

## A CIDADE NOS NEGÓCIOS E OS NEGÓCIOS NA CIDADE. NOTAS SOBRE AS OPERAÇÕES URBANAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

### **Regina Bienenstein**

Professora do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (PPGAU-UFF), coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU-UFF) - bienenstein2012@gmail.com

### **Glauco Bienenstein**

Professor da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (EAU-UFF), coordenador do grupo de pesquisa Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano (GPDU-UFF) - glaucob01@gmail.com

### **Daniel Mendes Mesquita de Sousa**

Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (PPGAU-UFF), integrante do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU-UFF) - danielmendesms@yahoo.com.br

## **1. Introdução**

O processo de ajuste do capitalismo financeiro e globalizado tem requerido dos administradores urbanos, mundo afora, a adoção de medidas voltadas para fazer frente aos constrangimentos daí advindos. Tal tendência tem afetado sobremaneira as metrópoles da periferia do capitalismo, as quais têm sido campo experimental de um conjunto de inovações que, por sua vez, buscam criar novas fontes de recursos capazes de alimentar iniciativas voltadas à inserção de tais metrópoles no cenário mundial.

Neste contexto, as frentes marítimas representam um grande potencial como fator de recuperação urbana, pois fornecem elementos ambientais, qualidade da paisagem e atrativos para a localização das atividades, que contribuem para melhorar significativamente a qualidade de vida, elementos singulares no âmbito da “*guerra global entre os lugares*”<sup>1</sup>.

No grupo de prescrições e/ou estratégias para enfrentar esta realidade, vinculadas à gestão e ao planejamento das metrópoles contemporâneas, os projetos de grande escala e os megaeventos esportivos são os dois mais importantes. Além destes, há também os vinculados à renovação urbana que, em geral, têm abarcado estratégias centradas em deixar partes da cidade sob o livre arbítrio do mercado imobiliário, estimulando o processo histórico de uso da terra, de que o mercado imobiliário é protagonista. Em geral, o objetivo deste tipo de iniciativa é mudar as leis destas áreas urbanas, criando áreas exclusivas onde o capital imobiliário pode atuar diretamente, sem obstáculos e, talvez mais problemático, sem riscos.

---

<sup>1</sup> SANTOS, M. 1999. Disponível em: <[http://www1.folha.uol.com.br/fof/brasil500/dc\\_3\\_5.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fof/brasil500/dc_3_5.htm)> Acesso em: 05/12/14.

Tais propostas têm sido apresentadas ao público como a única maneira de conseguir a revitalização e suplantando o quadro de crise que as aglomerações urbanas têm enfrentado nas últimas décadas.

Ocorre, contudo, que a implementação de tais iniciativas quase sempre encontram resistência, uma vez que a experiência tem demonstrado que, via de regra, um considerável número de grupos sociais tem sido negativamente atingido por elas. Assim sendo, a importância de serem técnicas e politicamente legitimadas tem obrigado os proponentes dessas iniciativas a confrontarem-nas com os habitantes das cidades, por intermédio, no caso brasileiro, por exemplo, de audiências públicas voltadas à sua legitimação e aprovação. Ou seja, nestes tempos identificados por uma verdadeira desmedida empresarial e pela necessidade de processos minimamente democráticos sobre os destinos das cidades, as ordens de justificação econômica dessas iniciativas têm que ser necessariamente submetidas à discussão, para sua posterior, se for o caso, aprovação e implementação.

Este trabalho trata do processo de aprovação da Operação Urbana Consorciada do Centro [da cidade] de Niterói (OUC/Niterói), indicando, de forma resumida, algumas semelhanças com o Projeto Porto Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro (Fig. 1). Para efeito deste objetivo, o presente documento é composto por três partes, aí incluída esta introdução. A primeira apresenta uma visão geral do atual processo de urbanização brasileira, demonstrando a extensão da aplicação deste modelo em cidades brasileiras com frentes marítimas. Na segunda parte, realiza-se breve reflexão sobre a Operação Urbana Consorciada do Centro de Niterói, suas respectivas propostas e estratégias de aprovação, comparando-a com o Projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro. Finalmente, como resultados preliminares, o artigo busca também mostrar como, nas políticas orientadas para e pelo mercado, estão sendo ignoradas as dimensões sociais e culturais, e como isto tem afetado a democracia urbana. Tal tendência parece constituir o que Vainer (2011), com base em Agamben (2004), denomina “cidade de exceção”, locus onde a democracia popular acaba sendo suplantada pela plena democracia do capital e sua lógica expansiva, de corte seletivo e excludente.

