

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

DANIEL MENDES MESQUITA DE SOUSA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:  
NOTAS SOBRE O CASO DA ÁREA CENTRAL DE NITERÓI (RJ).**

NITERÓI

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

LIMITES E POSSIBILIDADES DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:  
NOTAS SOBRE O CASO DA ÁREA CENTRAL DE NITERÓI (RJ).

DANIEL MENDES MESQUITA DE SOUSA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração: Projeto, Planejamento e Gestão da Arquitetura e da Cidade.

Orientadora: Prof. Dr. Regina Bienenstein

NITERÓI

2017


DANIEL MENDES MESQUITA DE SOUSA

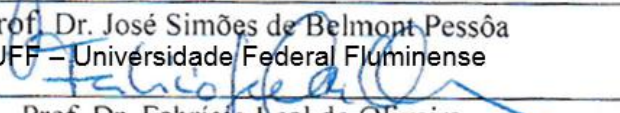
LIMITES E POSSIBILIDADES DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:  
NOTAS SOBRE O CASO DA ÁREA CENTRAL DE NITERÓI (RJ).

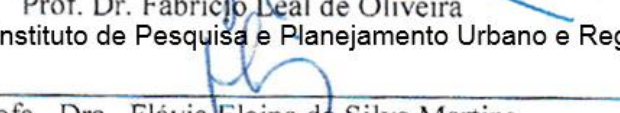
Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração: Projeto, Planejamento e Gestão da Arquitetura e da Cidade.

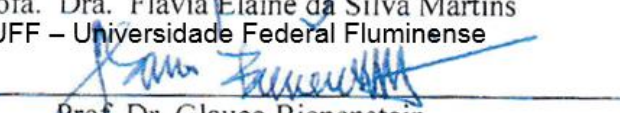
Aprovada em 26 de Abril de 2016

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. José Simões de Belmont Pessôa  
UFF – Universidade Federal Fluminense

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Fabrício Deal de Oliveira  
UFRJ - IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Flávia Elaine da Silva Martins  
UFF – Universidade Federal Fluminense

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Glauco Bienenstein  
UFF – Universidade Federal Fluminense

NITERÓI

2017

*A Andrea Maas  
pelo companheirismo  
e compreensão.*

*A Otto Mendes Maas  
pela constante alegria.*

## AGRADECIMENTOS

Esses últimos dois anos foram bastante movimentados, não só por estarmos envolvidos em uma conjuntura política cada vez mais tensa e cheia de incertezas, onde, novamente, o destino de nosso país está em jogo. Aprendi, durante alguns anos na luta política, que, quando estamos no “meio do tiroteio” ou no “meio furacão”, devemos fincar nossos esforços na defesa de nossos princípios. Esta atitude tem me levado a estar sempre tomando decisões difíceis, que venho encarando como dificuldades de percurso, que muitas vezes aparecem com a forma de um recomeço.

Foi assim que encarrei o convite da professora Regina Bienenstein para tentar a prova de mestrado na UFF. Mais um recomeço. A entrada no mestrado e seu desenvolvimento me abriu a possibilidade de uma carreira. Algo que para mim ainda era incerto. Uma forma de unir minha dedicação à luta política sem a dependência econômica das organizações e estruturas tradicionais da Esquerda. Uma postura de independência política que, anteriormente, me soava como individualismo ou, na linguagem da esquerda, “academicismo”. Uma espécie de esconderijo ou blindagem que muitas vezes nos colocam em xeque.

Mais do que o mestrado, foi, também, marcante o impacto do convite para me integrar ao NEPHU-UFF, e desde já agradeço a toda equipe: a Regina Bienenstein e Eloísa Freire, nossas coordenadoras, e aos demais membros, Aguinaldo Ramos, Camila Avesani, Caroline Oliveira, Fernanda Souza, Georgia, Paula Finco, Paulo Bastos, Roberta Santos, Rafael Rodrigues, Sabrina Campus, Mayã Martins, Marcos Maia e Vitor Cadorin, por fazerem me aproximar da extensão universitária. Um ambiente em que a academia se choca com a realidade, como se minhas críticas à academia novamente tivessem que estar sendo postas à prova.

Vila Autódromo-RJ, Arroio Pavuna-RJ e Mama África-Niterói, agradeço a essas comunidades, pois a partir destes trabalhos de extensão pude ampliar ainda mais os horizontes da pesquisa e da dimensão da Política, pude acompanhar processos de exclusão socioespacial em diversos níveis e escalas. Suas lutas reafirmam um princípio básico: a permanência das comunidades no seu território, subtexto presente em toda a dissertação, que agora apresento.

À minha orientadora, Regina Bienenstein, um agradecimento especial, por esses dois anos de pesquisa. Já conhecia o trabalho do NEPHU, por conta das lutas políticas que travávamos na cidade, mas não conhecia seu trabalho como professora e pesquisadora. Como arquiteta, queria ressaltar o empenho em tentar retirar o máximo do projeto, para que possa, inclusive, transformá-lo em um instrumento de luta, que o habitar e viver na cidade é mais do que um desenho. É um direito e, portanto, um princípio. Como professora, queria ressaltar sua competência profissional, o comprometimento e a convicção que a mudança é possível, sua compreensão de que a educação é uma forma de intervenção no mundo e de que a pesquisa é uma condicionante de seu ofício, sua disponibilidade ao diálogo e a reflexão crítica permanente sobre a prática, e, por fim, a contribuição permanente e indispensável na redação deste texto. Cabe ainda, destacar, que esse aprendizado não se reduz à sala de aula, mas se desdobra na disputa da cidade. Obrigado.

Não poderia deixar de agradecer à CAPES, pelo auxílio financeiro à pesquisa, e à PROPPi (Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação), que viabilizou a apresentação de artigos relativos à pesquisa em dois encontros internacionais na cidade de Havana/Cuba.

Destaco, também, a oportunidade de me aproximar de alguns professores do programa de mestrado, como Glauco Bienenstein e Fernanda Sánchez, que, além de companheiros de pesquisa, se tornaram amigos e parceiros na luta por uma cidade mais justa e igualitária, sentimento que desdobrei para os colegas de mestrado: Alessandro de Almeida, Cassia Rodrigues, Cynthia Gorhan, Debora Caniçali, Gabriela Brandão, Gabrielle Mesquita, Juliana Motta e Marcus Fiorito, pelo ano intenso que tivemos.

Gostaria, ainda, de agradecer à minha mãe, Wanda Mendes, por me ensinar a ler a vida; ao meu pai, João Perboyre Mesquita de Sousa, por tudo que compartilhamos e, meus irmãos, Felipe, Tiago e Matheus, pela alegria de nossa infância, e fazer um destaque aos amigos de sempre, que mesmo distantes estão sempre presentes: Carla Martins, Diogo Zanoni, Francisco Javier, Pedro Martins, Renata Maas e Vinicius Nunes.

Por fim, agradecer a todas as pessoas que foram entrevistadas e a todos e todas que contribuíram direta ou indiretamente com a elaboração desta pesquisa.

## RESUMO

A presente dissertação trata do instrumento Operação Urbana Consorciada, tendo como caso-referência a OUC da Área Central de Niterói. Em que medida a OUC pode contribuir para a redução das desigualdades sociais ou até que ponto acirra o processo de elitização da cidade é a principal questão a ser respondida nesta dissertação. O Capítulo I discute as OUC à luz dos seguintes elementos: a desregulamentação do uso e ocupação do solo; a adoção das parcerias público-privadas; a perda do controle da gestão do território, revisando as experiências internacionais sobre esta ótica. Em seguida, analisa sua incorporação ao Estatuto da Cidade e revisa os casos nacionais de Água Espraiada e Água Branca (SP) e Porto Maravilha (RJ). Por fim, reflete sobre a produção contemporânea do espaço urbano. O Capítulo II apresenta o histórico da área central de Niterói, destacando as propostas de renovação das últimas décadas, que abrangem a dimensão socioeconômica e a informalidade. O Capítulo III analisa a OUC de Niterói, seu processo de aprovação, o Plano de intervenção e o Estudo de Impacto de Vizinhança e observa o processo de valorização fundiária. Examinamos, também, as medidas que vêm sendo tentadas para viabilizar a OUC num momento de crise econômica. A conclusão reafirma a dificuldade de combater a segregação socioespacial por meio de OUC, em um país da “semiperiferia” do capitalismo, além de apontar as possibilidades desperdiçadas na experiência de Niterói, que, ao que tudo indica, revela a ampliação do desafio de produzir cidades mais inclusivas e democráticas.

**Palavra-chave:** Operações Urbanas Consorciadas, Planejamento, Gentrificação, Áreas Centrais, Niterói.



## ABSTRACT

This dissertation is regarding the Consortial Operation Urban Instrument that has as case of reference the Niteroi Central area's Consortial Operation Urban. The main hypothesis is the measure of the Consortial Operation Urban could contribute for reducing social inequalities and incites the gentrification city process. Chapter I discusses the Consortial Operation Urban in the light of the following items: the deregulation of the use and soil occupation; the adoption of public-private partnerships; the lost of control of land management. International reviewing experiences on this light. Then analyzes its incorporation into the City Statute and national reviewing cases Água Espraiada (SP), Água Branca (SP) and Porto Maravilha (RJ). Finally, it reflects on the contemporary production of urban space. Chapter II presents the history of the central area of Niteroi, highlighting the proposed renovation of the last decades, covering the socio-economic dimension and informality. The Chapter III analyzes the Consortial Operation Urban of Niteroi, its approval process, the intervention plan and the study of Neighborhood Impact and observes the land valuation process. We also examined the measures that have been carried out to allow Consortial Operation Urban in time of economic crisis. The conclusion reaffirms the difficulty of combating socio-spatial segregation by means of Consortial Operation Urban, in a periphery country of capitalism, beyond pointing out the missed opportunities in experience of Niteroi, that it seems, it reveals the enlargement of challenge for producing more included and democratic cities.

**Keyword:** Urban Operations, Planning, Gentrification, Niteroi.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Frente Marítima de Baltimore requalificada. ....	27
Figura 2: Vista aérea das Docklands. ....	29
Figura 3: Plano de intervenção das Docklands. ....	31
Figura 4: Vista de Paris Seine-Rive.....	33
Figura 5: Vista aérea de Barceloneta. ....	35
Figura 6: Perímetro da OUC Água Espraiada. ....	51
Figura 7: Ponte estaiada sobre o rio Pinheiros.....	52
Figura 8: Empreendimento Cidade Jardim-SP. ....	53
Figura 9: Delimitação da Área da OUC do Porto Maravilha-RJ .....	56
Figura 10: Inauguração do Museu do Amanhã .....	60
Figura 11: Remoções no Morro da Providência. ....	61
Figura 12: Perímetro Estendido da OUC Água Branca. ....	65
Figura 13: Projeto de Edificação da Vila Real da Praia Grande.....	97
Figura 14: Foto da Enseada de São Lourenço antes do aterro, no início da década de 1920.....	100
Figura 15: Perspectiva do arruamento projetado para o porto. ....	100
Figura 16: Estudo Comparativo da tipologia dominante no Centro antes e depois da abertura da Avenida Amaral Peixoto.....	102
Figura 17: Representação do Plano Atílio Correa de 1930 sobre base do arruamento atual da cidade de Niterói. ....	102
Figura 18: Vista aérea da Av. Amaral Peixoto 1972.....	103
Figura 19: Vista aérea da construção do Aterrado Norte 1973. ....	107
Figura 20: Foto da construção da Ponte Rio-Niterói. ....	107

Figura 21: Croqui dos terminais de desembarque Norte e Sul – Plano CURA .....	112
Figura 22: Croqui da proposta de Circulação de veículo de transporte de massa para atender a área central (Plano Cura). .....	112
Figura 23: Foto aérea da Vila Olímpica.....	114
Figura 24: Proposta Urbanística da PLANURBS para o Aterrado Norte. ....	114
Figura 25: Planta de divulgação do Projeto Niterói 2001. ....	119
Figura 26: Maquete do Caminho Niemeyer. ....	120
Figura 27: Museu de Arte Contemporânea (MAC).....	121
Figura 28: Teatro Popular .....	121
Figura 29: Memorial Roberto Silveira.....	122
Figura 30: Fundação Oscar Niemeyer. ....	122
Figura 31: Praça Juscelino Kubitschek .....	123
Figura 32: Caminho Niemeyer .....	123
Figura 33: Fotos de uma edificação no “centro de quadra” .....	129
Figura 34: Foto aérea do Centro de Niterói em 2010.....	132
Figura 35: Perspectiva do Master Plan 2006 - Noite. Fonte: Cezar filho, 2014.....	134
Figura 36: Delimitação proposta para os distritos – Master Plan 2006.....	135
Figura 37: Zonas de oportunidades e confinamentos – Master Plan 2006. ....	135
Figura 38: Perspectiva do Master Plan 2006 - Dia.....	136
Figura 39: Esquema de acesso à ponte Rio-Niterói do Master Plan. ....	137
Figura 40: Projeto Viva Centro, 2007. ....	138
Figura 41: Projeto Orla - 2009. ....	140
Figura 42: Projeto para Estação de Integração do Terminal rodoviário ao Caminho Niemeyer.....	144

Figura 43: Projeto de Operação urbana do Morro do Estado – Demetre Anastassakis. .....	145
Figura 44: Projeto Centro expandido - Frente Marítima - 2011. ....	147
Figura 45: Projeto Centro expandido - Sumário - 2011. ....	147
Figura 46: Projeto Centro expandido - Vila dos Pescadores - 2011. ....	148
Figura 47: Tecido das quadras da área central. ....	155
Figura 48: Localização do Morro do Estado e Chácara e Arroz. ....	169
Figura 49: Vista aérea da Av. Amaral Peixoto 1972. ....	170
Figura 50: Localização da Favela do Sabão. ....	171
Figura 51: Comunidade Praia Grande .....	172
Figura 52: Fotos do comércio popular do centro de Niterói. ....	174
Figura 53: Fotos do comércio no Plaza. ....	174
Figura 54: Projeto da frente marítima para Niterói do Arquiteto Carlos Ferrater. ....	188
Figura 55: OUC-Niterói PL 143 (Área delimitada na cor amarela). ....	194
Figura 56: Imagens do diagnóstico da prefeitura. ....	197
Figura 57: Audiência Pública cancelada pelo MP. ....	203
Figura 58: Audiência Pública do MP. ....	203
Figura 59: Seminário IAB-NLM e NEPHU-UFF. ....	203
Figura 60: Revitalização tem audiência suspensa. ....	204
Figura 61: Debate sobre a OUC-Niterói no IAB-RJ. ....	204
Figura 62: UFF pede retirada de projeto. ....	205
Figura 63: Plano sem garantias. ....	205
Figura 64: Carta Aberta dos Presidentes do IAB-NLM. ....	206
Figura 65: Impasse na reurbanização do Centro. ....	207

Figura 66: OUC-Niterói (Área delimitada na cor amarela) .....	208
Figura 67: Fotos do Centro de Niterói. ....	211
Figura 68: Mapas dos Lançamentos Imobiliários de 1990 a 2014. ....	212
Figura 69: Hospital Santa Mônica e projeto de Diagnóstico por Imagem. ....	213
Figura 70: Empreendimento “Admira Icaraí” .....	214
Figura 71: Empreendimento “Alcance Niterói” .....	215
Figura 72: Empreendimento “Loffices Niterói” .....	215
Figura 73: Projeto de revitalização do Plaza. ....	216
Figura 74: Edifício do Correio, 2015. ....	216
Figura 75: Empreendimento “Oscar Niemeyer Monumental” .....	217
Figura 76: Área de interesse da Operação e Área de Vizinhança. ....	219
Figura 77: OUC-Niterói proposta do Monotrilho. ....	221
Figura 78: OUC-Niterói proposta para ocupação da frente marítima. ....	222
Figura 79: OUC-Niterói proposta para a Marina. ....	223
Figura 80: OUC-Niterói proposta para a Vila dos Pescadores. ....	224
Figura 81: OUC-Niterói proposta para rua Marechal Deodoro. ....	225
Figura 82: OUC-Niterói proposta ocupação da Orla. ....	225
Figura 83: OUC-Niterói proposta revitalização das praças. ....	226
Figura 84: OUC-Niterói proposta de preservação da Casa Norival de Freitas. ....	226
Figura 85: OUC-Niterói Programa Mínimo de Intervenções. ....	226
Figura 86: Estudo do Gabarito do PUR. ....	228
Figura 87: Estudo do Gabarito da OUC. ....	228
Figura 88: OUC – setorização 1. ....	230
Figura 89: OUC – setorização 2. ....	230

Figura 90: Plano de Ocupação da OUC – Detalhe. ....	231
Figura 91: Movimento “Um novo centro em Niterói - Eu acredito” . ....	233
Figura 92: Antes e depois da reforma do Bay Market. ....	234
Figura 93: Hotéis licenciados em 2015 na área central de Niterói. ....	247
Figura 94: Determinação de prioridades para investimentos. ....	253
Figura 95: Esplanada Arrariboia – Detalhe. ....	253
Figura 96: Confronto entre as Áreas Populares e Lançamentos Imobiliários. ....	255
Figura 97: Padronização de barracas pela prefeitura. ....	257
Figura 98: Manifestação dos Ambulantes de 2015. ....	257
Organograma 1: Cronologia do Plano Diretor. ....	116

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Contratação de Recursos para Habitação SBPE/FGTS (em R\$ bilhões) Brasil.....	88
Gráfico 2: Evolução do IDHm. ....	157
Gráfico 3: Evolução do PIB corrente (em mil reais). ....	158
Gráfico 4: Evolução do PIB/per capita. ....	158
Gráfico 5: Evolução da População em situação de informalidade em Niterói. ....	168
Gráfico 6: Valor m <sup>2</sup> X Cidades. ....	179
Gráfico 7: Arrecadação do ITBI. ....	179
Gráfico 8: Valorização do preço do m <sup>2</sup> de Jan/08 à Jan/13. ....	180
Gráfico 9: Valorização dos Centros do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba. Evolução do valor do m <sup>2</sup> (jan/2008 a jan/2016). ....	240
Gráfico 10: Evolução do valor do m <sup>2</sup> (jan/2008 a jan/2016) em Icaraí, Niterói. ....	241
Gráfico 11: Evolução do valor do m <sup>2</sup> (jan/2008 a jan/2016) em Ingá, Niterói. ....	241
Gráfico 12: Evolução do valor do m <sup>2</sup> (jan/2008 a jan/2016) em Charitas, Niterói. ..	241
Gráfico 13: Evolução do valor do m <sup>2</sup> (jan/2008 a jan/2016) no Centro de Niterói. ..	242
Gráfico 14: Evolução do valor do m <sup>2</sup> (jan/2014 a jan/2016) no Centro de Niterói. ..	242

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População residente 1970 a 2000. Fonte: PMN/Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia; IBGE, Censo Demográficos 1970, 1980, 1991, 1996 e 2000.....	113
Tabela 2: Crescimento da população de Niterói/ Referenciais comparativos. ....	161
Tabela 3: Tabela de Crescimento Populacional dos bairros da Área de influência da Operação Urbana. ....	178
Tabela 4: Evolução do valor do M <sup>2</sup> no 1º semestre na Área de Vizinhança da Operação.. ....	243
Tabela 5: Evolução do valor do M <sup>2</sup> no 2º semestre na Área de Vizinhança da Operação. ....	243



## LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Projeto de Ocupação Dahne Conceição. ....	105
Mapa 2: Projeto Parcelamento Companhia Territorial Fluminense.....	105
Mapa 3: Projeto Parcelamento Planurbs. ....	106
Mapa 4: Regiões de Planejamento e Área de influencia da OUC.....	160
Mapa 5: Índice de Gini. ....	162
Mapa 6: Distribuição de Renda per capita. ....	163
Mapa 7: Distribuição Bolsa Família. ....	164
Mapa 8: Tempo de deslocamento da residência ao trabalho. ....	165
Mapa 9: Áreas de Espacial Interesse Social (AEIS) de Niterói. ....	167
Mapa 10: Ocupações na Área Central. ....	173
Mapa 11: Mapa síntese das Ocupações na Área Central e das AIES.....	173
Mapa 12: Área de Especial Urbanístico da Área Central.....	186

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO I: OUC – ORIGENS, CONCEITO E CONTEXTO.....</b>	<b>25</b>
<b>1.1 NOTAS SOBRE O CONTEXTO E A ORIGEM DAS OUC.....</b>	<b>25</b>
<b>1.2 NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....</b>	<b>26</b>
<b>1.3 CONTEXTO E ORIGENS DA OUC NO BRASIL .....</b>	<b>37</b>
<b>1.4 NOTAS SOBRE OUC’S E O ESTATUTO DA CIDADE.....</b>	<b>46</b>
<b>1.5 NOTAS SOBRE A ADOÇÃO DAS OPERAÇÕES NO BRASIL.....</b>	<b>49</b>
<b>1.6 REFLEXÕES SOBRE A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO .....</b>	<b>68</b>
<b>1.7 A FINANCEIRIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO BRASIL.....</b>	<b>82</b>
<b>CAPÍTULO II: UM BREVE HISTÓRICO DA ÁREA CENTRAL DE NITERÓI SOBRE A ÓTICA DOS PLANOS E PROJETOS, TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS. .....</b>	<b>96</b>
<b>2.1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>96</b>
<b>2.2 O PERÍODO MODERNIZADOR (1989 A 1930) .....</b>	<b>97</b>
<b>2.3 O PERÍODO RODOVIARISTA (1930 A 1975) .....</b>	<b>101</b>
<b>2.4 O PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1975 A 2001) .....</b>	<b>108</b>
<b>2.5 A DIMENSÃO POLÍTICA: DOS GRANDES PROJETOS AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....</b>	<b>117</b>
<b>2.6 A DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA .....</b>	<b>154</b>

<b>CAPITULO III: A OUC DA ÁREA CENTRAL DE NITERÓI.</b> .....	<b>182</b>
<b>3.1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>182</b>
<b>3.2 A PROPOSTA DA OUC E O PROCESSO DE APROVAÇÃO</b> .....	<b>183</b>
<b>3.3 A ANÁLISE DO ESTUDO IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)</b> .....	<b>218</b>
<b>3.4 ANÁLISES E TENDÊNCIAS</b> .....	<b>232</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>263</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>272</b>

## INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema desta pesquisa surgiu a partir da minha participação no Instituto de Arquitetos do Brasil - Núcleo Leste Metropolitano, entidade que atualmente presido, durante o debate público sobre a proposta de Operação Urbana Consorciada para área central de Niterói, quando pude me envolver nas reflexões sobre o tema.

A participação em diversas audiências públicas, seminários e debates sobre a OUC da área central de Niterói, representando o Instituto, me permitiu acompanhar o processo de flexibilização do Plano Diretor, culminando com a referida proposta de renovação urbana. A partir desta experiência, apresento o tema a ser desenvolvido: **“Os limites e possibilidades do instrumento de planejamento das Operações Urbanas Consorciadas: o caso da área central de Niterói”**.

A questão a ser investigada é se as Operações Urbanas podem contribuir para a redução das desigualdades sociais, conforme intenção anunciada no Estatuto das Cidades, ou se representa um instrumento que tende a acirrar o processo de valorização da cidade em benefício do mercado imobiliário, cada vez mais utilizado por diversos governos e coalizões políticas nas cidades brasileiras, entre elas, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Niterói.

O exame da aplicação da Operação Urbana Consorciada tem evidenciado que este instrumento é frequentemente parte de um conjunto que reforça o padrão contemporâneo de gestão e produção da cidade, que, com base em Harvey (1996) e Swyngedouw (1997), é “orientado por uma lógica expansiva caracteristicamente seletiva (somente alguns setores da economia) e excludente (apenas alguns segmentos sociais nela envolvidos)” (BIENENSTEIN G., 2001, p. 1).

Essas reflexões apontam para a importância de avaliar os impactos da utilização da OUC, considerando que, frente ao “alto grau de promiscuidade entre Estado e classes dominantes no Brasil [pode-se assumir] que não será fácil conduzir as operações urbanas para as suas finalidades” (MARICATO; FERREIRA, 2002. p. 16).

O objetivo geral da pesquisa é contribuir para o aprofundamento da reflexão crítica sobre o instrumento de planejamento Operação Urbana Consorciada, seus limites e possibilidades e, especificamente, para a discussão das seguintes questões:

1. As transformações no uso e ocupação do solo provocadas pela OUC, expulsarão a população mais pobre que hoje reside, trabalha e usa a área onde é aplicada?

2. Os novos parâmetros urbanísticos adotados, baseados em potencial construtivo, causarão rupturas urbanísticas? De que natureza? O que o Executivo municipal tem feito para implementar a OUC?

3. Tendo em vista o processo de aprovação e implantação da Operação, haverá condições para um controle social efetivo das ações, considerando que a gestão dos serviços é coordenada por empresa privada, conforme tem ocorrido em algumas experiências realizada em cidades brasileiras?

## Metodologia e estrutura do trabalho

A abordagem utilizada tomou como referência o estudo metodológico para Grandes Projetos Urbanos (GPU), indicada em 2012 no livro “Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte”, organizado por Fabrício Oliveira e outros autores, no capítulo intitulado “Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos”, de Carlos Vainer, Fabrício Oliveira e Pedro Novais, quando, utilizando as referências de Altshuler e Luberoff (2003), que definem como sendo GPUs aqueles empreendimentos com custo superior a US\$ 250 milhões, e associam as contribuições de Smolka (2004), que inclui outros fatores, como as dimensões de superfície, por contribuírem com a determinação do gradiente de rendas fundiárias, e, por fim, as reflexões do próprio Vainer (2002) e de Molotch (2006), que apontam para a representação política e simbólica como forma de associação das coalizões políticas com seus projetos de cidade (OLIVEIRA et al, 2012, p.15).

Essa metodologia apresenta as seguintes dimensões de análise: (a) Política, contexto sociopolítico do município; (b) Institucional, processos decisórios e controle social; (c) Simbólica, ordem de justificação do projeto; (d) Urbanística, relacionada aos consultores e projetistas e à concepção do programa do empreendimento; (e) Fundiária, transformação da estrutura fundiária e análise das mais-valias imobiliárias; (f) Socioambiental, processos de gentrificação<sup>1</sup> e segregação; (g) Econômico,

---

<sup>1</sup> “O conceito de gentrificação, oriunda da expressão inglesa *gentrification*, ou enobrecimento urbano, como também é conhecido, diz respeito à expulsão de moradores tradicionais, em sua maioria pertencentes a classes sociais menos favorecidas, de espaços urbanos, que sofrem subitamente uma intervenção urbana (com ou sem auxílio governamental), provocando sua valorização imobiliária” (CAVALCANTI, 2011, p. 13). “Expressão cunhada por Ruth Glass em 1963, a partir de análise das transformações imobiliárias em alguns distritos londrinos, no quais famílias de classe média haviam passado a residir em bairros desvalorizados do centro de Londres (ZACHARIASEN, 2006, p. 22 apud MADEIRA, 2014)”. “Mais importante talvez seja o fato de que uma realidade absolutamente local e inicialmente identificada nas grandes cidades do capitalismo avançado tais como Londres, Nova Iorque, Paris e Sidney, tenha agora se tornado mundial. Esta evolução é ao mesmo tempo vertical e horizontal. Por um lado, a gentrificação foi um processo que se propagou por toda a hierarquia das cidades: ela não ocorre somente nas maiores, mas também nos centros mais improváveis, tais como as antigas cidades

elementos financeiros e impactos fiscais. E, além disso, a análise crítica de documentos secundários: bibliografia especializada, planos, programas e projetos oficiais, censos e estudos de entidades não governamentais. Complementando este estudo, entrevistas qualitativas com técnicos do Executivo Municipal, integrantes do legislativo e lideranças comunitárias e da sociedade civil.

Com vistas a cumprir os objetivos traçados e as dimensões de análise foi necessário contextualizar as OUC's, tanto do ponto de vista internacional, quanto nacional, revendo sua origem e verificando o padrão de gestão das cidades, a partir do exame das experiências de Baltimore (EUA), Paris (França), Barcelona (Espanha) e de Londres (Inglaterra), e identificando também o percurso das Operações Urbanas para chegar ao Brasil e sua posterior incorporação ao Estatuto da Cidade (2001).

Após 15 anos de vigência no Brasil, estudos como os trabalhos “Parceiros da Exclusão” (2001) e “São Paulo Cidade Global” (2007), ambos de Mariana Fix e “Porto Maravilha antecedentes e perspectivas da revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro”, de Nelson Diniz (2014), apontam alguns dos resultados alcançados, principalmente nos casos das Operações Urbanas de São Paulo, em cujas áreas se percebe um processo de gentrificação acentuado, o que reafirma a necessidade de aprofundamento do estudo das OUC's e suas implicações para as cidades.

O primeiro Capítulo, como forma de aproximação do instrumento, objeto de estudo desta dissertação, aborda os limites e as possibilidades de sua aplicação, a partir da revisão das análises sobre as Operações Urbanas Água Espreada e Água

---

industriais de Clavelan e Glasgow; em pequenas cidades como Malmö e Grenade; e mesmo nas pequenas cidades comerciais como Lancaster, na Pensilvânia, ou Eské Krumlov, na República Checa. Por outro lado, o processo se difundiu geograficamente de Tóquio a Tenerife (GARCIA, 2001), de São Paulo a Puebla e México (JONES & VARLEY, 1999), da cidade do Cabo (GARSIDE, 1993) às ilhas do Caribe (THOMAS, 1991), de Xangai a Seul” (SMITH, 2006, p. 6).

Branca, em São Paulo, e a Operação Urbana Porto Maravilha, na área central do Rio de Janeiro.

Vale destacar que não seria exagero indicar uma tendência para corroboração da hipótese de que este instrumento de planejamento não vem servindo à justiça socioespacial das cidades e ao exercício da função social da propriedade, conforme os pressupostos afirmados no Estatuto da Cidade, mas tem atendido somente às demandas e aos interesses do mercado imobiliário. Concluindo, o Capítulo discute a produção do espaço na cidade, a relação com a renda da terra, o mercado imobiliário e sua relação com o capital financeiro, de forma a contextualizar o cenário contemporâneo da produção da cidade.

O segundo capítulo contém um breve histórico da área central da cidade de Niterói, passando pelas principais intervenções urbanas e pelo crescimento da informalidade, a partir do final século XIX, percorrendo o período rodoviarista até 1975, com a construção do Aterrado Norte e a abertura da ponte Rio-Niterói. Por fim, aborda a redemocratização, compreendendo do início da década 1980 até a década de 2000, que consolida o Estatuto da Cidade e alguns de seus principais instrumentos de política urbana, e a análise da dimensão socioambiental, que aponta as condições em que o município se encontrava para discutir a Operação.

A partir de 1992, o centro de Niterói passou ser alvo de diversas propostas e intervenções que se apresentam como tentativas do poder público e da coalizão que governa a cidade com uma perspectiva de gestão empresarial, que aponta para um planejamento influenciado pelo mercado, perseguindo as tendências atuais do *city marketing* e do planejamento estratégico.



O terceiro capítulo aprofunda o caso da OUC da área central de Niterói, e o seu processo de aprovação na Câmara Municipal de Niterói, ocorrido em dezembro de 2013, avançando na leitura crítica do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que deu sustentação à Operação, e, confrontando a OUC da área central de Niterói com o Plano Diretor e o Plano Urbanístico das Praias da Baía. Conclui com o exame das possíveis alterações no centro da cidade relativas à (i) Dinâmica imobiliária, considerando os lançamentos imobiliários e o comércio local, tanto o de pequeno porte quanto o atacadista, além do comércio informal; (ii) Controle social sobre a Operação, com relação ao processo de aprovação da proposta, às ações do executivo municipal voltadas para viabilizar a proposta e as reações a essas medidas, observadas por meio de informações da imprensa e o acompanhamento do processo no Conselho de Política Urbana (COMPUR) e na Câmara de Vereadores; e (iii) Tendência de valorização imobiliária na área da operação e no entorno de influência, conforme definido no Estudo de Impacto de Vizinhança da OUC, considerando o mercado formal, por meio de dados especializados do mercado imobiliário e o mercado informal, por meio de espacialização da informalidade.

Cabe ressaltar que, por ser uma operação urbana com vigência de 15 anos lançada recentemente, esta é uma primeira tentativa de compreender algumas das formas pelas quais as “mudanças de final de século” ou o avanço do “mito das cidades globais” podem estruturar o espaço da cidade, no caso específico, da cidade de Niterói, o que poderá ser continuado em pesquisas posteriores.

## **CAPÍTULO I: OUC – Origens, Conceito e Contexto.**

### **1.1 Notas sobre o contexto e a origem das OUC.**

As Operações Urbanas Consorciadas têm sua origem e começaram a ser utilizadas na década de 1970, concomitantemente nos EUA e na Europa, a partir da reestruturação produtiva que impulsionou o aumento do desemprego, da menor arrecadação do Estado e alto custo do Estado-Providência e a crise-fiscal que se estabeleceu a partir de então (FERREIRA; MARICATO, 2002, p. 3).

Em outras palavras, este instrumento está alinhado ao avanço do ideário neoliberal, que promoveu o desmonte do Estado, trazendo constrangimentos financeiros às cidades, reforçando a flexibilização das legislações urbanas e passando a compreender a gestão da cidade nos moldes empresariais. Nesse sentido, as Operações Urbanas vêm contribuindo para que as cidades, cada vez mais, tenham “como horizonte o mercado, [e a] tomarem decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado” (VAINER, 2000, p. 86).

Tem sido comum, na maioria das experiências das Operações Urbanas internacionais, a aplicação de algumas ações alinhadas a estas iniciativas. Entre elas podemos citar: a desregulamentação do uso e ocupação do solo, que induz um processo de gentrificação; as parcerias público-privadas, como forma de captação recursos, e a perda do controle da gestão do território, apontando para um processo de privatização, ou “venda da cidade”<sup>2</sup>. Sobre essas características serão revisar a seguir as seguintes experiências internacionais: Baltimore, nos Estados Unidos, as

---

<sup>2</sup> Cf. Lefebvre (1999, p. 142), é uma estratégia mais ampla do que a simples “venda” de trechos da cidade, pois incorpora espaço na produção da mais-valia, o que provoca uma reorganização completa da produção.

Docklands, na Inglaterra, Seine-Rive Gauche, na França e, por fim, Barcelona na Espanha.

## 1.2 Notas sobre a experiência internacional

### Reflexões sobre a experiência de Baltimore

Em Baltimore, como nos demais exemplos<sup>3</sup> norte-americanos<sup>4</sup>, a Operação apresenta contornos bastante liberais<sup>5</sup>, para os seus padrões. Neste caso, a área destinada à renovação foi a frente marítima (Figura 1). Além da área portuária degradada, a cidade registrava diversas instalações industriais abandonadas, que foram utilizadas para requalificação urbana a partir de projetos específicos. A definição do primeiro projeto, o edifício Charles Center, foi realizada por meio de um concurso

---

<sup>3</sup> Como os casos de Nova York, São Francisco, Boston: “é importante também fazer notar que nos EUA, as prefeituras destinam a implementação destes planos e projetos especiais, em áreas geograficamente demarcadas, à gestão de uma empresa ou agência de desenvolvimento de capital misto, especialmente montada, num modelo recomendado nos anos 50 pelo governo federal, que assim destinava programas especiais de financiamento para a recuperação de áreas degradadas. Contando com a prefeitura como coinvestidora, elas atuam como empresas do mercado, não oneram o custo do serviço público e possuem grande independência e agilidade para perseguir suas estratégias de desenvolvimento” (DEL RIO, 2001, p. 1).

<sup>4</sup> Os “modelos emanados da escola de ecologia humana de Chicago veem a cidade como um complexo ecológico estruturado a partir de processos funcional e competição por espaço, processos esses que se desenvolvem dentro de uma determinada ordem moral, segundo “uma determinada finida de solidariedade social”. Objetivam, outrossim, explicar, não um processo geral de crescimento urbano aplicável a todas as sociedades, mas um processo evolutivo condicionado por variáveis bem definidas, ou seja, a evolução de uma aglomeração em rápido crescimento demográfico e industrial, dominada por uma economia capitalista com poucas imperfeições de mercado. Pressupõem, ademais, um determinado grau de heterogeneidade étnica e social, um sistema de transporte eficaz e homogêneo distribuído no espaço, e a existência de um núcleo urbano inicial, simbólico e fracamente constituído social e arquitetonicamente. O caso da Área metropolitana do Rio de Janeiro como a maioria das cidades capitalistas dependentes, não se enquadra nesse contexto. A área central não só tem nessas cidades um valor simbólico importante, como essa importância é decorrente do fato ser nessa área, e nas suas proximidades, que tradicionalmente se concentram as funções de direção e de residência das classes dominantes. Ademais, ao contrário das cidades americanas, a área central e suas proximidades, quando vistas temporalmente, tendem a adquirir valores monetários e simbólicos ainda maiores, solidificando ainda mais as características descritas acima” (ABREU, 1988, p. 13-14).

<sup>5</sup> Nos Estados Unidos, ser liberal equivale a ser de esquerda. A direita seria conservadora. O Partido Democrata é liberal. O Republicano, conservador. É diferente do Brasil, onde liberal é associado à direita e tem uma conotação distinta, similar à europeia, de Estado Mínimo. Os valores liberais nos EUA aceitam uma maior intervenção do Estado na economia, como algumas políticas keynesianas em determinados momentos de crise e regulamentação de determinados setores. Porém, no Brasil, os liberais são conservadores em questões sociais e sobre economia. Disponível em <http://internacional.estadao.com.br/blogs/gustavo-chacra/se-voce-e-liberal-no-brasil-voce-seria-liberal-nos-eua-nao-voce-seria-conservador/> Acesso: 30.12.2015.

nacional organizado pela prefeitura e vencido pelo arquiteto Mies Van der Rohe, em 1961, sendo utilizado como elemento do “marketing” do programa de renovação.

