rio de Janeiro, prevalecendo a lógica do embelezamento, do monumentalismo e do fortalecimento econômico.

A partir de então, o primeiro governo municipal eleito pós-ditadura foi do PDT na pessoa de Jorge Roberto da Silveira. Inaugura-se um novo perfil de política urbana voltado para a cidade social, atendendo ao comando constitucional, recebendo o município com um IDHM de 0,681 e tendo como principais ações, dentre outras, o projeto “Vida Nova no Morro” e o

“Programa Médico de Família”, referendados por seu ineditismo e premiados pela ONU. Prefigurando um primeiro movimento no sentido da construção da cidade saudável enquanto um ambiente social capaz de promover a saúde dos munícipes.

A partir do segundo governo – 1993 a 1996 - os projetos sociais foram mantidos, entretanto, boa parte do investimento público foi direcionada para a construção da City Marketing visando a promoção e a visibilidade do município no âmbito nacional e internacional através da implementação do projeto Niemeyer, até hoje não concluído.

O segundo mandato -1997 a 2000 – de Jorge Roberto Silveira, manteve a nova diretriz urbana e findou sem a esperada ampliação e universalização do Programa Médico de Família e o abandono do projeto Vida Nova no Morro no ano de 2000. Apesar disto, no fim de seu mandato o IDHM do município elevou-se para 0,771, sendo considerado o terceiro do Brasil e o primeiro do Rio de Janeiro.

Conclui-se que, apesar da mudança no perfil da política urbana e de um enfraquecimento na diretriz da cidade saudável, concorreram para o aumento do IDHM, a manutenção do Programa Médico da Família, apesar da não universalização, elevando o índice da promoção e da prevenção desta, assim como, o elevado nível da renda e educacional. Estes últimos ocorreram, preferencialmente, não pela atuação do governo municipal, mas pela intensa migração do Rio de Janeiro de indivíduos da classe média alta, com excelentes níveis de escolaridade e de renda, que optaram por viver na cidade portadora de elevado IDHM, organizada, limpa e não violenta.

Ressalta-se, outrossim, a fato da classe média baixa e dos mais empobrecidos serem empurrados neste processo não só para a periferia do município, mas também para outros como os de São Gonçalo, Itaboraí e Maricá, em que o valor da terra e dos alugueres eram mais acessíveis a sua renda.

A perspectiva do governo municipal em compatibilizar os dois modelos – cidade saudável e City Marketing, esbarrou, dentre outros obstáculos, com a estruturação da nossa federação que, a partir da Constituição Federal de 1988, ampliou a autonomia do município incluindo a implementação de uma política urbana conforme diretrizes do plano diretor, sem a devida contrapartida da proporcional arrecadação tributária e da capacidade financeira.

Apesar da cidade de Niterói ter alcançado o esperado reconhecimento nacional e internacional, pois o número de visitantes aumentou consideravelmente, tais mudanças não foram capazes de promover a revitalização do Centro da Cidade conforme esperado, como manteve o modelo excludente de urbanização, pois estimulou a ida das classes sociais mais baixas para a periferia, habitando em loteamentos irregulares, nas encostas dos morros em

situação de precariedade e até mesmo se deslocando para municípios menos desenvolvidos social, econômica e culturalmente, inviabilizando uma boa qualidade de vida.

Destaca-se que a mudança de perfil foi possível pela baixa intensidade e qualidade da participação popular, pois em todo o período analisado no presente trabalho, não houve por parte do poder público projetos contínuos de capacitação das lideranças e dos cidadãos motivados, para qualificarem a sua atuação e efetivamente compartilharem as decisões no COMPUR, que, pela não renovação de seus membros e do revezamento entre os mesmos, não atua enquanto um meio efetivo de construção democrática da cidade.

O modelo inaugurado no segundo mandato, foi intensificado e aprimorado no curso dos outros mandatos, e atualmente no governo do PT se expressa no Projeto de Revitalização do Centro de Niterói, extremamente polêmico e criticado por diversos setores sociais do município, a pôr em risco novamente, o ideário de promoção da saúde, desafiando o retorno ao debate oportunamente.