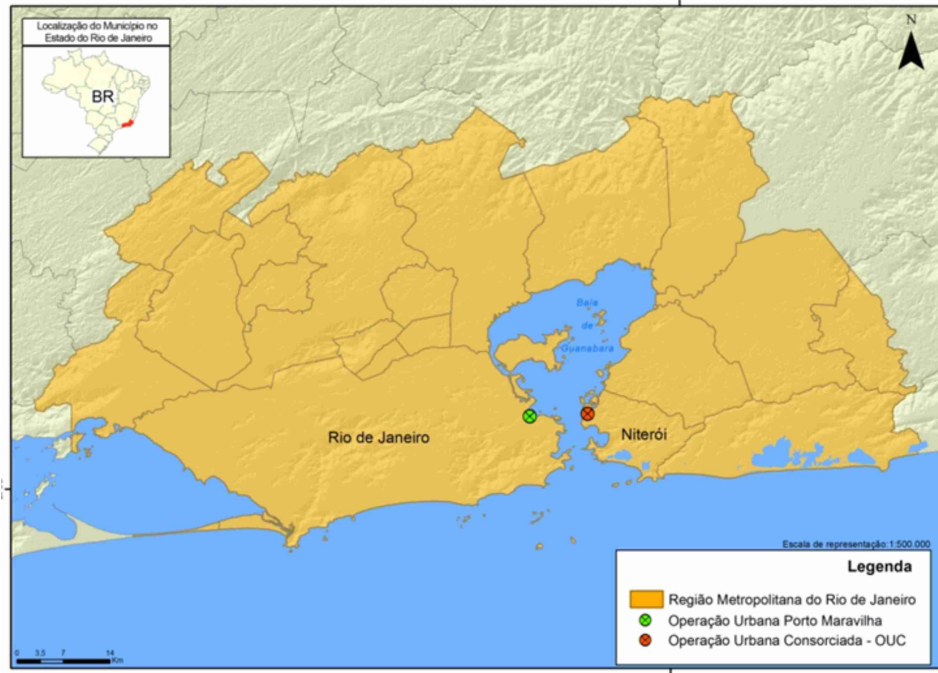


Figura 1 – Localização do Porto Maravilha e da OUC-Niterói - fonte: NEPHU-UFF

## 2. O processo urbano no Brasil no capitalismo tardio: algumas observações

Parte-se do princípio que, na atualidade, o modelo contemporâneo de gestão e realização da riqueza capitalista tem sido orientado por uma lógica expansiva que é seletiva (apenas alguns setores da economia) e socialmente excludente (apenas alguns grupos sociais são nela incorporados) (cf. Braga, 1997). Este padrão de acumulação, por sua vez, tem determinado modelos de gestão e planejamento do espaço urbano cujas diretrizes de investimento e de produção do espaço das cidades também tendem à seletividade (apenas partes do espaço urbano estão envolvidos) e à exclusão socioespacial (apenas algumas classes são contempladas e/ou inseridas nas benesses do conjunto de iniciativas adotadas). Novas formas de governança corporativa das cidades, a crescente privatização dos serviços urbanos, a venda de parcelas da cidade, o *city-marketing* e, por outro lado, o aumento da pobreza, da exclusão socioespacial e da violência urbana, entre outras expressões, constituem, respectivamente, o lado mais avançado e privilegiado e o lado mais fraco e, consequentemente, mais afetado negativamente por tais iniciativas.

Desnecessário dizer que estas tendências têm também um impacto no Brasil, principalmente após a virada neoliberal da década de 1990, quando o país começou a sofrer mudanças econômicas na direção das chamadas forças do mercado livre. O ajuste das grandes metrópoles brasileiras, especialmente as maiores regiões metropolitanas como Rio de Janeiro e São Paulo, às novas políticas, programas e projetos *market friendly*, tem forçado suas

respectivas administrações a experimentar novas formas de planejamento que, supostamente, trariam o desenvolvimento em um contexto de crise e de escassez de fundos públicos. Este momento corresponde ao fim do modelo de planejamento funcionalista e expressa a nova compreensão da gestão da cidade, que passa a ser vista como a de um lugar de negócios. Nesse sentido, reforça a posição de uma cidade que considera, “antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado” (Vainer, 2000).

A Operação Urbana Consorciada (OUC) aparece como instrumento alinhado com este avanço do ideário neoliberal. Com o objetivo de contornar a crise de financiamento por que passa a cidade, este instrumento possibilitaria seu enfrentamento, com a captação de recursos a partir da taxaço da construção acima de um coeficiente básico preestabelecido e até o limite definido pela legislação urbanística, permitindo assim, recuperar e revitalizar parcelas da cidade reconhecidas como degradadas. Os recursos são gerados por meio de títulos imobiliários, os "Certificados de Potencial Adicional de Construção" (Cepacs), vendidos na Bolsa de Valores, abrindo uma conexão entre o mercado imobiliário e o capitalismo financeiro. A ideia é que, conforme a renovação da área é implantada, os Cepacs são vendidos para financiar as obras necessárias. Supostamente, isto garantiria uma espécie de controle do investimento e conseqüentemente, o sucesso da iniciativa. No entanto, a análise da Operação Faria Lima, em São Paulo e da Operação Urbana Porto Maravilha, no Rio de Janeiro apontam justamente o contrário.