A implementação da revitalização da cidade permitiu que Baltimore transformasse a sua imagem, de tal modo que atualmente oferece alta qualidade físico-espacial, um forte setor de comércio e serviços e um atrativo turístico regional e nacional. “Uma multidão de visitantes ou trabalhadores da área central flui diariamente pela cidade atraída pelos serviços e comércio. Várias edificações foram construídas como o World Trade Center (projeto de I.M. PEI), Aquário Nacional e as marinas públicas” (DEL RIO, 1990 p. 146).



Figura 1: Frente Marítima de Baltimore requalificada.

Fonte: <http://baltimore.org/neighborhoods-maps-transportation/baltimore-neighborhoods>.  
Acesso em 17.01.2016.

O caso foi analisado por Harvey (2000), que aponta serem esses processos de renovação realizados com a demolição de bairros e com a expectativa de que essas populações locais migrem para o subúrbio<sup>6</sup>, locais supostamente condizentes com suas respectivas rendas.

---

<sup>6</sup> O subúrbio nos EUA costuma ser um núcleo urbano localizado nos arredores de uma região metropolitana, onde geralmente vivem famílias de classe média ou alta, com índices de qualidade de vida e segurança em geral maiores que os das áreas residenciais centrais. Caracterizam-se como áreas de baixa densidade populacional, habitação baseada em tipologias arquitetônicas de baixo gabarito (normalmente casas unifamiliares ao invés de edifícios

A área central foi transformada através de parcerias público-privada em local da “elite influente e líderes governamentais” (HARVEY, 2004, p. 201 apud ANGELI, 2011, p. 32) e em um polo de consumo e turismo, onde “o espetáculo urbano construído no entorno [da principal área renovada] do Inner Harbor atrai [atualmente] mais visitantes para Baltimore do que a Disneylandia” (HARVEY, 2000, p. 194), comprovando a intensificação do setor de turismo na cidade. Porém, para que isto ocorresse foi necessário a aplicação de altas somas.

Segundo Peter Hall (1988), o projeto custou para o governo federal na ordem de US\$ 180 milhões, do governo municipal de US\$ 58 milhões e do setor privado apenas 22 milhões, mas o aumento da arrecadação da prefeitura foi significativo subindo de 1 a 10 milhões (DEL RIO, 2001, apud ANGELI, 2011, p. 29).

Mesmo com o forte investimento público, se comparado com a contrapartida do setor privado, é possível observar que a Operação provocou uma forte queda na população que, em 1960, totalizava 940 mil habitantes e, em 2010, apresentou redução para 620 mil habitantes (Censo Norte-americano de 2010). Confirma-se, dessa forma, a tendência desses mecanismos promoverem os serviços e turismo em detrimento das populações residentes (VAINER, 2000).

É importante, também, notar que nos EUA, as agências são vistas “quase [que] como agentes imobiliários, essas agências podem comprar e alienar terrenos, urbanizá-los, negociar alterações de legislação, promover projetos especiais e pacotes de incentivos diversos” (DEL RIO, 2001, p.9). O controle das Operações é realizado pela prefeitura, que atua como coinvestidora, como empresas do mercado

---

multifamiliares) e com baixo coeficiente de aproveitamento dos terrenos (normalmente as edificações localizam-se isoladas em meio aos seus lotes).

que possuem grande independência e agilidade para perseguir suas estratégias de desenvolvimento.

#### Notas sobre as Docklands em Londres

Na Inglaterra, sob forte influência da experiência americana, Margareth Thatcher, em 1981, cria a London Docklands Development Corporation (LDDC), responsável pelas propostas de revitalização da região das docas de Londres (Figura 2). Com a concentração de recursos e seu redirecionamento ao setor privado, o poder local perdeu consideravelmente a influência sobre a região (COMPANS, 2004).



Figura 2: Vista aérea das Docklands.

Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=408750>. Acesso: 31.08.2015.

Nesse mesmo período foram criadas as Zonas de Empreendimento e as Corporações de Desenvolvimento Urbano. As Zonas de Empreendimento correspondem a áreas urbanas decadentes nas quais são oferecidos incentivos, como isenção de imposto e não obrigatoriedade de alvará de construção e as Corporações de Desenvolvimento Urbano são companhias criadas para desapropriar áreas decadentes, demolir, instalar infraestrutura e vender terras a investidores privados.

Sobre essas iniciativas Peter Hall (1988) argumenta e corrobora que as cidades caminhavam num sentido de intensificar a desregulamentação. Quando trata das Docklands londrinas, Peter Hall é categórico ao afirmar que:

Se realmente quisermos socorrer as áreas intra-urbanas e as cidades em geral, talvez tenhamos que usar remédios altamente heterodoxos... possivelmente um remédio extremo, a que eu daria o nome de **solução Porto Livre. Áreas intra-urbanas, pequenas e seletas, seriam simplesmente abertas a todo tipo de empreendimento, com um mínimo de controle.** Em outras palavras, nosso objetivo seria recriar a Hong Kong dos anos 50 e 60 dentro da Liverpool ou da Glasgow intra-urbanas (HALL, 1988, p. 421, grifo nosso).

Peter Hall (1988) acreditava que, no caso das Docklands, a liberdade de empreender sem regulamentação era a solução mais adequada. O projeto seguiu essa inspiração. A área foi dividida em quatro grandes setores, cada um gerenciado por uma equipe independente. Neste caso, as obras de infraestrutura urbana (Figura 3) foram praticamente todas financiadas com recursos públicos, principalmente quando os resultados não estavam de acordo com o esperado, muito por conta da resistência da população ao criticar a falta de espaços públicos e a baixa presença de população na região (INSTITUTO POLIS, 2001 apud CLAUDIO, 2013, p. 33). Isto exigiu que o governo Thatcher investisse mais recursos, em especial na construção da infraestrutura de transportes de massa, como trem e metrô, projetados por grandes arquitetos, como Norman Foster (CLAUDIO, 2013) o que para Otília Arantes, representava uma falta de estratégia pública por parte da LDDC, que atuava como um órgão que

não tinha [outra] função, senão impedir qualquer regulamentação restritiva ao mercado. O resultado é conhecido: especulação imobiliária desenfreada, tornando o local um reduto de yuppies nos anos 1980, com os preços dos terrenos valorizando em até 2000% (ARANTES O., 2002, p. 35).

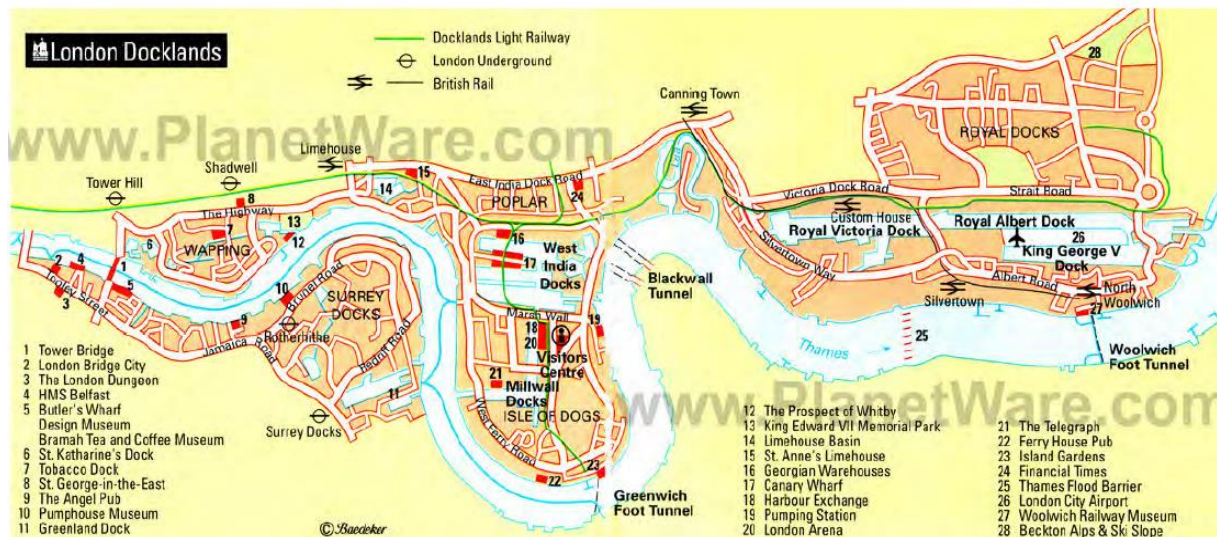


Figura 3: Plano de intervenção das Docklands.  
 Fonte: CLAUDIO, 2013, p. 40.

Ressalte-se que não houve controle social desta Operação, com as reivindicações da população ficando reduzidas às negociações com a LDDC, órgão ligado diretamente ao governo nacional, e, mais especificamente, ao gabinete da Margareth Thatcher, que tomava as decisões em reuniões fechadas com grandes empresários e investidores, sem que sequer fossem abertas ao público (BRINDLEY, RYDIN & STOKER 1989, apud VILARINO, 2006, p. 164).

O maior desastre foi na área conhecida por Canary Wharf com seu plano comercial, grandioso, de alta densidade e totalmente desvinculado do resto de Londres, encomendado em 1985 aos escritórios de Skimore, Owings & Merrill e Pei, Cobb & Freed por um empreendedor norte-americano. Em 1993, após superestimar o mercado e ser engolida pela recessão, a Olympia & York, sua controladora e maior construtora de capital próprio no mundo, foi levada à falência amargando um débito estimado em US\$ 20 bilhões, e a paisagem da área era desoladora com inúmeras torres comerciais vazias. Além disto, a experiência de Docklands acabou ensinando à LDDC e ao governo neoliberal que investidores, empreendedores imobiliários e o público em geral querem o planejamento e as garantias de regras urbanísticas claras (BUCHANAN, 1989; GHIRARDO, 1995, apud DEL RIO, 2001).

Cabe o registro que autores defensores das parcerias público-privadas, como Vicente Del Rio, acham exageradas as liberalidades da operação londrina. Contudo,



hoje, o local da intervenção se caracteriza pelo centro empresarial, sede das grandes corporações e de boa parte da mídia, dos altos serviços e da habitação de altíssimo padrão. Dentre as críticas a este projeto destaca-se que “foram feitas inúmeras glebas, entre diversos projetos fragmentados, com espaços privilegiados que acabam gerando gentrificação” (CLAUDIO, 2013, p.41), alcançados por meio da flexibilização das leis de uso e ocupação do solo e de centralização das decisões entre governo federal, empresas e investidores.

#### Notas sobre as ZACs<sup>7</sup> em Paris

A revisão da experiência francesa permitiu verificar que os programas de requalificação urbana tomaram caminhos diferentes do caso inglês. São chamadas de ZACs, regiões da cidade onde a administração pública decide intervir de maneira concentrada para realização de melhorias urbanas. As ZACs estão previstas no código de obras de Paris (1967) e também no código de urbanismo (1985), representando uma inovação, já que são instrumentos incorporados ao planejamento mais geral da cidade.

Outra peculiaridade é que os projetos arquitetônicos podem ser realizados pelo poder público e não necessariamente pela iniciativa privada. Ou seja, os empreendimentos possuem maior controle do Estado e por sua vez do território.

Funciona assim:

o Estado adquire as terras em áreas “degradadas” (por direito de preempção ou por simples desapropriação), faz as melhorias de infraestrutura, e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico do edifício a ser construído no local, em alguns casos. Vende as áreas e os projetos destinados a equipamentos públicos aos respectivos órgãos

---

<sup>7</sup> Zônes d'Áménagement Concerté em francês, em português: Zonas de Regularização Concentrada.

responsáveis (ministério da educação para as escolas, da saúde para hospitais, setor de parques para praças, etc.), e as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais (também com os projetos prontos) à iniciativa privada. Cobrando desta última a plus-valia produzida pela valorização da intervenção, consegue recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo e garantir a oferta de moradias (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.5).

A principal referência de Operação é a experiência da ZAC de Seine-Rive Gauche, rebatizado em 1996 para Paris Rive Gauche (Figura 4), que teve seu início em 1977, e para sua gestão foi criada a SEMAPA - Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris<sup>8</sup>, uma sociedade de economia mista cuja função era administrar a parceria.



Figura 4: Vista de Paris Seine-Rive.  
Fonte: <http://www.parisrivegauche.com>. Acesso 18.01.2016.

A principal “medida do projeto era a construção de uma nova avenida com três quilômetros, a Avenida France, além de integrar esse trecho isolado e subaproveitado ao tecido da cidade” (MELERONKA, 2010, p.59). O que se observou foi um enfoque diferenciado, pois os projetos “âncoras” se basearam em espaços voltados à cultura

---

<sup>8</sup> Tradução livre: Sociedade de Economia Mista para Desenvolvimento de Paris.

e ao lazer, como no caso do setor Tolbiac, organizado a partir da biblioteca nacional da França e não em edificações comerciais ou mobilidade.

Com maior presença do Estado no planejamento da cidade, atuando como um regulador do plano, apesar de não ter impedido o processo de gentrificação, se conseguiu implantar, “a partir da construção da biblioteca nacional [...] as primeiras unidades residenciais e a [posterior] extensão da rede de metrô” (MELERONKA, 2010, p. 62), além de equipamentos e espaços públicos dentro de planos estruturados e definidos pela população, com receita da Operação.

#### Notas sobre a experiência de Barcelona

Em Barcelona, o projeto de renovação da cidade foi reforçado pelos investimentos para a Olimpíada de 1992 e a venda desses espaços envolveu variados tipos de investimentos imobiliários, entre eles a Operação Urbana. Os espaços estão sendo vendidos como espaços “seguros”, que vêm restabelecer a noção de ordem e civilidade.

Os investimentos foram da ordem de 10 bilhões de dólares, sendo que, destes, 1/3 foi arrecadado pelo governo federal, 1/3 pelo governo regional e o 1/3 final pelo setor privado. Ou seja, 2/3 dos recursos foram provenientes do setor público (COMPANS, 2004).

Com a injeção de recursos públicos, o Plano Estratégico Econômico e Social de Barcelona (PEESB) foi finalizado em 1990. Este Plano envolveu três tipos de intervenções: Reabilitação Urbana (Iniciativas públicas de pequena escala); Reestruturação Urbana (estratégias de maior alcance, procurando o equilíbrio de fragmentos); Organização morfológica da cidade (Intervenções sobre os eixos da

cidade). Portanto, diferente das outras experiências, a intervenção em Barcelona não se deu só na área portuária, mas abrangeu diversas dimensões da cidade.



Figura 5: Vista aérea de Barceloneta.

Fonte: <http://www.cometobarcelona.com/Blog/esp/2010/07/default.aspx>.

Acesso: 13.01.2016.

A Figura 5 apresenta Barceloneta, bairro de Barcelona que sofre com intenso processo de gentrificação marcado por forte resistência (GARZA, 2015 p. 153) por conta das intervenções urbanas, entre elas o rebaixamento da linha férrea (ANGELI, 2011, p. 35), que valorizaram a frente marítima e dificultam a permanência das populações locais.

Portanto, a rápida valorização dessas áreas tem, de fato, expulsado as populações pobres, o que vem a ser corroborado por Tello (1994) que evidencia, para o caso de Barcelona, francos processos de expulsão de população para as periferias metropolitanas (SÁNCHEZ, 2001, p. 46).

O exemplo de Barcelona reforça uma tendência de disputa da cidade, que vai além da aplicação de um único instrumento. A manifestação dos excluídos contra a pretendida renovação reconhece nesses processos de gentrificação, uma intensificação de uma espécie de “revanche contra os trabalhadores precarizados, imigrantes e sem-teto” que ameaçam o projeto modernizador (SMITH, 1996).

Em resumo, a rápida avaliação das experiências internacionais permite perceber que a “fórmula” da desregulamentação do uso e ocupação do solo, das parcerias público-privadas e da perda do controle da gestão do território, tende a gerar processos de gentrificação e limpeza social que, como visto, vem se consolidando em diversos países do mundo, inclusive em outros países da América Latina, como em 1990, com o início da revitalização do Puerto Madero, na Argentina. Sendo assim,

é 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 (BIENENSTEIN G. 2015, et al, p. 4).

O ajuste das grandes metrópoles brasileiras, especialmente as maiores regiões metropolitanas como Rio de Janeiro e São Paulo, e as novas políticas correspondem ao fim do modelo de planejamento funcionalista e expressam a nova compreensão da gestão e produção da cidade, que passa a ser vista como a de um “lugar de negócios” (BIENENSTEIN G., 2015, et al, p. 4) e tem forçado suas respectivas administrações a experimentar novas formas de planejamento que, supostamente, trariam desenvolvimento em um contexto de crise e de escassez de fundos públicos. São com essas características, limites e desafios, que esse arcabouço chega ao Brasil.

### 1.3 Contexto e origens da OUC no Brasil

As cidades brasileiras carregam grande passivo histórico, uma grande desigualdade social, uma das maiores da América Latina e do mundo, características derivadas de um Estado patrimonialista onde impera a universalização do clientelismo (SANTOS, 1978). As cidades foram produzidas por uma

força de trabalho barata, segregada e excluída da cidade legal. Assim como vivemos a industrialização dos baixos salários, podemos dizer que vivemos a urbanização dos baixos salários. A melhoria desses bairros é fonte inesgotável do velho clientelismo político: troca-se por votos a pavimentação de uma rua, a iluminação pública, uma unidade de saúde, uma linha de ônibus etc. (MARICATO, 2013 p. 33).

O Brasil é um país onde nem metade da população brasileira está no mercado legal de residência caracterizado por uma infraestrutura arcaica (MARICATO, 2000). A cidade formal foi construída perseguindo padrões de primeiro mundo, que dialeticamente não existe sem a informalidade. O Brasil dos anos 1940 a 1980 cresceu a taxas 7% ao ano sem distribuição de renda. Foi sobre essa base extremamente desigual que se deu, no início dos anos 1980, o ajuste fiscal.

Em recente pesquisa realizada por Milá (2015), que analisou o período de 1933 a 2013, concluiu-se que o 1% da população mais rica do país detém, hoje, 27% de toda a renda nacional, tendo havido uma concentração média de 25% da renda nesse 1% desde o meio da década de 70. Isso significa que, nos últimos 40 anos apenas 1% das pessoas detiveram 1/4 de toda a renda<sup>9</sup>. Com a globalização e o ajuste fiscal, a crise de urbanização foi aprofundada e essa desigualdade não foi enfrentada.

Outra pesquisa recém-publicada por Souza e Medeiros (2015), pesquisadores do IPEA, sobre os índices de desigualdade, intitulada: “Top Income Shares and

---

<sup>9</sup> CARTA CAPITAL, 2016, <http://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo>. Acesso em 19.01.2016

Inequality in Brazil, 1928-2012”, na Revista Brasileira de Sociologia, revela que houve uma positiva melhora da vida dos mais pobres, porém não se concretizou uma queda da desigualdade geral devido à contínua concentração da renda nas mãos dos mais ricos.

É justamente no curso do desenvolvimento desse cenário que essas propostas de parcerias público-privadas foram incorporadas à legislação e ao planejamento da cidade. Esse processo não ocorreu sem suas contradições, onde o território brasileiro passou por notáveis transformações.

### As Operações Interligadas

Uma dessas transformações que está na origem das Operações Urbanas se deu através das Operações Interligadas. Com vistas a facilitar o entendimento de sua transformação nas Operações Urbanas Consorciadas, tema de pesquisa dessa dissertação, será refeito o percurso dessas operações.