7 Bibliografia

ADRIANO, Jaime Rabelo; WERNECK, Gustavo Azeredo Furquim; SANTOS, Max André dos; SOUZA, Rita de Cássia. A Construção de Cidades Saudáveis: uma estratégia viável para a melhoria da qualidade de vida? – **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. v.5(1);p.53-62,2000.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de. **Interventores e intervenções: projetos urbanos no centro de Niterói na década de 1940**. In: Anais Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, v.5, n.3, 1998. Disponível em www.ampur.org.br. Acesso em 22 de maio de 2014.

_____. **A renovação de Centros Urbanos para Uso Habitacional. Um Estudo de caso: A Cidade de Niterói**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ, Engenharia de Produção, Rio de Janeiro, 1980.

BIASOTTO, Rosane; BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Ricarda Lucília. Avaliação dos Planos Diretores: Estudo de Caso de Niterói. **Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, UFRJ. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/niteroiestudodecaso.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2014.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009

COHEN, Simone Cynamon; BODSTEIN, Regina; KLIGERMAN, Débora Cynamon; MARCONDES, Willer Baumgarten. **Habitação saudável e ambientes favoráveis à saúde como estratégia de promoção da saúde.** Ciência e Saúde Coletiva, 2007.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística.** 2010. Disponível em: www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique_FROTA.pdf. Acesso em 20 de junho de 2014.

FERNANDES, Janaína de Mendonça; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. **Gestão Pública e Cultura Cívica: A Participação Pública no Desenho do Sistema de Águas na Cidade de Niterói.** O&S, Salvador, v.17, n.54, p.527-542 - julho/setembro, 2010. Disponível em: www.revistaoes.ufba.br. Acesso em 19 de maio de 2014.

FERREIRA, Marieta de Moraes. A cidade como centro político. *In*: MARTINS, I. L;

KNAUSS, P. (Orgs.). **Cidade Múltipla: temas de história de Niterói.** Niterói livros, 1997.

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

HERMANY, Ricardo. O Plano Diretos e a Participação Social na Esfera Pública Municipal. *In*: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas. Desafios Contemporâneos.** Tomo 7. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

HUBNER, Luiz Carlos Moreira; FRANCO, Túlio Batista. O Programa Médico de Família de Niterói como Estratégia de Implementação de um Modelo de Atenção que Contemple os Princípios do SUS. *Physis: Revista Saúde Coletiva*, RJ, 17(1): 173-191, 2007.

KORNIS, Mônica Almeida. A nova situação fluminense. *In: Marieta de Moraes Ferreira (Org.). A República na Velha Província*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

LEAL, Rogério Gesta. **A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MORAES, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

OLIVEIRA, Márcio Piñon. Política Urbana e o “Caminho Niemeyer” em Niterói-RJ: da resignificação da cidade a (re) valorização do espaço urbano. *In: Mendonça, F., Lowen-Sahr, C.L e Silva, M (Orgs). Espaço e Tempo: complexidade e desafios do fazer geográfico*. Curitiba: Ademadan, 2009.

OLIVEIRA, Márcio Piñon; MIZUBUTI, Satie. Niterói: o jogo político e sua repercussão na paisagem, cultura e representação. *Revista Espaço & Cultura*, UERJ, Rio de Janeiro, n. 25,p.69-83, jan/jun de 2009.

OSÓRIO, Letícia Marques. O Direito à Moradia como Direito Humano. *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: Notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal**. *In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, 2008. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28986>. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

SCHWARTZ, Germano. **Direito à Saúde: Efetivação em uma Perspectiva Sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

TEIXEIRA, Suely C. S; MONTEIRO, Valéria de O.; MIRANDA, Verônica A. Programa Médico de Família no Município de Niterói. **Dossiê Saúde Pública**, v.13, n. 35. São Paulo. 1999.

UMMUS, Marta Eichemberger; MATOS, Paulo Pereira Oliveira; JESUS, Silvia Cristina. **O Avanço da Urbanização no Município de Niterói (RJ) entre 1987-2007**. Disponível em http://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOII_CD. Acesso em 15 de junho de 2014.

WESTPHAL, Marcia Faria. O Movimento Cidades/Municípios Saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, vol.5.jan-mar, 2000.