Observa-se nesse tipo de operação que o Estado vem intervindo e assumindo riscos do setor privado, mostrando que, apesar das declaradas restrições financeiras que têm justificado a adoção desse tipo de iniciativa, os recursos públicos têm estado disponíveis para dar suporte para sua realização e raramente para áreas que realmente necessitam (Fix, 2001, p. 80).

Em suma, um instrumento jurídico-administrativo que deveria estar direcionado para implantação de novas iniciativas voltadas para a produção de habitação social foi e, no caso de Niterói poderá ser, usado para financiar as operações imobiliárias privadas, conforme veremos na próxima seção, onde o projeto Porto Maravilha e da OUC-Niterói são brevemente apresentados.

### **3. Sonhos Pós-modernos vs. Realidades Brasileiras: notas sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro**

A inserção da cidade do Rio de Janeiro no ajuste neoliberal vem da década de 1990. Precisamente, o projeto de cidade que hoje se materializa por intermédio da construção da cidade olímpica, se iniciou em 1993, a partir da eleição de César Maia como prefeito do Rio. Desde então, o padrão de gestão e planejamento foram consideravelmente alterados, objetivando a consolidação do referido projeto, apesar das disputas e dissensos na estrutura de poder no nível municipal, assim como a duração dos constrangimentos oriundos do ajuste neoliberal. A criação de estruturas administrativas públicas excepcionais e fugazes, de meios do tipo *fast-track* (não-democráticos) de processos de tomada de decisões relativas ao desenvolvimento urbano encarnam algumas das principais tendências das administrações urbanas contemporâneas do Rio de Janeiro, independentemente do partido político no poder. O projeto "Porto Maravilha" é uma dessas iniciativas.

Seguindo os exemplos de Rotterdam, Barcelona e Buenos Aires, o executivo municipal do Rio de Janeiro lançou em 2009, com o apoio dos governos estadual e federal, o projeto Porto Maravilha (Lei Municipal nº 101/2009), que engloba uma área de aproximadamente cinco milhões de metros quadrados de terrenos urbanos, a maior parte deles terras públicas (Fig. 2).



Figura 2 - *Porto Maravilha* (delimitada em cor azul)

Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>

Acesso em 21 de janeiro de 2014

A ideia de lançar este projeto, que começou efetivamente em 2010, constituiu, indiscutivelmente, um importante passo na direção de uma cidade que não mais representaria a possibilidade de uma gestão urbana calcada no ideário do “desenvolvimento e igualdade”, mas sim, no que atendia aos novos tempos do capitalismo financeiro e globalizado, ou seja, “desenvolvimento e competitividade”.

*Sobre o Projeto Porto Maravilha: nota breve*

No caso do Projeto Porto Maravilha, o principal instrumento utilizado para a captação de recursos foi a venda de Cepacs. Tais certificados, oferecidos ao mercado por intermédio de leilão público, foram adquiridos de uma só vez pelo governo federal (Caixa Econômica Federal). Em outras palavras, o governo que afirma não ter recursos para apoiar os governos locais em investimentos na cidade é o mesmo que corre todos os riscos no caso de fracasso do empreendimento. Aliás, vale destacar que tanto no caso do Porto Maravilha, quanto na operação urbana Faria Lima, em São Paulo, o Estado teve de intervir e assumir os riscos que seriam do setor privado. Nos dois casos, garantiu a venda dos Cepacs, reforçando a indicação anterior de que, apesar da alardeada restrição financeira, fundos públicos têm sido utilizados para dar suporte para a realização de negócios privados e raramente para áreas e grupos sociais da cidade que realmente necessitam de investimentos (cf. Fix, 2001). Nesse sentido, o governo e outras partes interessadas – especialmente aqueles agentes econômicos que têm se inserido nesse tipo de “janela de oportunidade” de acumulação – seguem dizendo que não há dinheiro para investir em habitação ou outras formas de renovação urbana ligadas aos grupos sociais de baixa renda.

Independentemente da exigência do envolvimento das diferentes partes interessadas (governo local, moradores, proprietários e investidores privados) em promover o controle social, o processo tem sido caracterizado por uma série de iniciativas que, na verdade, desconsideram esse requisito, especialmente quando se trata dos setores de baixa renda, que vivem nesta área há longo tempo.

Considerando que a coordenação da implantação do Porto Maravilha é exercida pela "Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp)", uma empresa de economia mista, este não é de admirar. A Cdurp foi criada para gerir a concessão de obras e serviços públicos na região, além de administrar os recursos patrimoniais e financeiros e ser a gestora dos recursos arrecadados a partir dos Cepacs<sup>2</sup>. Seu Conselho Consultivo, composto por um representante da própria Cdurp, três representantes da Prefeitura e três da sociedade civil (IAB, Ademi e Conselho de Segurança da Gamboa), é o único canal de exercício do controle social. Trata-se, portanto, de um artifício que cumpre formalmente a exigência de controle social que, na prática, não é exercido.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>. Acesso em 06.12.2014.