Tal percurso começa no final da década de 1980, no período de redemocratização, em São Paulo, cidade de maior ebulição política naquele momento, onde um forte movimento de trabalhadores sindicalizados e a luta pela moradia se forjavam, quando o então prefeito de São Paulo, Jânio Quadros (PTB), em seu segundo mandato (1986-1988), apresenta o Projeto de Lei que autorizava mudanças no uso e ocupação do solo a partir de contrapartidas de infraestrutura. Esse projeto, que ficou conhecido como “Lei do Desfavelamento”, foi criado com a principal motivação de resolver o problema das favelas na área central da cidade, através da remoção dessas comunidades em consonância com o setor privado.

No entanto, segundo Mariana Fix (2001, p. 72), o prefeito só conseguiu aprovar o projeto quando incluiu na Lei a previsão de construções de Habitações de Interesse Social (HIS), como contrapartida das alterações do uso e ocupação do solo, o que foi visto pela imprensa como a adoção de um caráter social ao projeto. Ora, o setor privado financiaria a construção das habitações que o município não tinha verbas para fazê-lo, possibilitando que o mercado imobiliário realizasse empreendimentos nas áreas faveladas. Esse processo foi capaz de reverter a antipatia inicial gerada pelo projeto de lei e convencer a opinião pública sobre a necessidade da iniciativa.

O ex-prefeito Jânio Quadros fez publicar no Diário Oficial do Município de 30/12/88, p. 2, a seguinte declaração em relação ao projeto: **“o objetivo básico da lei é aproveitar o dinamismo da iniciativa privada para ajudar a resolver o problema das habitações subnormais e das favelas”**. A ideia central é promover a construção de habitações populares, mediante a possibilidade de aumentar o potencial construtivo de determinados terrenos (RELATÓRIO DA CPI, 2001, p. 3, grifo nosso).

A Lei nº 10.209/86 foi sancionada e passou a ser denominada de Operação Interligada (FIX, 2001, p. 73). Ou seja, as OI permitiam as alterações dos parâmetros urbanísticos, então fortemente criticados pelos empreendedores, e traria benefícios ao município no atendimento ao interesse coletivo. Em outras palavras, o setor privado financiaria o combate ao déficit habitacional, ao invés do Estado, e todos sairiam ganhando.

Entretanto, o Ministério Público de São Paulo ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), em face da Lei das Operações Interligadas. No Tribunal de Justiça do Estado, em face à indiscutível afronta a ditames constitucionais, a fim de que o órgão julgador decidisse pela inconstitucionalidade da Lei. No ano de 1998 foi concedida Medida Liminar na mencionada ação, suspendendo os efeitos das



Operações, sob a alegação de que a mesma seria inconstitucional por diversos fatores, que serão vistos a seguir.

O principal questionamento era que as OI permitiam aos proprietários de imóveis não ocupados por favelas, que se valessem de uma Operação Interligada para que os empreendedores pudessem modificar os índices e características de uso e ocupação do solo, desde que se obrigassem a construir e a doar ao Poder Público habitações de interesse social. Tal previsão legal legitimava o ato de alteração da Lei de Zoneamento, sem qualquer consulta à Câmara Municipal, o que é inconstitucional.

Em 2001, foi aberta pela Câmara Municipal de São Paulo uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as OIs realizadas no município. O relatório final da CPI<sup>10</sup> apontou diversas irregularidades, entre elas as relativas à construção das habitações: (i) as habitações não foram finalizadas completamente; (ii) as áreas (m<sup>2</sup>) construídas apontavam grandes alterações, chegando a reduções de 30% do indicado pela OI; (iii) as casas foram também ocupadas por moradores que não eram originários de favelas.

Também foram encontradas as seguintes irregularidades com relação à aplicação dos recursos: (i) do total arrecadado (US\$ 122 milhões) apenas US\$ 22 milhões foram aplicados na construção das HIS; e (ii) apontou-se para um desvio de US\$ 78,5 milhões, que sequer chegou ao Fundo Municipal de Habitação, o que aponta para forte indício de corrupção.

Por fim, a apuração mostrou que se poderia construir 11 mil habitações com o valor recolhido pelas OI, porém apenas 3.500 unidades haviam sido entregues até o

---

<sup>10</sup> Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas (Leis nº 10.209/86 e nº 11.246/93), realizadas no município de São Paulo, desde a promulgação da Lei nº 10.209/86.

final da elaboração do relatório, menos do que seria possível construir com o valor que foi desviado.

Contudo, esse relatório reafirma a tese da combinação perversa do “híbrido institucional” com a “cultura cívica predatória” que, conforme apontado por SANTOS (1990),

em linhas gerais significa dizer que desenvolvemos um amplo “aparato institucional”, contudo caracterizado como um sistema que governa no vazio, com leis que não se fazem cumprir completamente e que o próprio poder público se nega a cumprir (CARDOSO, 2002, p. 19).

Entretanto, o relatório vai além e indica que era necessária uma normatização para processos de parceria entre o público e o privado, salientando ser imperativo que se garantissem duas premissas básicas: (1) participação popular no processo de decisão da proposta, com controle social e (2) garantia de que a compensação socioespacial fosse enfrentada, através da efetiva produção de moradias.

Vale dizer que esse processo se repetiu com algumas adequações em diversos municípios brasileiros. Para o presente estudo de caso, rever como se deu o processo de aprovação das OIs no Rio de Janeiro, capital do Estado, torna-se relevante.

No Rio de Janeiro, a regulamentação foi amparada na Lei nº 2.128, de 1994, que permitia que os parâmetros urbanísticos fossem alterados por decreto do executivo (sem audiência pública), o que demonstra uma forma de venda de exceções à legislação (CARDOSO et al, 1999, p. 2).

Não obstante, o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro estabelecia que “a OI dependerá, sempre, de parecer favorável do COMPUR” e a Lei nº 2.128/94 retirou do COMPUR essa prerrogativa. Ao manifestar o plano para as OIs o então prefeito, arquiteto Luiz Paulo Conde, em 1997, afirma: **“Estamos estudando uma lei que altere alguns coeficientes da Barra da Tijuca, mas que não cause impacto para**

**permitir o financiamento de obras de infraestrutura”** (Luiz Paulo Conde, O Globo, 05 de agosto de 1997, apud CARDOSO et al, 1999, p. 2, grifo nosso).

A avaliação das OIs, realizada por Aduino Cardoso e outros autores, observou que a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo foi marcada por forte incoerência e arbitrariedade, pois foi baseada em critérios frágeis, que negligenciaram a determinação das contrapartidas financeiras, visto que ignorou os estudos de impacto ambiental dos empreendimentos e permitiu que o técnico da prefeitura pudesse, a partir de um laudo, definir as contrapartidas (CARDOSO et al, 1999, p. 9). Tal situação, além de abrir brechas para a corrupção, ratificava os limites das OIs e do planejamento urbano por empreendimentos, que vinham sendo realizados pelo poder público a partir da década de 1990.

Em Niterói, o processo não foi diferente. A regulamentação foi realizada no ano de 1999, através da Lei nº 1.732/99, que cria condições para mudanças de uso e ocupação do solo urbano, alterando seus parâmetros. Cabe ressaltar que

**nenhuma operação de interesse público chegou a ser proposta durante a vigência da lei**, sendo apenas aprovadas operações propostas de forma pontual pelos promotores privados nos três bairros mais valorizados para a construção de edifícios multifamiliares de classe média e alta (SALANDÍA, 1999 apud BIASOTTO, 2011, grifo nosso).

Todavia, o caso de Niterói será detalhado no Capítulo II, que abordará, entre outros aspectos, a forma pela qual as Operações Interligadas transformaram a política urbana da cidade.

Cabe destacar que a partir da década de 1990, as propostas de Operações Urbanas e Operações Interligadas ganharam força, em sincronia com a consolidação

de forte competição entre as cidades ou “guerra global entre os lugares”<sup>11</sup>. Mariana Fix (2001), ao realizar um balanço sobre esses instrumentos, diz que a

proliferação de Interligadas nessas áreas [valorizadas] gera a médio prazo uma sobrecarga na infraestrutura e uma consequente pressão para realização de novos investimentos (túneis, avenidas, vias expressas), muito mais dispendiosos do que as habitações sociais obtidas no primeiro momento. Como se trata de áreas ocupadas pela população com maior poder de pressão sobre o Estado, não é difícil obter os recursos necessários para as novas obras drenando investimentos de outras áreas, reforçando-se a concentração de renda. Assim, ao contrário de ser um mecanismo redistributivo ou de justiça social, como se costuma dizer, a Operação Interligada favorece a concentração de investimentos públicos e privados nas áreas de interesse do mercado (FIX, 2001, p. 76).

Não por acaso, em 2000, o Tribunal de Justiça considerou as Operações Interligadas inconstitucionais. Por outro lado, do ponto de vista do setor privado, mesmo se consolidando como mecanismo benéfico ao mercado imobiliário, as OIs tinham suas limitações. Sua abrangência se limitava ao lote, a um empreendimento, e não era “suficiente para criar novas zonas planejadas de investimentos maciços por diversos agentes privados, a chamada renovação urbana” (FIX, 2001, p. 76).

Paralelamente ao desenvolvimento das OIs, com objetivo de alcançar a esperada renovação, as Operações Urbanas começaram a ser incluídas como instrumentos da política urbana de São Paulo. A principal diferença entre a Operação Urbana e a Operação Interligada é que, para realizar a Operação Urbana, é necessário definir o perímetro onde a operação será realizada, o potencial construtivo, que pode ser vendido aos proprietários dos lotes da região, e o programa básico de utilização dos recursos que serão destinados a melhorias de infraestrutura urbana, a aplicação dos recursos não estando restrita à habitação de interesse social.

---

<sup>11</sup> SANTOS, M. 1999. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc\\_3\\_5.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_3_5.htm) Acesso em: 20/01/16.

As Operações Urbanas estiveram presentes nos debates sobre o planejamento de São Paulo, desde as discussões sobre os Planos Diretores de 1985, 1988 e, finalmente, de 1991. Em 1985, durante a gestão de Mário Covas (PMDB), o Plano Diretor não foi aprovado. Na gestão de Jânio Quadros (PTB), mesma gestão que aprovou as OIs, foi aprovada a Lei nº 10.676 de 1988 (por decurso de prazo), instituindo a Operação Urbana como **“uma ação conjunta dos setores públicos e privado, destinada à melhoria do padrão de urbanização”**. O Secretário de Planejamento Marco Antônio Mastrobuono afirma que **“operação urbana é uma forma de se ampliar os benefícios das Operações Interligadas”**<sup>12</sup>. Porém, em 1991, na gestão da Luíza Erundina (PT), a Operação Urbana foi considerada um instrumento de planejamento progressista e incorporado ao projeto de lei do Plano Diretor de 1992, que também não foi aprovado.

Neste Plano foram definidas cinco Operações Urbanas a serem realizadas, entre elas a Água Espraiada e Água Branca, que seriam revisadas mais adiante, e Anhangabaú, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis. Cabe destacar que esse projeto de plano trazia algumas inovações, como a adoção do coeficiente básico único para todo o município e introduzia o conceito de solo criado, que visava arrecadar recursos com a venda de potencial construtivo.

Entretanto, em 1990, entra em vigor a Operação Urbana Anhangabaú, onde foram realizadas diversas obras, entre elas a reforma do largo de São Francisco e outras obras de manutenção do calçamento. A Operação foi finalizada em 1993, como previsto em Lei.

---

<sup>12</sup> Jornal da Tarde, 2 de setembro de 1988 apud FIX, 2001, p. 77.

Em 1995, já na gestão Paulo Maluf (PP), a Operação Urbana Água Branca é criada pela Lei nº 11.774/95 e a Operação Urbana Faria Lima pela Lei nº 11.732/95. Por fim, Operação Anhangabaú é ampliada e se torna Operação Urbana Centro, através da Lei nº 12349/95, sendo que a principal obra foi a remodelação da Praça do Patriarca.

Neste período, como salientou Villaça (1995),

a ideia do coeficiente básico único válido para toda a cidade assustou os interesses ligados ao mercado imobiliário pela força com se difundiu pelo país. Desde então, o mercado imobiliário **“vem lutando para generalizar a prática de poder ultrapassar o coeficiente de aproveitamento mediante pagamento”** e impedir que medidas mais restritivas de zoneamento, como o coeficiente de aproveitamento único, as ZEIS ou a correlação de uso e ocupação do solo com capacidade de infraestrutura urbana, sejam aplicados através de um Plano Diretor (VILLAÇA, 1995, apud VILARINO, 2006, p. 56, grifo nosso).

Esse processo de aprovação de Operações Urbanas abriu a hipótese, levantada por Vilarino (2006), que a pressão do mercado imobiliário tenha objetivado preservar as garantias de construção definidas em 1972 para a ampla área valorizada da cidade e ampliar esse limite, “interesses que possivelmente determinaram a aprovação da Operação Urbana Água Espraiada em 2001, um ano antes da aprovação do Plano Diretor 2002” (VILARINO, 2006, p. 57).

Tendo em vista as discussões acerca do Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas foram reinterpretadas e inseridas como um de seus instrumentos. A seguir, será abordado o tema sobre a perspectiva do Estatuto da Cidade, que normatizou as Operações Urbanas, seus objetivos e exigências.

## 1.4 Notas sobre OUC's e o Estatuto da Cidade

A partir da Constituição de 1988, abriu-se a possibilidade de práticas que incorporam propostas de criação de canais institucionais de participação direta na gestão urbana. Referendo, plebiscito, iniciativa popular e conselhos populares compõem esse conjunto de instrumentos (BIENENSTEIN R., 2001, p. 67-70). Como resultado de lutas sociais, identificadas com a reabertura e ampliação da participação política, foi aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade, que tornou obrigatória a gestão urbana democrática e normatizou diversos instrumentos de política urbana.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001, segundo Adilson Dallari, é muito significativo do ponto de vista jurídico, pois dispõe sobre normas gerais de Direito Urbanístico. Foi publicado pela União, fazendo-se cumprir o art. 24 da Constituição Federal. Porém, cabe dizer

que não é uma lei federal, no sentido de ser uma lei aplicável apenas ao aparelho administrativo da União: o Estatuto da Cidade é uma lei Nacional, que estabelece normas gerais de observância obrigatória por todos os jurisdicionados do Estado brasileiro (DALLARI, 2001, p. 10).

Nesse sentido o Estatuto aparece assinalando o surgimento de novas disputas no campo das cidades, expressas em várias frentes, uma delas no campo da recuperação de mais-valias urbanas, materializadas nas propostas de Operações Urbanas Consorciadas e na Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Vale dizer que o caminho traçado pelas OUs e as disputas que daí em diante se abriram prepararam as cidades para saltos mais ambiciosos, que as moldaram para interesses do mercado imobiliário e para a visão de cidade como mercadoria, porém, agora, com sustentação legal e abrangência nacional, amparada pelo Estatuto da Cidade.

A Operação Urbana é instituída por uma lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, onde deverá ser delimitada a área para a aplicação de um

conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, **com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental**” (BRASIL, 2001, Art. 32 p. 30, grifo nosso).

O Artigo 33 do Estatuto da Cidade regulamenta as Operações Urbanas, impondo as seguintes exigências para sua aprovação:

1- Definição da área a ser atingida; 2- Programa básico de ocupação da área; 3- Programa de atendimento econômico e social para a população, diretamente afetada pela operação; 4- Finalidades da operação; 5- Estudo prévio de impacto de vizinhança; 6- Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos; 7- Forma de controle da operação, **obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil** (BRASIL, 2001, Art. 33 p. 30, grifo nosso).

Outra possibilidade para a Operação Urbana é a emissão pelo município de uma quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação (BRASIL, 2001, Art. 34 p. 31).

Os CEPACs são títulos mobiliários, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que podem ser negociados no mercado. Correspondem à contrapartida dos proprietários, usuários permanentes ou investidores adquirentes do potencial adicional de construção. O título desvincula a posse do terreno do potencial construtivo, ou seja, do direito adicional de construir já que qualquer um pode comprar o título, independente de ter ou não um lote, “gerando um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Discutiremos a financeirização no item 1.7.



O instrumento da OUC surge como alternativa para gestões municipais submetidas a estrangulamentos financeiros, transformando-se numa espécie de “fórmula mágica” (FIX, 2001), numa “janela de oportunidades” que não pode ser desperdiçada. São Paulo, há mais de duas décadas, vem convivendo com a implantação dessas Operações, e o Rio de Janeiro estrutura a OUC do Porto Maravilha.

O exame abstrato da ferramenta, sem avaliação de suas implicações socioespaciais, pode conduzir a considerá-la como um avanço, como vem assumindo as administrações políticas, tanto de esquerda quanto de direita (FIX, 2001). Este tipo de análise separa o instrumento da realidade em que está sendo aplicada, não discutindo o que significa sua utilização num país em que o Estado e a elite se combinam para fazer seus negócios e deles apartam a maioria da população. Na verdade,

a operação urbana não impede a concentração de renda; aliás, encobre seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-a, enquanto os parceiros da exclusão descartam o restante da população para criar uma “cidade própria”. (...) Ao contrário, funciona como um mecanismo para que apenas uma fração da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação (FIX, 2001b, p. 9).

Considerando as experiências realizadas, já é possível extrair diversos resultados e tendências. Com este objetivo, serão revisitadas as Operações Água Espreada e Água Branca em São Paulo e a Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha no Rio de Janeiro.

## **1.5 Notas sobre a adoção das Operações no Brasil.**

As operações urbanas no Brasil começam a ser utilizadas em São Paulo em 1988, como vimos anteriormente. Até agora, 28 anos depois da primeira experiência e 15 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, essas experiências não estão conseguindo atingir seus objetivos. O que se destaca é que a aplicação do instrumento foi ampliada, processo que a experiência da Operação Urbana Água Espraiada retrata de maneira exemplar.

### Notas sobre a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

Em 1970, a Avenida Faria Lima despontou como um importante eixo de atividades bancárias e comerciais de São Paulo. Em 1978, a inauguração da ponte Ari Torres sobre o Rio Pinheiros e a construção do “Centro Empresarial”, junto à ponte João Dias sobre o mesmo rio consolidou a região como polo terciário da cidade.

Nesta época diversas propostas são pensadas para região, mas, somente na gestão Erundina (1989-92, PT) a primeira proposta de Operação é encaminhada à Câmara com o objetivo de viabilizar obras de infraestrutura e realocação das populações faveladas que ocupavam terrenos livres dentro da área da Operação.

Entretanto, na gestão municipal seguinte, governo Maluf (1993-96, PP), o Projeto de Lei foi retirado da Câmara e alterado. A área da operação passou a ter vias estruturantes em seu contorno e nenhuma previsão de realocação das populações faveladas. Enquanto a operação era revista, a prefeitura executou o projeto de melhoramento viário. Essas obras viárias serviram como um instrumento para retirar as favelas do trajeto da avenida, e não seriam consideradas no cálculo da

contrapartida da Operação, pois eram vistas como “encargos sociais” para uma futura Operação Urbana (FIX, 2001, p.96), enquanto que a população favelada iria para o conjunto Barro Branco, a 15 km de distância, e parte significativa foi ocupar áreas públicas junto a mananciais (FIX, 2001).