Por outro lado, em termos sociais e culturais, tem havido uma série de ameaças de despejos forçados de grupos tradicionais e lugares associados à história do Brasil e do Rio de Janeiro, parte delas concretizada, enquanto os moradores continuam sua resistência<sup>3</sup>. Assim, embora o Brasil tenha reconquistado o estado democrático desde 1985, o projeto Porto Maravilha tem levado o processo urbano em direção ao que Agamben (2004) nomeou "State of Emergency" [ou "*Estado de Exceção*"]. Em resumo, este caso de renovação urbana, aqui discutido, pode ser definido como um estado em que: (a) há a criação de estruturas judiciais para lidar com as limitações que têm surgido a partir da resistência popular contra tais iniciativas, especialmente em um cenário de enormes desigualdades sociais como o Brasil e (b) procuram-se maneiras de implementar este tipo de grande projeto urbano o mais rápido possível, a fim de lidar com a situação de emergência que exige o modelo contemporâneo de produção de riqueza.

Esta visão geral do projeto Porto Maravilha nos dá os elementos que podem ajudar a discutir o tema principal deste artigo, a Operação Urbana Consorciada do Centro de Niterói. Antes de entrar em detalhes, vale a pena observar algumas breves considerações geográficas e históricas sobre as principais ligações entre Rio de Janeiro e Niterói.

#### *Operação urbana consorciada, na cidade de Niterói, uma breve discussão*

Niterói está localizada na orla da Baía de Guanabara, em frente à cidade do Rio de Janeiro. Foi a capital do estado do Rio de Janeiro até 1975, quando, com a fusão entre os estados de Rio de Janeiro e Guanabara, perdeu essa posição para a cidade do Rio de Janeiro. Desde então, os gestores municipais de Niterói têm procurado uma identidade que permitisse à cidade dividir com o Rio de Janeiro o protagonismo na corrida pelo investimento.

Niterói é uma cidade com grandes desigualdades socioespaciais. Por um lado, uma forte classe média (o rendimento médio *per capita* mais alto do país, IBGE, 2010, e 7,87% da força de trabalho com curso superior); por outro, perto de 39 mil casas estão distribuídas em 87 favelas, localizadas frequentemente em áreas impróprias para ocupação, sujeitas a riscos de deslizamentos de terra e inundações, ou em áreas populares com falta de

---

<sup>3</sup> De acordo com o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 4.772 famílias já foram removidas na cidade do Rio de Janeiro, totalizando cerca de 16.700 pessoas de 29 comunidades mapeadas por este Comitê. Destas, 3.507 famílias, 12.275 pessoas de 24 comunidades, foram removidas por obras e projetos ligados diretamente aos megaeventos esportivos. Outras 4.916 famílias de 16 comunidades estão sob a ameaça de remoção. Parte dessas remoções aconteceu na região do porto Maravilha e seu entorno: Morro da Providência, Ocupação Machado de Assis (Gamboa), ocupações na Rua do Livramento, Ocupação Flor do Asfalto, Ocupação Quilombo das Guerreiras (Av. Francisco Bicalho), Ocupação Zumbi dos Palmares (Av. Venezuela), Ocupação Carlos Marighella (Rua Riachuelo, 48) e Ocupação Casarão Azul (Rua Rodrigues Alves, 143). Fonte: Megaeventos e Violações dos Direitos Urbanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Junho 2014. P.21 e 29-31.

infraestrutura urbana. Além disso, uma parcela dos imóveis vazios na cidade é ocupada informalmente por famílias de baixa renda que não puderam ser incluídos no mercado formal. Uma parte significativa da população tem na cidade do Rio de Janeiro o seu local de trabalho, o que gera um movimento pendular cotidiano, pela manhã na direção Niterói-Rio e, ao fim da tarde, Rio-Niterói.

Como resultado da adoção do *city marketing* desde o início da década de 1990, a cidade apresenta um conjunto de edifícios projetados pelo arquiteto Oscar Niemeyer, chamado Caminho Niemeyer, distribuídos ao longo da costa do Aterro da Praia Grande, parte dele vizinha à área central da cidade. Apesar da tentativa de criar uma espécie de arquitetura e unidade urbana entre o centro consolidado da cidade e o Caminho Niemeyer, este ainda permanece completamente desconectado da trama urbana, sendo difícil o acesso para pessoas e mesmo para veículos.

Desde a primeira década deste século, a região central de Niterói tem sido alvo de muitos e diferentes interesses. As propostas apresentadas tinham um objetivo comum: promover o aumento dos lucros imobiliário, por meio da mudança na legislação urbanística, com a intensificação do uso da terra, especialmente nas regiões mais valorizadas da cidade, sem serem precedidas por estudos que apontassem possíveis impactos na infraestrutura e na mobilidade urbana<sup>4</sup>.

Exigido pelo Estatuto da Cidade, a análise dessas propostas pelo Conselho Municipal de Política Urbana resultou na sua veemente rejeição. A partir de 2012, o cenário experimentou uma mudança, quando Rodrigo Neves, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito prefeito da cidade de Niterói. Logo no início de sua gestão, em 2013, Rodrigo Neves, avaliando as condições da cidade e da administração municipal, iniciou a construção de um discurso sobre o cenário do centro da cidade e as condições financeiras do município que respaldava a adoção da OUC e da PPP (parceria público-privada) como saída única para a crise enfrentada. Suas descrições destacavam o número de problemas enfrentados pela cidade, especialmente aqueles relacionados à sua área central (desorganização, deterioração, estagnação econômica, insegurança etc.) e a premência em tornar a porta de entrada da cidade, digna e atraente para os negócios e visitantes/turistas. Enfatizava a necessidade da administração da cidade empreender medidas obrigatórias e urgentes para resolver essa situação de precariedade. Diretamente conectado a esse discurso, era ressaltado o quadro de

---

<sup>4</sup> Importante observar que a cidade tem um problema crônico e grave de mobilidade urbana, com a ocorrência de engarrafamentos a qualquer hora do dia, mas especialmente nos horários de pico.



crise financeira sem precedentes, herdado de administrações anteriores, uma situação crítica que deveria ser urgentemente revertida.

Como “única” solução para lidar com a “situação de caos”, o prefeito eleito apresentava a proposta da “Operação Urbana Consorciada do Centro de Niterói”, iniciativa declaradamente inspirada no Porto Maravilha e em Barcelona, descrita como uma “janela de oportunidade”<sup>5</sup> que permitiria revitalizar o centro da cidade e também resgataria a autoestima dos moradores.

Com o suporte de um grupo de grandes empresas ligadas ao setor imobiliário, Andrade Gutierrez, Odebrecht e OAS, curiosamente o mesmo que apoiou o projeto Porto Maravilha do Rio de Janeiro, a OUC-Niterói seguiu os mesmos passos: desconsidera a diversidade social, econômica e de usos do tecido urbano e adota uma gestão urbana privada.

A OUC-Niterói refere-se a uma área maior do que o distrito central de negócios, incluindo partes de bairros vizinhos e o maior complexo de favelas da cidade (morros do Estado, Arroz e Chácara) (Fig. 3). Do ponto de vista legal, esta OUC descartou as iniciativas pretéritas de planejamento urbano, como o “Plano Diretor” (1992), os planos regionais de ordenamento do território urbano (2002), além da lei voltada para a preservação do patrimônio edificado e urbano representado pela ambiência urbana como testemunho da história da cidade.



Figura 3 – OUC-Niterói Figura 3 - OUC/Niterói (Área delimitada na cor amarela)

Disponível em: <<http://centro.niteroi.rj.gov.br/oprojeto/ocentroquequeremos.php>>

Consultado em 23.03.2014.

<sup>5</sup> Este foi o argumento apresentado pela Secretária de Urbanismo e Mobilidade Urbana do Município de Niterói, na reunião do Conselho de Política Urbana (Compur), realizada em 2013.

Em vez disso, por meio de orientações generalistas e sem um plano urbanístico que a defina claramente, a proposta destaca problemas decorrentes da falta de manutenção pelo gestor público, construindo assim a situação de crise; propõe o incremento da densidade e aponta a necessidade de incentivo ao uso residencial, desconhecendo que a região, como apontado anteriormente, é caracterizada pela diversidade de usos com forte presença de moradias e comércio popular. A proposta não detalha nem define o cronograma de sua implementação e os respectivos custos. Além disso, nada é mencionado sobre as favelas existentes na área da operação, não havendo nenhuma previsão de investimento em sua urbanização ou para desenvolvimento e produção de habitação de interesse social com recursos oriundos da comercialização de Cepacs.

Apesar do Estatuto da Cidade elencar os elementos obrigatórios para a aprovação de OUC (processo democrático de tomada de decisões, programa básico de ocupação, previsão de compensação para a população diretamente afetada e estudo prévio do impacto de vizinhança), apenas este último foi apresentado durante as audiências públicas.

A exemplo do que ocorre no Porto Maravilha, a OUC-Niterói deixa o processo urbano sob as demandas e intervenções do mercado imobiliário, uma vez que confere poder ilimitado à coalizão formada por uma Sociedade de Economia Mista e por empresas privadas, sem controle público efetivo, o que fica evidente no Conselho Consultivo, proposto com quatro membros do Executivo e apenas dois representantes da sociedade civil, a serem escolhidos pelo próprio Executivo...