No governo Celso Pitta (1996-2000, PP), diante das transformações características da Avenida Água Espraiada, que passou a ter um papel de ligação metropolitana e alta fluidez, prejudicial aos bairros lindeiros, a prefeitura contrata os escritórios “Botti Rubin” e o “Paisagem & Ambiente”, como consultores externos, para realizar um novo estudo para o projeto.

As principais diferenças desta proposta e a anterior foram o projeto viário para nova avenida e a nova proposta de uso e ocupação do solo. O novo zoneamento contou com seis diferentes zonas: (i) usos mantidos, (ii) área a densificar, (iii) usos estimulados, (iv) áreas para desapropriação, (v) áreas de habitação de interesse social e (vi) espaços públicos. A ideia era que os parâmetros de adensamento sempre estivessem relacionados a obrigações de cessão de área para uso público. Como restrições, foram estabelecidos diferentes coeficientes de aproveitamento máximo para cada zona. Foi prevista, também, a aplicação da Outorga Onerosa. Contudo esse projeto não chegou a ser aprovado.

A Lei nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001, que criou a OUC Água Espraiada durante o governo Marta Suplicy (PT), foi apresentada dentro dos objetivos do Estatuto da Cidade e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor.

Segundo Angeli (2011), para o desenvolvimento dessa proposta o escritório Paulo Bastos levou em consideração o que tinha sido desenvolvido pelo escritório Botti Rodin, porém na definição do novo perímetro foram considerados novos

elementos. Primeiro a finalização da Av. Água Espreada e a sua abrangência geográfica e, segundo, o critério imobiliário, acrescentando mais um setor, que vai da Av. Churi Zaidan até a ponte João Dias, incorporando a zona industrial de Santo Amaro e o lado oeste do Rio Pinheiros, que apresenta diversas glebas vazias, conforme Figura 6.

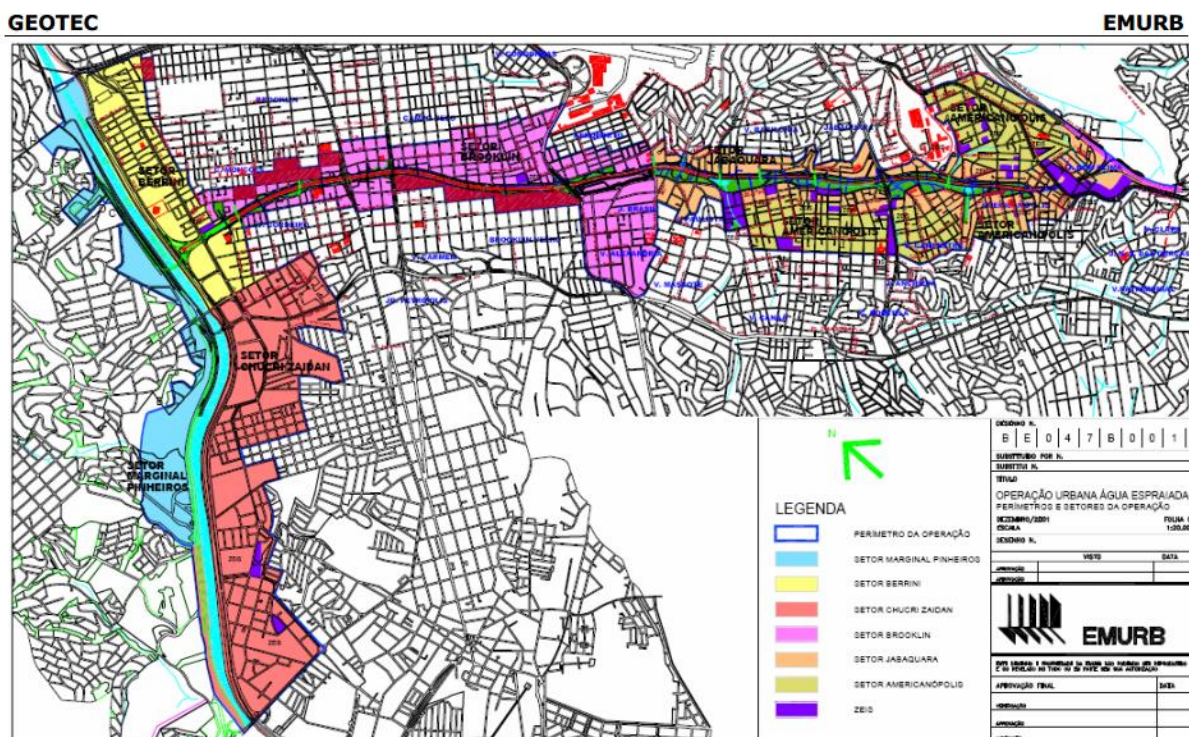


Figura 6: Perímetro da OUC Água Espreada.

Fonte: <http://pt.slideshare.net/totalnet/projeto-extenso-av-agua-espraiada>. Acesso em 21.01.2016.

Os principais objetivos da Operação são: (i) execução da Av. Água Espreada, a âncora do projeto; (ii) Produção de HIS para famílias atingidas; (iii) estender a Av. Churi Zaidan até a Av. João Dias.

Cabe destacar que para cada setor foram estabelecidos parâmetros urbanísticos específicos e definido um estoque de construção adicional que deverá destinar 30% para uso residencial e 70% para os demais usos. A contrapartida dos investidores é o CEPAC, cuja oferta será interrompida quando atingir 3.750.000m<sup>2</sup>.

Em 30 de setembro de 2015, de acordo com a prefeitura de São Paulo<sup>14</sup>, a operação já estava na 5ª distribuição de CEPACs, tendo sido vendidos 3.237.702,68m<sup>2</sup> do estoque e arrecadados R\$2.946.305.849,00. As únicas intervenções concluídas são as duas Pontes Estaiadas sobre o Rio Pinheiros, interligando a Av. Jornalista Roberto Marinho (antiga Av. Água Espraiada) com a Marginal do Rio Pinheiros - Av. das Nações Unidas (Figura 07), as demais estando em fase de execução ou estudo.



Figura 7: Ponte estaiada sobre o rio Pinheiros  
Fonte: <https://elt0n.files.wordpress.com/2007/02/image004.jpg>.  
Acesso 22.01.2016.

Como exemplo dos empreendimentos realizados na área da Operação, tem-se Cidade Jardim, com cerca de 6.000m<sup>2</sup>, composto por Shopping Center, 10 torres

---

<sup>14</sup> Cf. Relatório Trimestral - Instrução CVM N.º 401/2003 Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – CEPAC. Fonte: [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br). Acesso 24.01.2016.

residenciais de luxo e 5 edifícios comerciais (Figura 8), realizado pela JHSF<sup>15</sup>, principal compradora do primeiro leilão.

Cabe destacar que as HIS previstas ainda não haviam sido concluídas até 2015 e, durante o processo de intervenção, **“em poucos meses mais de 50 mil pessoas foram desabrigadas, e a grande maioria foi morar em outras favelas”** (FIX, 2001, p. 10, grifo nosso). Esta situação reforça a hipótese de Smith (2006) de que a combinação das intervenções, que se organizam através de sucessivas administrações, acaba por gerar um processo de gentrificação dessas áreas, que cada vez mais ganham um caráter estratégico para o mercado imobiliário.



Figura 8: Empreendimento Cidade Jardim-SP.

Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=987415&page=509>.

Acesso: 22.01.2016.

O Grupo de Gestão foi criado segundo o Art. 19 da Lei nº 13.260/2001, que, entre outras medidas, diz que a OUC Água Espriada é coordenada pela Empresa

---

<sup>15</sup> JHSF Participações é uma empresa do mercado imobiliário, que conta com cinco principais unidades de negócios: a JHSF Incorporação, JHSF Shoppings, JHSF Hotéis, JHSF Retail e JHSF Propriedades. A companhia tem como foco a incorporação de empreendimentos comerciais e residenciais, além da administração de shoppings centers e hotéis no segmento de alto padrão.

Municipal de Urbanização (EMURB), contando com a participação de órgãos municipais e das entidades representativas da sociedade civil organizada, visando a definição e implementação do Programa de Intervenções. Sua composição se dá pela EMURB; um representante de cada uma das seguintes Secretarias Municipais: Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), Secretaria de Finanças (SF), Secretaria Municipal de Transporte e Serviço Público (SMT), Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), Secretaria de Habitação (SEHAB), Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e, um representante de cada uma das entidades da sociedade civil: Movimento Defesa São Paulo, Instituto de Arquitetos do Brasil-São Paulo (IAB-SP), Instituto de Engenharia (IE), Associação Paulista de Empresários de Obras públicas (APEOP), Sindicato da Habitação (SECOVI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), União dos Movimentos de Moradia e associações de moradores das favelas contidas no perímetro desta Operação.

Cabe lembrar que a lógica da Operação Urbana é fazer a iniciativa privada financiar a recuperação da área delimitada para a operação, através da venda de CEPAC. O que pode ser percebido através desse exemplo é que o Estado acaba tendo que financiar diversas intervenções para viabilizar a parceria público-privada. É evidente que o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbre certa valorização que justifique a compra do certificado.

Sobre esses resultados, Mariana Fix (2001), João Ferreira e Ermínia Maricato (2002), entre outros autores, apontam para a conseqüente valorização imobiliária, a partir da “financeirização”<sup>16</sup> da especulação imobiliária, atraindo a classe média e a

---

<sup>16</sup> Ver subitem 1.7, onde a questão é aprofundada.

alta para essas áreas e expulsando a população de baixa renda para outros assentamentos da periferia.

## Notas sobre a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha

Um dos aspectos importantes a serem considerados é a perda do controle da gestão da cidade possibilitada pelas OUC's, conforme destaca Vainer (2014), ao afirmar que as Operações permitem

1. Suspender a vigência de determinadas leis e usos de ocupação do solo e
2. Legalizar desrespeitos a essas legislações que foram cometidos no passado. Ou seja, a operação urbana consorciada permite uma exceção para o futuro e uma exceção para o passado<sup>17</sup>.

De fato, um exemplo recente desse tipo de exceção é a OUC do Porto Maravilha. A sua área abrange, aproximadamente, cinco milhões de metros quadrados, correspondentes aos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, além de trechos de São Cristóvão, Centro e Cidade Nova (Figura 9). De acordo com a Lei nº 101/2009, o término da OUCPRJ ocorrerá quando as intervenções previstas no Programa Básico da Ocupação estiverem concluídas, no prazo máximo de 30 anos.

O Artigo 2º da Lei nº 101/2009 define os seguintes princípios e diretrizes da Operação do Porto Maravilha: (i) priorização do transporte coletivo sobre o individual; (ii) valorização da paisagem urbana, do ambiente urbano e do patrimônio cultural material e imaterial; (iii) atendimento econômico e social da população diretamente afetada; (iv) promoção do adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos; (v) integração da área com a Área Central e estímulo ao uso

---

<sup>17</sup> Entrevista com Carlos Vainer. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/denuncias/carlos-vainer-com-pretexoto-dos-megaeventos-rio-promove-limpeza-urbana-e-sera-cidade-mais-desigual-em-2016.html> Acesso: 30.01.2014.



residencial; (vi) transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil e (vii) apoio à regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social.

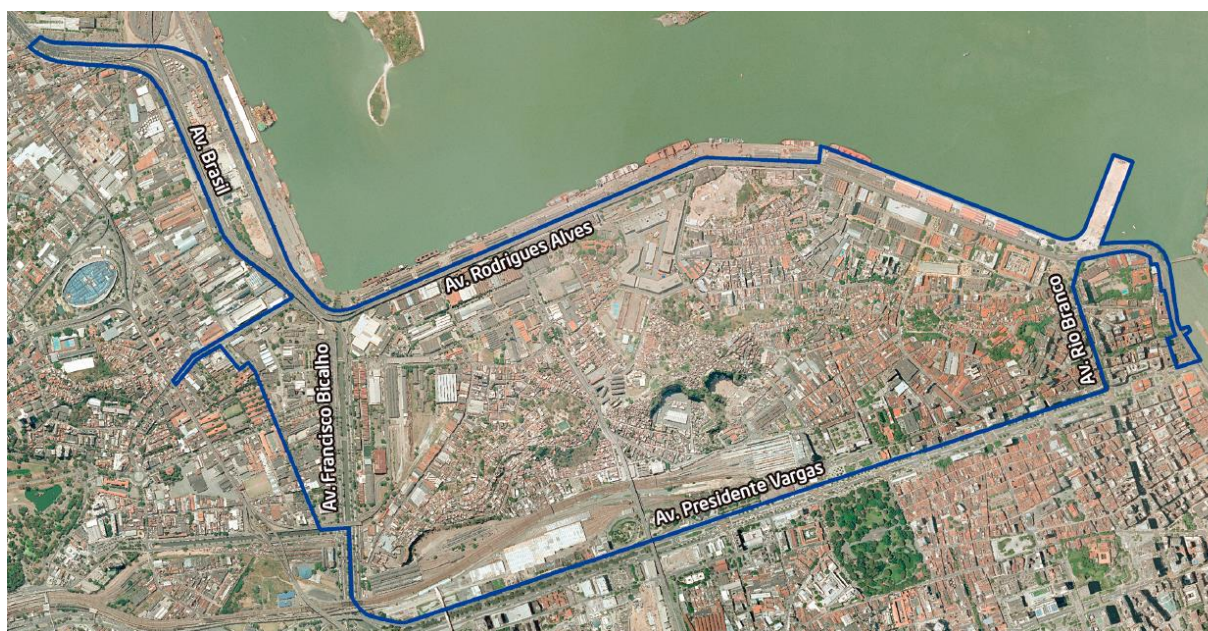


Figura 9: Delimitação da Área da OUC do Porto Maravilha-RJ  
(delimitada em cor azul)

Fonte: <http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>  
Acesso: 21.01.2014

Destaca-se que a Lei nº 101/2009 não estabeleceu os mecanismos para concretizar todos os seus princípios e diretrizes<sup>18</sup>. Por exemplo, os critérios de sustentabilidade ambiental das novas edificações, previstos no Artigo 28, exigem regulamentação posterior (DINIZ, 2014, p. 79). No que diz respeito à promoção da habitação de interesse social e à regularização fundiária em uma região de bairros populares e ocupações, com demandas históricas por melhorias habitacionais e urbanas,

<sup>18</sup> Essa prática vem sendo cada vez mais frequente entre os planejadores. Como forma de dialogar com os moradores, associações e movimentos, a prefeitura discute as diretrizes e princípios das Leis, podendo até alterar essas partes, porém elas não têm rebatimento nas ações e propostas dos projetos. Por exemplo, nas análises de Vainer (2001), quando discute o plano estratégico do Rio de Janeiro, Cavalcanti (2011), sob a destinação dos imóveis da União na Zona Portuária do Rio de Janeiro, e Bienenstein R., et al, em 2015, quando aborda a participação popular em Niterói. A questão da participação será abordada no Capítulo III.

os princípios e diretrizes não encontram equivalência prática e observância legal no Programa Básico da OUC, uma vez que o mesmo apenas define um conjunto de intervenções físicas de obras e projetos viários e de infraestrutura urbana **sem qualquer previsão de componente ou programa claramente definido e orientado para a produção de habitação de interesse social**, através do aproveitamento dos vazios urbanos existentes na área de intervenção, notadamente dos imóveis e terrenos públicos. Da mesma forma não são previstas ações de recuperação e regularização de imóveis ocupados por população de baixa renda na região (CARDOSO I., 2013, p. 72 apud DINIZ, p. 79, grifo nosso).

Contudo, dentre outras medidas e, em acordo com o Estatuto da Cidade, foi definido que a contrapartida dos proprietários e investidores seriam os CEPACs. O Artigo 37 da Lei nº 101/2009 autorizou a emissão de 6.436.022 CEPACs. O prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes afirma que

a Operação Urbana Consorciada, **possibilita aos municípios captarem recursos privados para a recuperação de áreas degradadas**. Todo novo empreendimento imobiliário na região portuária que necessite ultrapassar um padrão mínimo de gabarito terá a obrigação de recolher recursos proporcionais ao investimento desejado por meio da compra de títulos emitidos pelo Município. (PAES, 2011, p. 6 apud DINIZ, 2014, p. 84, grifo nosso).

A ideia de lançar este projeto, como afirma DINIZ (2014, p. 90), reforçado pelo slogan “o sonho tornado realidade”, indica relações de continuidade. Mas, ao mesmo tempo, evidencia uma ruptura discursiva. Trata-se da tentativa de diferenciação em oposição aos fracassos de planos de renovação anteriores. Nos discursos sobre o Porto Maravilha há uma tensão entre o passado e o presente, que se transforma em *marketing* político<sup>19</sup>.

A conjuntura econômica recente do país e do Rio de Janeiro permitiu a existência dos recursos necessários à realização das intervenções. Além disso, como determinante da viabilização do Porto Maravilha pode-se destacar a hegemonia do bloco de poder que sustenta o prefeito Eduardo Paes (DINIZ, 2014, p. 90).

---

<sup>19</sup> Cf. Discurso de Eduardo Paes: “Iniciamos novos tempos. A falta de pragmatismo e ausência de diálogo ganharam ponto final. Intensificamos dinâmicas sociais e econômicas para desfazer a maré de descaso atracada em tão nobre região. Em cinco anos, toda essa imensa área estará definitivamente fora do casulo e poderemos mostrar ao mundo, durante os Jogos Rio 2016, como o lugar em que o Rio nasceu foi capaz de se reinventar” (PAES, 2011, p. 2 apud DINIZ, 2014, p. 90).

Em 23 de novembro de 2009, mesmo sem nenhuma contrapartida social, a OUC é aprovada pela Câmara Municipal. No leilão dos certificados da Operação Urbana Porto Maravilha, os CEPACs são todos comprados pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM) da Caixa Econômica Federal, por R\$ 3,5 bilhões. Foram vendidos 6,4 milhões de CEPACs, cada um deles por R\$ 545,00. Cabe destacar que os CEPACs foram lastreados por terrenos públicos, principalmente do governo federal, que estão na área da Operação.

Essas terras foram “vendidas” para a prefeitura do Rio de Janeiro, a partir de avaliações feitas pela própria Caixa Econômica que, agora, busca vender os CEPACs no Mercado Imobiliário para construtoras interessadas em construir na região. Ou seja, como ressaltou Rolnik (2010), “estamos diante de uma operação imobiliária executada por empresas privadas, mas financiada, de forma engenhosa, com recursos públicos em terrenos públicos”<sup>20</sup>.

Cavalcante (2012, p. 8) destaca uma reflexão importante sob a questão habitacional nos imóveis da união<sup>21</sup>, pois o argumento da Secretaria Municipal de Habitação é de que as comunidades e ocupações existentes nessas áreas “descaracterizariam” e até mesmo “desvalorizariam” o entorno, manifestando-se claramente a favor de despejos e remoções nestes imóveis,

---

<sup>20</sup> Disponível em <https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/06/13/porto-maravilha-custos-publicos-e-beneficios-privados>. Acesso: 30.09.2014.