Claramente, a proposta da OUC-Niterói faz parte do grupo de "receitas" urbanas que defende que, para o enfrentamento da crise urbana, é imperativo não só uma empresa para gerir a cidade, mas também vê-la como uma mercadoria a ser vendida, a fim de resolver as limitações orçamentárias presentes na maioria dos municípios brasileiros.

O processo vivido pela cidade de Niterói inclui algumas medidas que podem ser comparados com o "planejamento estratégico". Entre eles, e talvez seja um dos procedimentos mais importantes para alcançar seus objetivos, alcançar uma situação de consenso em uma sociedade repleta de desigualdades. Nesses processos é necessário eliminar divergências e conflitos. Nesse sentido, consolidar um sentimento sobre a necessidade de ultrapassar uma crise, gerando o que Vainer (2000) chama de "*patriotismo de cidade*", é fundamental. Construída e claramente localizados a crise e o sentimento da necessidade de que todos estejam unidos para resolvê-la, resta apontar e convencer que a saída possível e mais

adequada é o Estado (descrito como incapaz) unir-se ao setor privado (que demonstra capacidade de gerenciamento). A partir daí está pavimentado o caminho para a implantação de um novo projeto de cidade, a cidade reconstruída, limpa, segura e competitiva e gerida pelo setor privado (Vainer, 2000, p. 93-95). A ideia de deixar partes da cidade sob a administração e a vontade do setor privado tem se consolidado, desde a década de 1980 e especialmente após o projeto Porto Maravilha, levando os governos locais a usá-la como uma ferramenta para resolver seus problemas emergentes.

A necessidade de chegar ao consenso em favor da adoção desta tendência tem demandado várias estratégias voltadas para evitar oposição, confrontos e discussões verdadeiramente democráticas, que poderiam impedir a aprovação de qualquer iniciativa ligada à concepção da venda de partes da cidade sem qualquer risco para o setor privado. Nesse sentido, o processo de aprovação do projeto de OUC-Niterói é um exemplo claro de como a gestão urbana autodenominada democrática pode implementar essa tendência de gestão que, sem dúvida, trará futuros e desconhecidos problemas para uma cidade que tem enfrentado um número considerável de questões importantes.

A estratégia para conseguir a aprovação da proposta também seguiu o receituário apontado por estudiosos e especialistas, em favor ou contra esta visão de lidar com o planejamento e a gestão urbana. O primeiro passo era alcançar o consenso sobre a ideia de que havia uma crise urbana (Borja e Castells, 1995) a ser resolvida imediatamente. Isto é feito com o fim de estabelecer um ponto de partida para a adoção de um "planejamento estratégico", bem como de parcerias público-privadas, para o desenvolvimento urbano. A ênfase sobre o orçamento limitado da cidade, que tem impedido o município de promover intervenções importantes e necessárias que tornariam o centro da cidade um ambiente agradável, um lugar bem tratado e bom para morar, muito tem ajudado a construir o consenso necessário. Estudiosos e pesquisadores do "plano estratégico" têm enfatizado repetidamente esta questão. Sem ele, as possibilidades de alcançar seus objetivos tornam-se remotas. Afinal, como apontado por Vainer (2001), chegar a um consenso é um dos principais aspectos dessa agenda. Mas, para além do consenso, deve ser enfatizado que o projeto expressa o desejo compartilhado por vários segmentos da sociedade. Em outras palavras, o processo de "planejamento estratégico" exige uma cidade unificada em torno de um projeto hegemônico.

Neste contexto, a alternativa de chamar o setor privado a participar da gestão, através de parceria público-privada (PPP), é apresentada como a única e mais adequada forma a seguir. A PPP é descrita como uma oportunidade para o setor privado dividir com o governo

o fardo de manter a cidade. Para resumir: chegar a um consenso, criar um novo olhar para o local e adotar a PPP fazem parte do receituário geral dos procedimentos de "planejamento estratégico" a serem adotadas pelas cidades que querem competir em um suposto mercado das cidades.

Em Niterói, a intenção da Prefeitura de aprovar rapidamente o projeto acabou frustrada pela ação insistente de grupos contra-hegemônicos (universidade e entidades profissionais), forçando a realização de várias reuniões, com diferentes segmentos, o que, na opinião do gestor municipal, caracterizaria a disposição para o debate democrático.

Com o objetivo de neutralizar a oposição ao projeto e buscando acelerar o processo de legitimação pela sociedade, o Executivo Municipal, ainda durante a "Conferência da Cidade de Niterói", em 2012, havia recorrido a algumas estratégias com o fim de enfraquecer a discussão e/ou neutralizar a oposição às suas propostas e, especificamente começar a construir o consenso em torno da proposta da OUC, naquele momento apresentada como obras de revitalização do centro da cidade. Foi dado início a um intenso processo de cooptação, com a contratação, por meio de cargos comissionados, de alguns dos líderes mais importantes e ativos da vida social, atuantes nas lutas pela democratização do planejamento e gestão da cidade, conseguindo assim imobilizá-los.

No momento em que alguma oposição começou a emergir contra a proposta da OUC, o executivo reforça o movimento para conseguir o tão almejado consenso, por meio de:

a) A fragmentação das discussões em reuniões por segmento social e político interessado ou envolvido com o processo (OAB, CDL, Famnit, legisladores, acadêmicos etc.), uma eficaz estratégia para evitar que se estabelecesse o temido contraditório sobre o projeto que poderia ameaçar o tão almejado consenso;

b) A convocação desses funcionários comissionados, parte deles integrante do Conselho de Política Urbana, para votarem de acordo com a vontade do prefeito, intimidando aqueles que se recusavam a apoiar a proposta ou cunhando-os como “não colaborativos”, ou como obstáculos à solução de problemas emergentes e urgentes pela administração da cidade;

c) A organização das audiências públicas exigidas por lei de forma a impedir a ampla manifestação de cada cidadão ou de representantes de diferentes setores da sociedade, restringindo seu tempo de fala a apenas três minutos, como estratégia importante para reduzir a resistência social. Em contraposição, a apresentação oficial do projeto iniciava o evento e se estendia por horas, nitidamente com o objetivo de cansar a plateia e fazê-la desistir de participar.

Mesmo assim, nas poucas Audiências Públicas promovidas pelo Legislativo Municipal e nos debates organizados pela Escola de Arquitetura e Urbanismo - UFF e pelo Ministério Público, uma sucessão de opiniões divergentes, dúvidas técnicas e propostas de alteração foram encaminhadas por vários setores da sociedade, sem que nenhuma modificação tenha sido feita no projeto de lei. No entanto, apesar da participação de importantes grupos sociais, o processo de discussão representou apenas o cumprimento de procedimentos burocráticos que, de fato, não podem ser caracterizados como democráticos.

A análise do processo de aprovação da OUC-Niterói evidencia uma mudança considerável em relação à estratégia utilizada em tentativas anteriores para aprovar as intenções da administração para o centro da cidade. Nas tentativas anteriores, o governo local havia sido incapaz de controlar o movimento social, embora muitos de seus membros compartilhassem o mesmo partido político como o prefeito. Sem controle suficiente sobre os movimentos sociais, outros atores da sociedade civil foram capazes de articular e evitar a adoção de tais propostas.

No entanto, durante a campanha, em 2012, o prefeito eleito prometeu melhorias em diferentes temas, incluindo a saúde pública e a urbanização das áreas onde vivem os pobres, áreas abandonadas pela administração anterior, com isso obtendo o apoio de uma parte significativa da população de baixa renda. Estas promessas facilitaram o processo de cooptação de líderes comunitários, que foram orientados a dominar diferentes fóruns políticos e participativos, ao mesmo tempo em que recebiam empregos temporários na administração da cidade. Desnecessário dizer que, combinadas, estas medidas criaram condições de controle de grupos historicamente destacados em sua luta pelo direito à cidade.

O resultado desse processo foi a aprovação da proposta OUC-Niterói, bem como a privatização da gestão da região abrangida pelo plano. De fato, essas consequências mais uma vez reforçam a tendência histórica da troca de favores e clientelismo político, e com isso, lideranças importantes do movimento pela moradia passaram a respaldar ações, mesmo aquelas que – paradoxalmente – intensificam a exclusão socioespacial!

A aprovação da OUC-Niterói e de suas propostas complementares, especialmente aquelas relativas à privatização da gestão do espaço público, com administração por uma empresa, representa a adoção do modelo de gestão voltada para os interesses e as exigências do grande capital imobiliário. Ele também enfatiza o modelo histórico adotada na gestão urbana, que tem repassado ao mercado imobiliário (em outras palavras, aos interesses do capital imobiliário) o planejamento e a orientação do uso do solo urbano.

Por fim, vale destacar que, até o final de 2014, a OUC-Niterói ainda não havia sido dirigida pelo Executivo para a emissão adequada dos "Cepacs", embora a lei de criação a OUC já tenha sido aprovada pelo legislativo. Enquanto isso, a tão almejada janela de oportunidade ainda pode ser fechada...

#### **4. Considerações finais: rumo a uma cidade espetacular, excludente e de exceção em uma sociedade democrática**

No geral, não seria errado dizer que a cidade de Niterói tem seguido os mesmos passos do Rio de Janeiro, em relação às novas iniciativas relacionadas à gestão e ao planejamento urbano, nestes tempos de crise urbana. A OUC-Niterói é muito semelhante ao projeto Porto Maravilha, não só pelas razões comuns que dão suporte a este tipo de iniciativa, mas também pelos procedimentos que foram aplicados para implementá-las.

Essa conclusão permite afirmar que há uma espécie de agenda urbana comum no Brasil de hoje, e esta agenda não é mais viável sem financiamento público. Ou seja, parece que essa tendência pode estar relacionada, em escala urbana, ao que Chomsky (1997) chamou de “capitalismo corporativo de Estado”<sup>6</sup>.