<sup>21</sup> Cavalcante (2011, p.7) participou do Grupo de Trabalho Estadual da Secretaria de Patrimônio União (SPU) com fim de discutir a destinação dos imóveis da União na Zona Portuária, e pode registrar e documentar o desrespeito ao novo cenário legislativo, inclusive a mudança de um paradigma sobre a função social da propriedade pública. Novas diretrizes acerca da obrigação do cumprimento da função social da propriedade pública, associada às responsabilidades e obrigações do Estado brasileiro para com a sociedade foram instituídas à política do patrimônio da União e a prioridade da “gestão compartilhada e democrática” de seus imóveis nos casos de destinação para habitação de interesse social, a partir da criação dos Grupos de Trabalho Estaduais. Portanto, a visão patrimonialista sobre o direito de propriedade pública foi identificada pela autora como um dos grandes ranços do passado institucional da Secretaria do Patrimônio da União, que até a aprovação de Lei Federal nº 11.481/2007 tinha apenas a função arrecadatória sobre o patrimônio da União. O conflito mais latente reside entre a interpretação jurídica da Superintendência Regional do Patrimônio da União – Rio de Janeiro, mais conservadora, e a interpretação do Órgão Central, em Brasília, fundamentada na nova Lei.

“lugares (...) no sentido específico de espaço vivido/percebido<sup>22</sup>, dotado de significado, em que a questão do poder figura indiretamente, pois, na qualidade de referencial simbólico e afetivo para esse grupo social, converteu-se esse espaço em alvo de cobiça ou desejo de manutenção de controle” (SOUZA, 2006, p. 317 apud POLLI; NOGARA, 2012, p. 9),

Sendo que alguns desses imóveis já eram verdadeiros territórios dos movimentos sociais constituídos há décadas.

Em 2010, com a concessão administrativa, a partir de processo licitatório, para o Consórcio Porto Novo formado pelas empresas OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia, é criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) para administrar a região da parceria público-privada.

O último relatório trimestral da OUC do Porto Maravilha<sup>23</sup> mostra que aproximadamente 9% do estoque de CEPAC foram utilizados, enquanto as obras de infraestrutura estão dentro do cronograma, inclusive já tendo tido algumas inaugurações, como a Praça Mauá e o Museu do Amanhã (Figura 10), o que aponta para dificuldades da venda, por parte da Caixa Econômica, dos certificados no mercado imobiliário.

Outro aspecto a destacar é o fato do Conselho da CDURP, instituído pelo poder executivo, ser composto por um representante da própria CDURP, três representantes

---

<sup>22</sup> “Lefebvre (1974) define três momentos na produção social do espaço: o espaço concebido; o espaço vivido; e o espaço percebido. O espaço concebido é notadamente o da representação abstrata traduzido no capitalismo pelo pensamento hierarquizado, imóvel, distante do real (...). O espaço percebido aparece como uma intermediação da ordem distante e a ordem próxima, referentes aos desdobramentos de práticas espaciais oriundas de atos, valores e relações específicas de cada formação social. Deste modo, atribui às representações mentais materializadas funcionalidades e usos diversos, que correspondem a uma lógica de percepção da produção e da reprodução social. O espaço vivido denota as diferenças em relação ao modo de vida programado. Enquanto experiência cotidiana (ordem próxima) está vinculada ao espaço das representações através da insurreição de usos contextuais, tornando-se um resíduo de clandestinidade da obra e do irracional. O espaço social, então, configura-se como a expressão mais concreta do espaço vivido, quando entendido pela soberania do homem sobre o objeto, através de sua apropriação pela corporeidade das ações humanas. Evidencia-se que esta análise espacial remete à produção do espaço no processo de reprodução social; por conseguinte, o espaço é considerado um campo de possibilidades de construção de um espaço diferencial, que se opõe ao homogêneo e contempla o uso. Em decorrência desta afirmação, percebe-se que não existe uma imutabilidade entre as dimensões espaciais; desta forma, nada impede que o espaço concebido absorva o espaço das representações (vivido)” (LEFEBVRE, 1974, apud SOUZA, 2009. Disponível em <https://confins.revues.org/5633?lang=pt>)

<sup>23</sup> Relatório Trimestral de Atividades Período: outubro, novembro e dezembro de 2015, p. 10.

da Prefeitura e apenas três da sociedade civil (Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - Ademi e Conselho de Segurança da Gamboa) e ser “o único canal de exercício do controle social [...], um artifício que cumpre formalmente a exigência de controle social que, na prática, não é exercido” (BIENENSTEIN R., et al, 2014, p.6, grifo nosso).

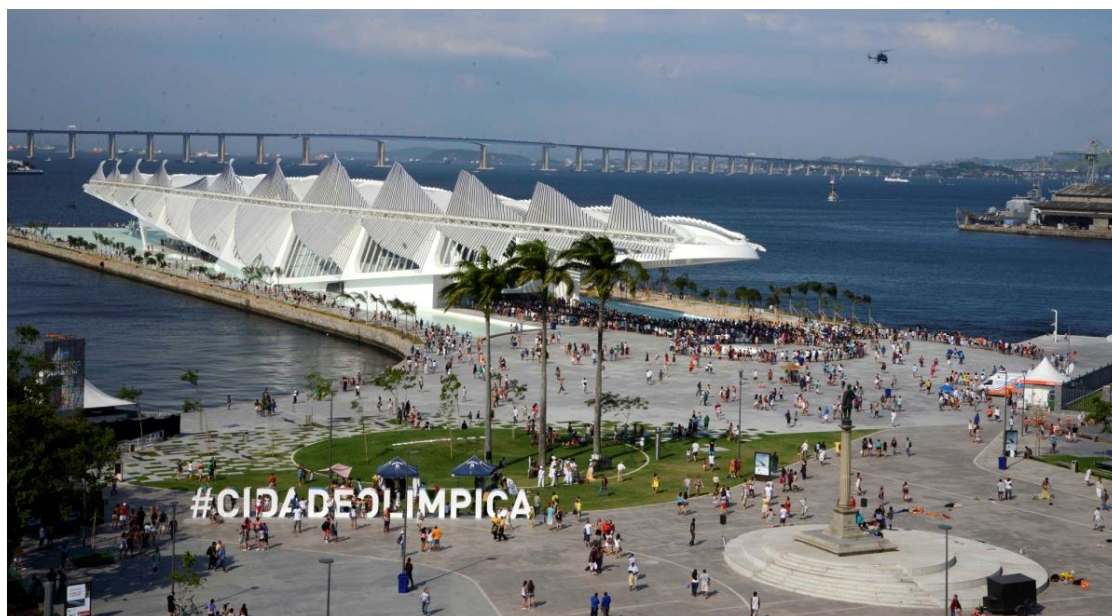


Figura 10: Inauguração do Museu do Amanhã  
Fonte: [http://www.portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/45](http://www.portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/45).  
Acesso: 22.01.2016.

Entretanto, os resultados do processo de remoções no Centro do Rio de Janeiro, de acordo com o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2014, p.21), já podem ser sentidos: até 2014, 4.772 famílias foram removidas no Centro da cidade do Rio de Janeiro, totalizando cerca de 16.700 pessoas nas 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 (Figura 11), 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), totalizando 1.827 famílias removidas.



Figura 11: Remoções no Morro da Providência.

Foto: Luiz Baltar.

Fonte: <http://www.imagensassociadas.com.br/livro-e-entrevista-smh-2016-remoco-es-do-rio-de-janeiro-olimpico-com-fotografias-de-luiz-baltar>. Acesso: 25.01.2016.

Portanto, segundo, Bienenstein R., et al, (2014, p. 7), a OUC do Porto Maravilha vem se constituindo como um passo importante na direção de uma cidade que não mais representaria a possibilidade de uma gestão urbana calcada no ideário do “desenvolvimento e igualdade”, mas sim, que atenda aos novos tempos do capitalismo financeiro e globalizado, ou seja, “desenvolvimento e competitividade”:

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 (p.7).

A revitalização urbana não parece estar pensada a partir da demanda participativa da população, mas se subordinando ao interesse do mercado e aos seus projetos de cidade. Como as Prefeituras precisam de recursos financeiros, buscarão **“multiplicar ao máximo as operações urbanas**, de forma a institucionalizar a especulação imobiliária” (FIX, 2001, p. 5, grifo nosso), estabelecendo-a como elemento motivador da renovação urbana, como acontece hoje na cidade de São Paulo e começa a acontecer na região metropolitana do Rio de Janeiro<sup>24</sup>. Entretanto,

as parcerias com a iniciativa privada deveriam ser parte de um plano maior, em que o Poder Público e a população estabeleçam as necessidades da área a ser renovada – habitações, parques públicos, passeios – e somente a partir daí se definam as contrapartidas a oferecer à iniciativa privada (FERREIRA, 2009, p. 8).

Observa-se, nesse tipo de operação, que o Estado vem intervindo e assumindo os riscos do setor privado. Isto evidencia que, apesar das declaradas restrições financeiras que têm justificado a adoção das OUCs e os raros investimentos nas áreas que realmente necessitam, os recursos públicos têm estado disponíveis para dar suporte para a realização dessas operações (FIX, 2001, p. 80), cenário que tenderá a ficar prejudicado com o acirramento da crise econômica.

Soma-se a isso o fato das áreas, objeto de Operações Urbanas, serem escolhidas pelo potencial econômico que podem oferecer e tudo que não lhe atribui valor ser descartado, já que é visto como fator de desvalorização dos CEPACs. Com este recorte da área, os recursos arrecadados com tais Certificados têm servido para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesses privados do mercado,

---

<sup>24</sup> A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro firmou uma parceria público-privada, com o consórcio Odebrecht e Queiroz Galvão, para explorar uma Operação Urbana Consorciada na área do Projeto de Estruturação Urbana das Vargens (VILHENA, 2015, cf. <http://urbecarioca.blogspot.com.br/2015/10/Acesso em 23.01.2016>)

obedecendo ao pré-requisito estabelecido no Estatuto da Cidade que, como já foi visto, exige a utilização dos recursos arrecadados na própria área da Operação.

Ao perceber esse processo, o Governo Federal, em 17 de dezembro de 2014, publicou a Instrução Normativa (IN-33) do Ministério das Cidades, tornando obrigatória a elaboração de um Plano de Habitação de Interesse Social para as Operações Urbanas Consorciadas que utilizam aportes do FGTS. A CDURP elaborou então o Plano de Habitação de Interesse Social da Operação Urbana Consorciada<sup>25</sup>.

Não cabe aqui detalhar esse plano, que sequer foi aprovado pelo Ministério das Cidades, mas algumas pendências podem ser relatadas. Entre elas estão: (i) a limitação do plano em somente atender à demanda imediata residente na área da Operação; (ii) a falta de clareza sobre o controle social do plano, pois está associado ao Conselho Local de Segurança; (iii) o documento não tratar da questão dos imóveis da União; (iv) a cota de solidariedade proposta só incidir sobre empreendimentos acima de 300 unidades; além das inúmeras indefinições sobre como realizar a regularização fundiária<sup>26</sup>. Este plano não foi aprovado até o momento pelo governo federal.

Contudo, em 02 de janeiro de 2014, portanto em data anterior à exigência do ministério das cidades, a CDURP já havia lançado uma chamada pública para construção de aproximadamente 300 unidades de Habitação de Interesse Social na área do Porto Maravilha, dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida, para famílias que ganham entre 0 e 3 salários mínimos<sup>27</sup>. A empresa M. Rocha Engenharia foi

---

<sup>25</sup> Disponível em [http://www.portomaravilha.com.br/habilitacao\\_social](http://www.portomaravilha.com.br/habilitacao_social). Acesso em 28.01.2016.

<sup>26</sup> Leitura Crítica da Pré-proposta de Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (SILVA, et al, 2015). Disponível em [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1225%3Apor-um-plano-de-habita%C3%A7%C3%A3o-de-interesse-social-no-porto-maravilha&Itemid=180](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1225%3Apor-um-plano-de-habita%C3%A7%C3%A3o-de-interesse-social-no-porto-maravilha&Itemid=180). Acesso em 05.09.2015).

<sup>27</sup> Relatório Trimestral de Atividades Período: janeiro, fevereiro e março de 2015, p. 8.



homologada vencedora. Cabe salientar que para a construção desse não está prevista a utilização de nenhuma verba da Operação Porto Maravilha. Ou seja, o Estado continua a mitigar as consequências da Operação com recursos da União e mais, essas verbas do MCMV poderiam ser investidas em outras regiões da cidade que apresentam déficit habitacional.

#### Notas sobre a Operação Urbana Consorciada Água Branca

Criada pela Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, a Operação Urbana Consorciada Água Branca abrange parte dos bairros da Água Branca, Perdizes e Barra Funda e prevê a revitalização de uma parte da área central de São Paulo (Figura 12). Foi revisada, recentemente, em 2013, com o intuito de adequá-la ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Estratégico. Esta revisão foi aprovada na Câmara dos Vereadores, dando origem à Lei n.º 15.893 / 2013.

Com fácil acesso, essa região tem boa infraestrutura de transportes, sendo privilegiada pela proximidade das rodovias Castelo Branco, Anhanguera, Bandeirantes e do terminal metrô-rodo-ferroviário da Barra Funda. O objetivo estratégico desta Operação Urbana é promover o desenvolvimento da região. Os objetivos específicos desta Operação Urbana são os seguintes: (a) implantar um conjunto de melhoramentos viários, visando ligações de longo percurso e a reestruturação do viário local, hoje fragmentado; (b) melhorar os sistemas de macro e microdrenagem para diminuir os problemas de inundação, ocasionados pela deficiência das redes e galerias existentes; (c) implantar espaços públicos; (d) implantar equipamentos de interesse da comunidade.

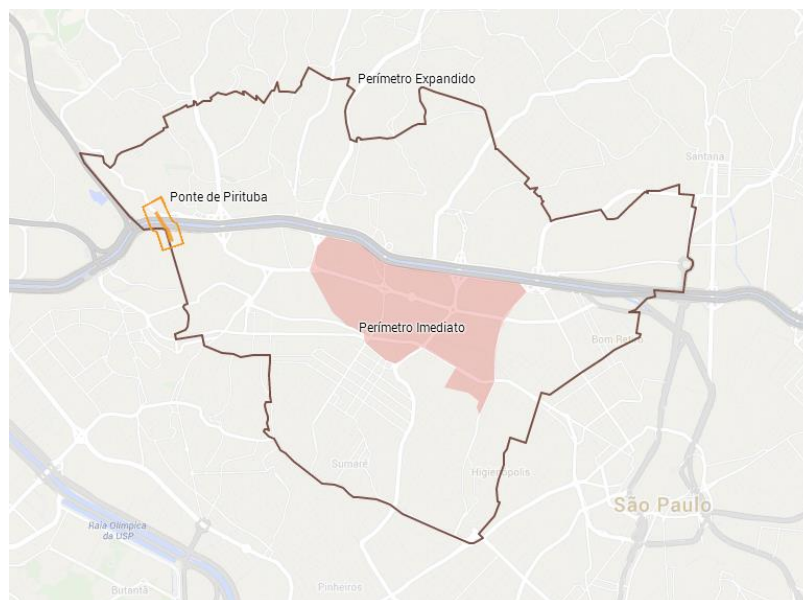


Figura 12: Perímetro Estendido da OUC Água Branca.  
Fonte: [https://observasp.files.wordpress.com/2014/10/post\\_ponte.png](https://observasp.files.wordpress.com/2014/10/post_ponte.png).  
Acesso: 23.01.2016

Segundo Nabil Bonduki (2013), a proposta foi elaborada considerando a lógica do Plano Diretor e reservando áreas para habitação de interesse social, além de destinar 22% dos recursos arrecadados pela venda de CEPACs para a construção de habitação de interesse social<sup>28</sup>.

O projeto prevê, ainda, a realização de obras de reurbanização em 15 favelas e estabelece um perímetro expandido (Figura 12), que permite aplicação de recursos em uma área maior que a da Operação, além de instituir um Conselho Gestor, composto de forma paritária. São nove representantes do poder público municipal e outros nove da sociedade civil, dentre os quais moradores da área da Operação Urbana e representantes de movimentos de moradia, de organizações não governamentais, de entidades profissionais e acadêmicas e do setor empresarial, com

---

<sup>28</sup> Disponível em <http://www.camara.sp.gov.br/blog/aprovada-nova-operacao-agua-branca-deve-arrecadar-r-3-bi>. Acesso em 30.09.2013.

ampliação da participação da comunidade e com maior controle social na utilização dos recursos.

Na revisão da OUCAB foram incluídas também intervenções previstas no Plano de Metas da Prefeitura<sup>29</sup>, como é o caso da Ponte Raimundo Pereira de Magalhães, situada fora do perímetro imediato da operação, mas a primeira obra a ser implantada, apesar de famílias removidas em 2007 e 2008 estarem aguardando, apenas com aluguel social, desde então as novas moradias que, conforme aponta Santoro (2015), eram “tidas como prioritárias desde 1995, mas que sequer possui um projeto” (SANTORO, 2015, p.1).

Se por um lado a revisão trouxe inovações, como as diferentes intervenções já citadas (não apenas viárias), por outro, manteve as mesmas possíveis liberalidades ao mercado das parcerias público-privadas criticadas pela literatura, no âmbito de **“processos que David Harvey chama de “empresarialismo”, uma alteração do papel do Estado no planejamento e na gestão urbana, substituído pela fórmula das PPPs”**<sup>30</sup>. Confirmando essa avaliação, a Operação prevê a possibilidade de serem constituídos fundos de investimento imobiliários<sup>31</sup>, que podem paulatinamente permitir a transformação da terra em ativos financeiros, inclusive com a possibilidade de que estes venham a bancar as desapropriações, desde que solicitadas pela empresa pública.

---

<sup>29</sup> O Programa de Metas é uma exigência da Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008, ano em que uma mobilização da sociedade civil conseguiu fazer com que a Câmara Municipal aprovasse sua criação. A partir daquele momento, todo Prefeito eleito tem a obrigação de apresentar, em até noventa dias após a sua posse, um Programa que descreva as prioridades de seu governo, explicitando as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da administração pública municipal (Fonte: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metasp/programa>. Acesso: 23.01.2016).

<sup>30</sup> Cf. Santoro, disponível em <https://observasp.wordpress.com/2015/07/21/inovacoes-e-desafios-da-operacao-urbana-agua-branca>. Acesso: 25.01.2016.

<sup>31</sup> Cf. Santoro, p. 73.

No entanto, em março de 2015, foi marcado o primeiro leilão e na ocasião foram colocados à venda 50 mil CEPACs residenciais (CEPAC-R), com valor mínimo de R\$ 1.548,00, e 8 mil CEPACs não residenciais (CEPAC-nR), no valor mínimo de R\$ 1.769,00. O total de arrecadação, supondo-se que todos os títulos fossem vendidos a preço mínimo, seria de R\$ 91.552.000,00<sup>32</sup>.

Esses recursos deveriam financiar, ao longo dos próximos meses, a primeira leva de intervenções votadas como prioritárias pelo Grupo de Gestão da operação, entre elas, obras de reurbanização de favelas e produção de HIS, drenagem de córrego, um parque linear, algumas obras viárias, incluindo um corredor de ônibus sentido noroeste e uma ponte, a realização de inventário de patrimônio público e uma série de equipamentos sociais com um custo total de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão, que deverá ser arrecadado com a venda de um total de 750 mil CEPACs (650 mil CEPACs-R e 100 mil CEPACs-nR).