Além disso, de acordo com o que está acontecendo no caso do projeto Porto Maravilha, grupos sociais fragilizados, que viveram por um longo período de tempo em áreas afetadas por essas intervenções urbanas, foram atingidos, em nome de uma suposta renovação urbana e econômica, por este tipo de iniciativas, sofrendo remoções forçadas e outros tipos de violência, a fim de liberar a terra envolvida no projeto. Isto é o que a pesquisa recente prevê para o caso de OUC-Niterói em um futuro próximo, já que a área do centro da cidade, como mencionado anteriormente, tem um tecido social e espacial complexo e fraco. Ressalte-se ainda que tais fatos estejam acontecendo em uma sociedade democrática, onde, supostamente, os direitos civis, principalmente o direito à cidade, devem ser respeitados e considerados.

Embora a perspectiva de que estas iniciativas trarão crescimento econômico tenha sido fortemente destacado pela administração da cidade, até o momento o que pode ser percebido é que, durante a execução deste tipo de projeto de grande escala urbana, a cidade e especialmente as pessoas mais vulneráveis sofrem muito. Isso pode ser visto no aumento do número de engarrafamentos, despejos forçados e outros incômodos, que, no caso do Rio de Janeiro, têm consistentemente impactado a vida diária, já cheia de restrições sociais e espaciais, além dos problemas econômicos. O mesmo pode acontecer em Niterói, na região

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kM1asaC9QD8>> Acesso em 07.03.2014.

central incluída na OUC-Niterói (bem como na área de abrangência do projeto Porto Maravilha), que é uma região-chave, por exemplo, em termos de tráfego urbano, com mais ônibus e outros tipos de veículos, incluindo barcas, que se deslocam para outros locais (incluindo o Rio de Janeiro).

Com relação ao ambiente construído e ao uso da terra, a partir deste tipo de intervenção urbana de grande escala, parece evidente que na OUC-Niterói se repetirá a mesma fórmula utilizada em outras cidades: intensificação e densificação com ícones arquitetônicos que se destacam na paisagem. Na verdade, o que a cidade provavelmente vai ver é o surgimento de um grande número de arranha-céus que permanecerão praticamente vazios, a exemplo do que tem acontecido em outros grandes centros urbanos que adotaram esse mesmo modelo de planejamento e de gestão urbana, locais onde a cidade vira mercadoria e negócio.

Em termos de arquitetura, apesar do potencial das tecnologias disponíveis, este tipo de "urbanismo pós-moderno" está liderando uma arquitetura que parece determinar o seu próprio fim, uma vez que este "novo estilo internacional" resultou em paisagens uniformes e medíocres, raramente integradas com o tecido urbano da cidade consolidada.

Em conclusão, parece que o impulso (político e econômico) de curto prazo também contaminou o planejamento urbano contemporâneo e a gestão. Isso pode ser observado através de um conjunto de estratégias que aqueles que estão no poder impuseram em seus projetos para a cidade. Entre estas estratégias, percebe-se a utilização de vias rápidas e pouco democráticas de aprovação das propostas, a violência contra aqueles que lutam por uma cidade mais inclusiva e diferente e as medidas legais excepcionais aplicadas nesses casos. Todas essas evidências podem ser vistas como uma nova tendência de planejamento e gestão urbana, que, por sua vez, esboçam uma nova cidade que surge neste processo: uma cidade de exceção, economicamente e socialmente seletiva e excludente.

### **Referências**

CAVE, Jerene; ALBRECHT, David; MECHELON, Benjanim; DAVID, Louise; GALLY, Jacques. (2014). *Savoirs communs* n ° 16. O financiamento das cidades latino-americanas, instrumentos de desenvolvimento urbano sustentável. *Letroisemeplole*.

COPA, Comitê Popular da, Dossiê "Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro". 2014.

FERREIRA, João S. W. e FIX, Mariana. (2001) A urbanização e o falso milagre do CEPAC. In Folha de S. Paulo, "Tendências e Debates", 17 de abril de 2001.

FERREIRA, João S. W. e Maricato, Erminia. (2002) *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor.

FIX, Mariana. (2001) *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo*. São Paulo, Editora Boitempo.

\_\_\_\_\_(2003) A “Fórmula mágica” da “parceria”: *operações urbanas em São Paulo*. Em Cadernos de Urbanismo.

VAINER, Carlos (2000). "Pátria, Empresa e mercadoria" in ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes. Pp. 75-104.

<<http://www.linguee.com.br/portuguesingles/search?source=auto&query=Outorga+Onerosa+do+Direito+de+Construir>>

<<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>

<<http://centro.niteroi.rj.gov.br/oprojeto/ocentroquequeremos.php>>

<<https://www.youtube.com/watch?v=kM1asaC9QD8>>

< <http://www.soniarabello.com.br/?s=Panama>>