Entretanto, o que de fato ocorreu no leilão que a Bovespa realizou foi o registro de apenas 10 transações, com 6 mil títulos residenciais pelo preço original. Nenhum CEPAC não residencial foi vendido e o total arrecadado ficou em cerca de R\$ 9,3 milhões, apenas 9% do previsto<sup>33</sup>.

Santoro (2015) avalia, também, um impasse gerado por esse processo: por um lado, a possibilidade de convocar o mercado para financiar a produção da cidade e as transformações urbanas necessárias é altamente atrativa para as administrações municipais; por outro lado, a dependência diretamente do mercado e, mais do que

---

<sup>32</sup> Caso os títulos fossem disputados, seu preço poderia subir; essa era a expectativa da prefeitura. Esse leilão foi o primeiro do que está previsto para ser uma série de muitos, e a disponibilização de um menor número de títulos visava promover sua valorização, aumentando a arrecadação.

<sup>33</sup> A remuneração do Banco do Brasil, responsável pelo leilão, foi de cerca de R\$ 390 mil desse total, o que deixou a Operação com um caixa de R\$ 8,9 milhões.

isso, de uma situação de mercado “aquecido” fazem com que a Operação corra o risco de ser paralisada, podendo resultar, então, em desgaste político para a administração e para todos os envolvidos na renovação.

A OUC Água Branca se diferencia das demais operações por não possuir a ênfase na realização de obras viárias, mas precisa ainda iniciar a reestruturação espacial esperada, em um plano de ação que privilegie renovação de padrões urbanísticos, por meio da oferta de espaços públicos, produção de HIS em áreas bem localizadas com melhorias ambientais, em um território com diversidade social.

Portanto, um dos maiores desafios das Operações Urbanas é começar a fazer essa reestruturação espacial em um contexto de mercado imobiliário que dá sinais de crise, dificultando a comercialização dos certificados e, conseqüentemente, a obtenção de recursos para a transformação esperada.

Por fim, compreendendo a dimensão econômica e financeira das Operações Urbanas Consorciadas, será discutida a produção do espaço urbano de maneira a compreender como o processo de financeirização vem crescendo nas cidades brasileiras.

## **1.6 Reflexões sobre a produção do Espaço Urbano**

Com vistas a embasar a análise da Operação Urbana Consorciada, enquanto instrumento de planejamento e gestão da cidade, será realizada uma rápida revisão acerca da produção do espaço na sociedade em que vivemos. Esse exame parte da premissa que o espaço é produzido socialmente e, numa sociedade capitalista, ele é visto como mercadoria, que, por sua vez, possui valor de troca que se sobrepõe ao

valor de uso. Esse fato tem consequências diretas para as cidades e vem interferindo na produção do espaço urbano ao longo do tempo.

Esse processo, dinâmico e histórico, já foi analisado por diversos autores, entre eles Lefebvre (1970), Harvey (1978; 1989), Santos (1979), Agamben (2004) que desenvolveram análises sobre suas consequências. Cabe aqui perceber como esse processo chega até os dias de hoje, impondo uma nova configuração geopolítica e novos instrumentos de gestão das cidades.

Para efeito de análise, pode-se dividir a sociedade capitalista entre a Terra, o Capital e o Trabalho. Marx, segundo Lefebvre, propõe essa abordagem, ou fatores: “a terra (a Senhora Terra) – o Capital (o Senhor Capital) – e o trabalho (os Trabalhadores). Dito de outro modo: as rendas, o lucro, o salário” (LEFBVRE, 1974, p. 75). Ainda em outras palavras: o salário e o capital, a burguesia e a classe trabalhadora e onde a terra não é somente a agricultura, mas é também o subsolo e seus recursos. É também o Estado-nação ligado a um território e seu acesso ao espaço pelos cidadãos é definido por sua renda ou poder de compra. Porém,

no mercado imobiliário, a oferta de espaço não depende do preço corrente, mas de outras circunstâncias. A produção de espaço urbano se dá, em geral, pela incorporação à cidade de glebas que antes tinham uso agrícola. O seu “custo de produção” é, neste caso, equivalente à renda (agrícola) da terra que se deixa de auferir. Mas não há relação necessária entre custo e o preço corrente no mercado imobiliário urbano (...) **o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo** (SINGER, 1978, p. 23, grifo nosso).

O estudo em questão trata o espaço urbano como submetido à lógica do mais valor e visto como mercadoria, entendendo que “estamos diante de um espaço-valor, mercadoria cuja aferição é função de sua utilidade ao processo produtivo e da parte que toma da realização do capital” (SANTOS, 1992, p. 61) e sem deixar de considerar a existência de uma classe social sobre as demais, sobretudo no acesso à

propriedade fundiária (BOTELHO, 2007), somado aos mecanismos que irão impor essa lógica de produção à cidade.

Visto isso, não é casual que Singer (1978), ao analisar o crescimento das cidades relata que centros secundários de serviços, paralelamente, vão surgindo e com isso o espaço urbano vai se valorizando. Esse crescimento urbano implica numa reestruturação do uso das áreas já ocupadas. Assim, o centro principal tem que se expandir à medida que aumenta a sua população.

Essa expansão esbarrou, por um lado, na expansão dos bairros de residências de alta renda, que serão deslocadas para novas áreas residenciais exclusivas, o que impediu que os diferentes estratos sociais sofressem da “mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo às elites áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada de investimentos” (BONDUKI, 1996, p. 20). Por outro lado, nos bairros de baixa renda, que não são servidos de infraestrutura, é onde se consolida a

concentração d[a] pobreza, a falta de saneamento básico, os altos índices de criminalidade, a insalubridade e o congestionamento habitacional nos cortiços, estalagens e casas de cômodos [que] eram vistos como degradantes, imorais, graves ameaças à ordem pública e à saúde pública e ambiente propício para o desenvolvimento das epidemias que passaram a assolar os principais centros urbanos (BONDUKI, 1998: 17; TASCHNER, 1997: 3; MARICATO, 1997: 26-27 apud BIENENSTEIN, R. 2001. p.17).

Estas condições, somadas à localização privilegiada das áreas centrais, foram logo percebidas pelo mercado imobiliário como sendo alternativa mais rentável que investir em novas regiões, isto é, renovar uma área central é economicamente mais vantajoso do que criar uma área nova infraestrutura. Daí surgem as propostas de “centro novo” ou de “centro renovado”, que geralmente tem como resultado na

recuperação das áreas ditas em deterioradas, para o uso das camadas médias ou ricas e das empresas que lhe prestam serviços.

“Os antigos moradores destas áreas nada ganham com a renovação” (SINGER, 1978, p. 33), ou seja, não tendo poder aquisitivo para continuar na zona renovada, são obrigados a se mudar.

Contudo, “essa “valorização simbólica” pode ser também produzida pelo próprio mercado, que gera a “obsolescência” de certas áreas para deslocar a demanda, abrindo novas fronteiras para a expansão imobiliária” (SMOLKA, 1990), ou pelo Estado que pode também interferir nesta “qualidade diferencial”, preservando ou alterando a legislação urbanística (CARDOSO, 2002, p. 17). Além disso, é necessário considerar

que o aumento da oferta depende, em parte, da ação do poder público na provisão de infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, responsáveis, em parte, pela produção de terra “urbanizada”. [Por outro lado,] A ausência do poder público na provisão da infraestrutura gera escassez de terra urbanizada, com consequências sobre seu preço (CARDOSO, 2008, p.17).

Logo, a elevação do preço da terra, decorrente desse processo, torna extremamente difícil o acesso à terra urbanizada, o que propicia a precarização da moradia e a produção informal (MARICATO, 1997; BIENENSTEIN, R., 2001; CARDOSO, 2002).

Harvey (2005) aponta que o Estado é o instrumento de dominação de classe para sustentar o capitalismo, garantindo a manutenção da propriedade privada, cumprimento de contratos, eliminação ou criação de barreiras. Ou seja, uma das funções centrais do Estado na sociedade moderna vem sendo a de assegurar a estratificação social em classes sociais desiguais, as quais terão diferentes acessos ao espaço e a possibilidades de consumo do mesmo.



A atuação do poder estatal vem priorizando uma produção de cidade que, a partir da elaboração de suas leis e da distribuição da infraestrutura de serviços, acaba por incentivar privilégios na cidade para uma minoria social que consegue seu direito de consumir determinada parcela do espaço de acordo com sua renda e posição na estratificação social.

Lefebvre (2008) evidencia em Marx a afirmativa de que não haveria economia política<sup>34</sup> se houvesse abundância de bens, ou seja, as raridades dos bens são necessárias ao capitalismo. O autor vislumbra que “os bens que outrora eram raros tornaram-se abundantes, os que eram abundantes tornaram-se raros” (LEFEBVRE, 2008, p. 122). Tal processo de criação de raridades se aplica ao solo urbano, que possui valor de troca se sobrepondo ao uso a partir da apropriação privada. Para endossar a mudança de paradigma com relação ao solo, destacaremos a seguinte citação de Botelho:

O circuito imobiliário foi durante muito tempo um setor subalterno, subsidiário, e, paulatinamente, foi se convertendo em um setor paralelo, destinado a inserir-se no circuito de reprodução capitalista, podendo, torna-se o setor principal se o circuito de reprodução capitalista, baseado na “produção-consumo”, se vê interrompido [...] O setor imobiliário teria, assim, uma função essencial a desempenhar na **luta contra a tendência de baixa de lucro média, já que a construção possui lucros superiores à média de produção** [...] Mas esse setor enfrenta uma grande dificuldade: a lenta obsolescência de seus produtos, dificultando a rotação do capital e o aumento da demanda de seu mercado. Essa obsolescência, dados os avanços tecnológicos extremos ao setor da construção, pode ser acelerada, criando um movimento constante de realocização, destruição e reconstrução no e do espaço (BOTELHO, 2007, p. 24, grifo nosso).

---

<sup>34</sup> “A economia política é uma das ciências sociais. Estuda as leis da produção social e da distribuição dos bens materiais nos diferentes estádios de desenvolvimento da sociedade humana. A base da vida da sociedade é a produção material. Para viver, os homens devem ter alimentos, roupas e outros bens materiais. Para possuir esses bens, os homens devem produzi-los, devem trabalhar. Os homens produzem os bens materiais, isto é, travam a luta contra a natureza, não isoladamente, mas em conjunto, em grupos, em sociedades. Consequentemente, a produção sempre e em quaisquer condições é produção social, e o trabalho, uma atividade do homem social” Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/manual/01.htm#r1>. Acesso: 22.06.2016.

Portanto, o espaço como mercadoria incorpora trabalho socialmente necessário, o qual produz diferencialmente o espaço. No capitalismo, a cidade é produzida predominantemente sob a lógica econômica, ou seja, o espaço terá seu preço definido pela renda, a qual reflete o processo de apropriação da produção materialista da centralidade (FIGUEIREDO, 2015, p. 53).

A formação dos preços deve ter relação com o custo de produção, ou melhor, do tempo socialmente necessário, encaixando o lugar cambiável na lei de oferta e da procura. Ora, isto torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo, proveniente de um falso “capital”. Ou seja, a “origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade” (SINGER, 1978, p. 14). Sendo assim, Botelho (2007) pode afirmar que aferição de preços do solo urbano é fruto das relações sociais, e não é inerente ao solo. Dessa forma, numa cidade, existem diferentes valores do metro quadrado do solo, mesmo que a área de um terreno seja exatamente igual à de outro, a localização desses terrenos irá influenciar na formação de seus preços.

Para melhor entendimento desse fenômeno, de como se chega ao preço do solo, temos que avançar no estudo de sua renda. De maneira geral, a renda da terra pode ser definida como um **“lucro extra, constante, acima do lucro médio, um tributo social pago por toda a sociedade”** (NABARRO; SUZUKI, 2010, p. 11, grifo nosso). Lefebvre afirma que a produção imobiliária especulativa “oscila entre um papel subordinado de relance, de volante, de complemento, enfim de regulação, e uma função dominante” (LEFEBVRE, 1974, p. 59).

Ou seja, o mercado imobiliário é componente da desigualdade geral da sociedade, é uma parte da economia da cidade, mas guarda uma função essencial:

“a luta contra a tendência à queda das taxas de lucro médio<sup>35</sup>” (LEFEBVRE, 1974, p. 60). O setor imobiliário obtém, salvo casos excepcionais, lucros superiores à média: “o investimento no setor, quer dizer na produção do espaço, comporta ainda uma proporção superior de capital variável em relação ao capital constante” (LEFEBVRE, 1974, p. 61).

A economia política permite ao poder político repartir essa penúria, isto é, repartir o ônus da crise da queda da taxa de lucro. Quando o capitalista percebe que irá ganhar menos do que previa, ele luta por redução de impostos, redução da jornada, redução dos salários, faz acordos de redução de salários sem prejuízos do emprego, contratos temporários e precários etc., ou seja, altera as relações concretas de produção. Essa “redistribuição” acontece sob os “gritos” de liberdade, de igualdade, e mesmo da fraternidade (inclusão) e da justiça. O capitalista argumenta que o que está propondo vai impedir as demissões, o que seria a pior situação para os trabalhadores. Ora, o Estado burguês, nesse momento atua legitimando esse processo ou “O direito

---

<sup>35</sup> Tese desenvolvida, a partir das contribuições de Hobson, por Lênin no livro “Imperialismo: a fase superior do capitalismo”. A fase superior de desenvolvimento do capitalismo é também a fase de crises mais profundas. É uma modernização da técnica e das contradições entre a técnica e as fronteiras nacionais. As crises com as fronteiras internacionais (como vemos hoje nos grandes fluxos migratórios) se agudizam, uma vez que, expandindo a produção, demandam-se novos mercados. Os cartéis e monopólios passaram a ser regra do sistema capitalista a partir do século XX, na Europa. Muitos motivos podem levar a associação, tanto em períodos de estabilidade econômica como em períodos de crise. A associação do capital também pode ter caráter defensivo, em momentos de crise a fusão livra setores de quebrarem. Com as crises, setores cada vez mais amplos da burguesia perceberam que se unindo poderiam incorporar outros empreendimentos menores. A primeira fase, a dos cartéis terminaram em 1870. A partir de uma acumulação inicial dá-se um salto no desenvolvimento do capitalismo, que obriga os capitalistas a se unirem. A crise arruína os pequenos capitalistas. Nas crises, os capitalistas que são grandes demais pra falir, são ajudados emergencialmente pelo Estado burguês (como vimos na crise 2008). Os pequenos podem ser destruídos. Os monopólios também não eliminam a tendência à queda da taxa de lucro, que por sua vez intensifica as disputas entre os monopólios. Com a queda dos lucros tem-se a decomposição dos monopólios, que leva ao desaparecimento de determinados monopolistas. A competição fratricida e disputa de mercados, rebaixamento dos preços leva a diminuição de lucros. Com isso, na produção, os capitalistas intensificam a exploração do trabalho, reduzem salários e demitem trabalhadores. Estas medidas intensificam as disputas entre capital e trabalho, incrementa-se a luta de classe, concorrência sobre o preço da força de trabalho. Frente a tal subjugação, eclodem, nos diversos países, lutas de classe ferrenhas que, a todo o momento, colocam o capitalismo monopolista a prova. A isso, soma-se que a disputa por mercados entre as potências que acumularam mais recursos leva-as a lutarem entre si por disputa de mercados e influência. O mercado imobiliário se torna estratégico para o capital, pois freia a queda tendencial da taxa de lucro.

codifica as regras. “Summum jus, summa injuria”<sup>36</sup>. O direito e a justiça organizam a desigualdade, que não permanece menos flagrante, mas mais difícil de combater” (LEFEBVRE, 1974, p. 47). Mas como o mercado imobiliário é capaz de minimizar a tendência da queda de lucro? Para isso temos que analisar as formas de renda capitalista da terra e como elas se associam no espaço-tempo.

Em relação à primeira forma de renda capitalista da terra, a diferencial, Marx relata que David Ricardo teve plena razão ao dizer “renda [isto é, a renda diferencial, a única que ele admite existir] é sempre a diferença entre os produtos obtidos com o emprego de duas quantidades iguais de capital e trabalho” (RICARDO apud MARX, 1988, p.867). Marx ainda explica que é perfeitamente coerente, desde que se aplique exclusivamente à renda diferencial essa observação de David Ricardo, ao indicar que:

Todo fator que diminui a desigualdade no produto que se obtém no mesmo ou em novo solo tende a rebaixar a renda fundiária, e todo fator que aumenta essa desigualdade produz necessariamente o efeito contrário, e tende a elevá-la.<sup>37</sup> (RICARDO apud MARX, 1988, p. 868).

A renda diferencial é resultado do caráter capitalista da produção, ou seja, de uma concorrência. Marx aceita a existência da renda diferencial, subdividindo-a, porém, em duas: a renda diferencial I e a renda diferencial II. A renda diferencial I está relacionada à diferença de fertilidade natural do solo e pela localização das terras em relação ao mercado. Assim, para Marx, além destes fatores teríamos mais os seguintes: (1) a distribuição dos impostos, segundo se efetue de maneira uniforme ou

---

<sup>36</sup> “Cúmulo de justiça, cúmulo de injustiça” (tradução). Um aforismo latino que, numa tradução preliminar significa, “o máximo do direito, o máximo da injustiça”, ou “suma justiça, suma injustiça”; o excesso de justiça redundando em injustiça. Este ditado encerra a ideia de que o direito deve ser sempre interpretado como equidade, como forma de evitar a injustiça ao se apegar às normas na sua pura expressão literal e dogmática. Esta locução latina é utilizada como aforismo. Axioma jurídico que adverte contra a aplicação muito rigorosa da lei, que pode dar margem a grandes injustiças. Esta é uma citação original da obra *De Officiis* (I, 10, 33) de Cícero, pois dela se fez provérbio e foi posteriormente utilizada por outros autores, como Magne (1961, p. 39), Maximiliano (2004, p. 140).

<sup>37</sup> HARVEY (1978) afirma que David Ricardo considera que a propriedade privada não existe como se o solo possuísse “poderes originais e indestrutíveis quando ele é claramente condição e não força produtiva”.

não, e quando a incidência recai sobre a terra e não sobre a renda; (2) as desigualdades oriundas do desenvolvimento diverso da agricultura em diferentes regiões do país, pois esse setor industrial, em virtude do apego à tradição, se nivela mais dificilmente que a produção fabril, e (3) a desigualdade na repartição do capital entre os arrendatários (MARX, 1988, p. 868).

Em relação à renda diferencial II, resultante dos investimentos de capital para melhorar a produtividade do solo ou dos investimentos para melhorar sua localização em relação ao mercado (construção ou pavimentação de estradas, por exemplo, para facilitar o escoamento da produção), Marx não consegue enxergá-la desprendida da renda diferencial I, tendo em vista que os investimentos de capital ocorrem nos solos de maior fertilidade, ou seja, “o solo melhor é escolhido por oferecer maior perspectiva de capital aí investido ser rentável, pois contém a maioria dos elementos naturais de fertilidade, e trata-se tão somente de torná-los rentáveis”. (MARX, 1988, p.156).

No tocante à renda absoluta, Marx (1988) a entende como uma relação de monopólio imposta pela propriedade privada, ou seja, uma parte da mais-valia agrícola proporcionada pelo trabalho que se transforma em renda, como, por exemplo, um acordo entre proprietários que dispõem de quantidades consideráveis de terras em não colocá-las à disposição da produção agrícola quando os preços oferecidos pelo mercado não forem satisfatórios<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> “As formas de renda diferencial e absoluta são as mais comuns. Em todo caso, essa renda absoluta, originária do excedente do valor sobre o preço de produção, é apenas parte da mais-valia agrícola, transformação dessa mais-valia em renda, captação dela pelo arrendatário da terra; exatamente como a renda diferencial se origina da transformação de sobre-lucro em renda, captação da mesma pela propriedade fundiária, havendo um preço geral de produção regulador. Estas duas formas de renda são as únicas normais. Fora delas, a renda só pode basear-se num autêntico preço de monopólio, que não é determinado nem pelo preço de produção nem pelo valor das mercadorias, mas pela necessidade e pela capacidade de pagar dos compradores. Essa investigação pertence à teoria da concorrência, onde o movimento real dos preços de mercado é examinado” (MARX, 1988, p. 216).

Segundo Oliveira A. (2007, p. 55), a diferença entre as formas de renda, diferencial e absoluta, basicamente é identificada em sua origem, ou seja, “quando [a renda] resulta da concorrência entre produtores agrícolas capitalistas é renda diferencial I e II, porém, quando resulta do monopólio é renda da terra absoluta”. Para finalizar os tipos de renda capitalista da terra, segundo Marx (1988, p. 216), aborda-se a renda de monopólio.

A renda de monopólio só pode existir quando uma parcela da sociedade se dispõe a pagar preços fora da realidade comum de mercado para adquirir um produto ou consumir algum serviço específico que, por condições naturais, só venham a ser oferecidas de forma reduzida. Oliveira A. (2007) cita os vinhos da região do Porto, em Portugal, como exemplo de renda de monopólio.

(...) o exemplo clássico que se utiliza para exemplificar esta renda da terra de monopólio é o vinho do Porto em Portugal. Este vinho produzido em uma região que permite obter este tipo específico de qualidade inigualável tem produção reduzida, e assim, acaba por proporcionar um preço de monopólio. Este preço de monopólio só pode ser conseguido unicamente “pela riqueza e paixão dos bebedores requintados”, como escreveu Karl Marx, e porque os produtos são vendidos a preço de monopólio. Este gera, portanto, a renda da terra de monopólio, que, por sua vez, é auferida pelos proprietários dessas terras dotadas destas qualidades especiais. (OLIVEIRA A., 2007, p. 58 apud NABARRO; SUZUKI, 2010, p. 13).

Em resumo, Nabarro e Suzuki (2010, p. 14), afirmam que podemos entender a “renda de monopólio como lucro extraordinário de um preço de monopólio” (p.14), determinado pelo desejo de consumir certa mercadoria produzida em áreas restritas, por conta das condições naturais, como é o caso da região do Porto. Assim, não basta cultivar as uvas usadas para fazer o vinho do Porto, em qualquer solo, pois o vinho do Porto é aquele produzido com as uvas cultivadas em uma região restrita. Neste sentido, entendemos que a compra deste tipo de mercadoria é sempre para suprir

uma satisfação pessoal, ou seja, enxerga-se este produto como um “fetiche da mercadoria”<sup>39</sup>.

Em contrapartida, segundo Harvey (1978), Marx e Adam Smith argumentam que todas as rendas do solo são determinadas pelo preço da mercadoria básica que sustenta a vida: o trigo. Isso significa que a renda é determinada relativamente, em todas as esferas de produção, em todas as localizações, com as expectativas incorporadas ao cálculo. Ou seja, o valor de qualquer parcela do solo incorpora, atualmente, valores de todas as parcelas do solo e suas expectativas.

Portanto, a localização possui relação direta no processo de valorização do solo urbano, a partir de uma centralidade, a qual foi produzida historicamente na cidade. Lefebvre (1999, p. 109) afirma que o fenômeno urbano Centralidade é o elemento constituidor, e a cidade nada cria, mas sim centraliza as criações. O processo de formação da centralidade é dinâmico e histórico, sendo conseqüentemente um processo lento e cotidiano de apropriação espacial (SERPA, 2012, p. 103).

Harvey (1978) faz uma reflexão fundamental, neste ponto, indagando se o valor alto da renda do solo nas áreas centrais não deveria ser necessariamente o reflexo das diferenças da produtividade marginal do solo? Responde que a renda absoluta e de monopólio nestas localidades entram no custo de produção e não na renda

---

<sup>39</sup> Segundo, Marx (1988, p. 70), o fetichismo é uma relação social entre pessoas mediadas por coisas. O resultado é a aparência de uma relação direta entre as coisas e não entre as pessoas. As pessoas agem como coisas e as coisas, como pessoas. No caso da produção de mercadorias, ocorre que a troca de mercadorias é a única maneira na qual os diferentes produtores isolados de mercadorias se relacionam entre si. Dessa maneira, o valor das mercadorias é determinado de maneira independente dos produtores individuais, e cada produtor deve produzir sua mercadoria em termos de satisfação de necessidades alheias. Disso resulta que a mercadoria mesma (ou o mercado) parece determinar a vontade do produtor e não o contrário. Marx afirma que o fetichismo da mercadoria é algo intrínseco à produção de mercadorias, já que na sociedade capitalista o processo de produção se autonomiza com relação à vontade do ser humano. Marx também argumenta que a economia política clássica não pode sair do fetichismo da mercadoria, pois considera a produção de mercadorias como um dado natural e não como um modo de produção histórico e, portanto, transitório. Desse fetichismo que se dá na produção e na troca de mercadorias resulta a subestimação teórica do processo de troca sobre o processo de produção. Daí o culto ao mercado de parte de alguns economistas, que consideram a oferta e a procura como as determinações fundamentais do preço das mercadorias.

diferencial, concluindo que, se a renda absoluta e de monopólio são dominantes, é o valor do solo que determina o uso. E continua a abordagem, afirmando que não é de surpreender que as áreas de maior valorização da cidade sejam valorizadas por serviços em que a produtividade não pode ser medida, como escritórios, bancos, companhias de seguro... A solução dessa contradição é que a renda do solo nas áreas centrais, não surge da produtividade marginal, mas que a renda absoluta e de monopólio se impõem sobre a valorização do solo.

Ora, o espaço se torna um instrumento político, que será manipulado e projetado por estar na mediação de processos que ocorrem localmente, mas obedecendo a uma lógica global: “o espaço, ao mesmo tempo funcional e instrumental, vincula-se à reprodução da força de trabalho pelo consumo” (LEFEBVRE, 2008, p. 45). Nesse cenário, as cidades são unidades de consumo, tendo o espaço como veículo dos valores da sociedade burguesa.

O espaço arquitetônico e urbanístico é, logo, dominado pela técnica, apropriado para uso e, a partir de projetos e planos arquitetônicos “que est[ão] assim destinado[s] a resolver dualismo[s] divergentes: é [o] modo de conseguir algum tipo de unidade, ainda que através da aniquilação de uma das partes conflitantes” (SIMMEL, 1983, p. 122).

Desta forma o capitalismo vem impondo ao habitar um distanciamento das demais práticas sociais e do cotidiano, que culmina na negação de demandas sociais presentes no espaço que serão objeto de intervenção urbanística. Lefebvre (2008) afirma ser necessário ao arquiteto e urbanista decodificar o real no ato de projetar algo para o espaço, o que exige sensibilidade às tensões socioeconômicas. O ato de planejar é um processo codificador, que pode implicar na alteração da estrutura



organizacional do espaço, a qual pode gerar valorização ou desvalorização do solo urbano.

Simbolicamente, o Estado se anuncia como agente representante de “união” dos diferentes grupos sociais que coexistem no espaço urbano, mas na realidade “o Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis” (LÊNIN, 2007, p. 13).

A partir da manipulação da produção do espaço, principalmente pela aplicação das leis, ou negação delas, o Estado torna determinadas áreas da cidade destinadas ou não ao consumo. A repartição da riqueza de grupos sociais específicos

que representam simbolicamente um poder, seja ele administrativo, cívico, religioso ou corporativo, feitos sob encomenda de governos ou empresas são (...) exatamente produtos de mercado imobiliário, não estão diretamente “à venda”, apesar de muitas vezes fazerem parte de estratégias das próprias “cidades à venda” ou da valorização das marcas. Seu valor de uso é de representação e distinção, como um “capital simbólico”, na expressão de Bourdieu (ARANTES, 2011, p. 207).

Na atualidade esse processo vem se intensificando e gerando um padrão de acumulação da riqueza que tem determinado a produção e o planejamento do espaço cada vez mais segregado e excludente (BIENENSTEIN, G. et al, 2014, p. 3).

Novas formas de gestão das cidades, aumento da privatização dos serviços urbanos, a venda de parcelas da cidade, o *city marketing*<sup>40</sup> 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, conseqüentemente, mais afetado negativamente por tais iniciativas” (Idem).

---

<sup>40</sup> Cf. Capítulo II.

A espacialização do atual regime de acumulação, em contraste com o período “fordista” estimulador de um *boom* imobiliário abrangente (habitação principalmente), venha a indicar, dentre outros aspectos, uma considerável expansão seletiva dos investimentos urbanos. Ou seja, o regime de acumulação baseado na financeirização da riqueza – por suas características intrínsecas (instabilidade e desemprego estrutural, ciclos de crescimento curtos) – tende a se distribuir no espaço de maneira ainda mais fragmentada, espelhando intenso processo de concentração de capital e riqueza, principalmente nos países capitalistas periféricos (BIENENSTEIN, G., 2014, p.33).

Essa dinâmica vem sendo acompanhada por um tipo de produção arquitetônica, principalmente nas áreas metropolitanas, que se encontra submetida à mesma lógica seletiva e excludente, “isto é, uma “arquitetura” do poder e do dinheiro delineadora de espaços – também do poder e do dinheiro – daqueles que se encontram no topo da pirâmide social” (BIENENSTEIN, G., 2015, p. 33), onde

a arquitetura (...) ampliou enormemente o repertório de formas, materiais e técnicas à sua disposição. O cubo modernista foi desmontado e em seu lugar uma profusão de volumes irregulares e de geometrias complexas ocupou a cena. As tecnologias digitais, de projeto e produção, os novos materiais e encomendas sempre mais ousadas permitiram a realização de obras inimagináveis há poucas décadas. Acelerando esse processo, a injeção de capitais e fundos públicos perseguindo ganhos especulativos decorrentes do efeito- atração promovido por esses edifícios – o que denominaremos renda da forma (ARANTES, 2011, p. 3).

A discussão sobre a produção do espaço e o planejamento da cidade se deslocou da arena das cidades (VAINER, 2010) e retornou sob a forma do planejamento estratégico (ARANTES, 2011). Onde o discurso único do capital parece não encontrar adversários, a ideologia e o planejamento da cidade deram lugar à produção de edifícios isolados e parcerias público-privadas, que supostamente podem ser capazes, por si só, de ativar as economias fragilizadas, atrair turistas e investidores, desencadeando processos de valorização imobiliária que possam redefinir a identidade das cidades. A arquitetura se volta, hoje, para esse modelo e

passa a ser um jogo meramente formal, aparentemente sem regras e limitações de qualquer espécie, em “busca do grau máximo da renda” (idem. p. 3).

Após verificar como a economia clássica entende o processo composição da renda da terra, cabe entender o modo pelo qual o processo de produção da cidade vem se transformando, a partir da globalização, em um processo cada vez mais financeirizado.

### **1.7 A financeirização da produção do espaço no Brasil**

A financeirização é um fenômeno de escala mundial. Portanto, antes de se aproximar das questões específicas do caso brasileiro, cabem algumas reflexões a respeito deste processo.

A partir da década de 1970, segundo Braga (2009, p. 286), têm se “assistido a uma valorização das ações que, sistematicamente, “corre à frente” dos ganhos operacionais, como que tornando “perene” o lucro fictício embutido na riqueza mobiliária” (p. 286). Também fazem parte desta corrida à frente, entre outras medidas, “os ganhos com arbitragem, inclusive os relacionados às variações cambiais, aos lucros com a especulação imobiliária, os rendimentos financeiros dos ativos” (idem). Este andamento tem sido facilitado por uma “monetização da riqueza privada” viabilizada na macroestrutura financeira com destaque para a função das moedas privadas e dos bancos centrais “forçados” a aderir a este andamento quando da iminência de rupturas no sistema (The Economist, Jun. 24/30, 1989, Survey, p. 5 apud Braga, 2009, p. 286). Sobre este ponto

Borio (1997: 61) é conclusivo, ao analisar como os bancos centrais cortando requerimento de reservas, flexibilizando a administração da liquidez, diminuindo o prazo de maturação das taxas de juros que

servem como fulcro da política, **“fortaleceram a orientação de mercado na implementação de suas políticas”**. Com isso revelam **“o poder crescente das forças de mercado na determinação dos preços dos ativos e, portanto das restrições ampliadas sob as quais os bancos centrais operam (...) forças que tornam a comunicação e a persuasão, em vez de ditar ordem, os únicos meios pelos quais a política pode ser efetiva”**. É a concorrência financeira que reforça uma tendência à generalização e homogeneização nas formas de organização, operação e comportamento estratégico das corporações e empresas financeiras, em quase todos os países, ainda quando seus sistemas nacionais resistam a essa convergência. Ocorre, contudo, uma pressão por parte dos “negócios” a favor desta mesma convergência (BRAGA, 2009, p. 280, grifo nosso).

Segundo BRAGA (idem), “o sistema passa a mover-se referido ao tripé Moeda-Crédito-Patrimônio numa configuração específica em que o processo de capitalização financeira é preeminente”. A valorização financeiro-patrimonial, expressa na riqueza de papel, dissocia, por longos períodos, o capital de funções produtivas. Cabe indicar que as “regras” da concorrência entre os Estados capitalistas e as intervenções dos bancos centrais em parcerias com organizações financeiras privadas são fruto do arbítrio do Estado, na instável e incerta capitalização financeira dos ativos, e a mudança das “moedas-chave, as flutuações das taxas de juros e de câmbio, bem como o limite, nas crises, do processo de desvalorização e de desordem” (idem) que tornam a evolução dos valores da riqueza cada vez mais “arbitrária”.

O fato, então, **de que o dinheiro, tendencialmente, faça cada vez mais o caminho das finanças e não o caminho da produção, é resultado do movimento geral do capital, como realização de seu conceito e das decisões competitivas e concretas dos “agentes”**. No padrão sistêmico que estamos analisando, a financeirização exacerba este movimento e lhe dá **relativa permanência histórica, concreta, sustentada num engajamento complexo entre Estado e Mercado** (BRAGA, 2009, p. 292, grifo nosso).

Segundo Braga (2009, p. 291), o potencial de se opor a essa desordem tem padrões distintos entre os países avançados e periféricos, os primeiros, com moeda pública conversível internacionalmente, as corporações com força financeira e liquidez

e os bancos centrais, enquanto nos periféricos, essas condições aparecem em parte e não se dão ao mesmo tempo. Os avançados podem assim operar mecanismos público-privados que contornam com menos problemas os momentos críticos do que podem fazer os demais países. No conjunto dos países, cada dinâmica nacional sofrerá um impacto diferenciado e relacionado com o seu poder econômico-financeiro mundial.

Por fim, cabe ressaltar que, segundo Braga (2009, p. 328), “a financeirização como padrão sistêmico de riqueza é uma forma específica pela qual há décadas se faz a definição, gestão e realização de riqueza num número crescente de países”. É um modo operante do sistema, “historicamente determinado e sustentável em prazos longos” (idem).

A intervenção público-privada na macroestrutura financeira [gestão] tenta minimizar, financiando posições de empresas e governos para evitar o crash generalizado, “coordenando”, neste movimento, a desvalorização momentânea da capitalização financeiro-patrimonial, que volta a se repor, uma vez mantida a natureza da articulação público-privada que sustenta essa dinâmica sistêmica (BRAGA, 2009, p. 328).

No Brasil, os primeiros instrumentos de acumulação da financeirização surgem na década de 1990, articulados ao mercado de capitais, representado pelos Fundos de Investimentos Imobiliários (FIIs), criados em 1993, e pelas Carteiras Hipotecárias, criadas em 1994, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (CASTRO, 1999; BOTELHO, 2005).

Porém, para que se possa falar em financeirização da produção do espaço é necessário que o ambiente construído e o solo, de bens imóveis passem a ser “**bens móveis**”, que circulem através dos títulos de propriedade que a cada momento podem ser transformados em dinheiro.

Para que possa haver um valor de troca do espaço, é necessário que haja também intercambiabilidade de frações desse espaço, que é conseguida através do fracionamento e da homogeneização de parcelas crescentes do espaço (a produção de “células” intercambiáveis) (BOTELHO, 2007, p. 18).

Em 1997 é criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) pela Lei nº 9.514 que, de forma complementar ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH), visava consolidar “a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política de crédito imobiliário, inclusive o habitacional” (ROYER, 2009, p.15 apud RUFINO, 2015, p.4). O setor imobiliário precisava organizar mecanismos de securitização<sup>41</sup>. Este novo sistema prevê um conjunto de instrumentos financeiros inovadores, como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), “que visavam viabilizar a produção imobiliária. A observação da aplicação destes instrumentos abre caminho para padrões espaciais específicos na reprodução do capital” (RUFINO, 2015, p.4).

Os FIs e os CRIs são os principais instrumentos de “**securitização de ativos imobiliários**”, de forma que possibilitam o que Botelho (2005) afirma ser “a conversão de ativos de pouca liquidez em títulos mobiliários de grande liquidez”, que dessa maneira, podem ser absorvidos pelo mercado financeiro, a partir de diferentes formas.

---

<sup>41</sup> “A securitização é, em sentido amplo, o processo pelo qual empresas produtivas, bancos, demais empresas financeiras e governos emitem títulos de dívida, com inúmeras finalidades, envolvendo e interligando, desta forma, os chamados mercados creditício, de capitais, de derivativos (swaps, opções e futuro). Ela é uma modalidade financeira que torna os títulos negociáveis, flexibiliza prazos e taxas de rendimento, adaptável a múltiplos agentes, funcional à administração de riscos, substituta dos empréstimos bancários e, ao mesmo tempo, propícia aos bancos na captação de fundos. Como tal, é peça-chave do padrão de riqueza em questão, disseminando-se nas operações nacionais e transnacionais, nos regimes monetário-financeiro e cambial” (BRAGA, 2009, p. 272) E, mais, “a partir de 1988, quando se completa a desregulação nos países capitalistas centrais, o montante dos capitais financeiros especulativos aumenta espetacularmente o volume de operações financeiras. Todavia, a partir da crise europeia de 1992, a tendência à securitização, isto é, à busca de garantias do volume de recursos envolvidos nessas operações financeiras, o dólar passa a adquirir centralidade, o que amplia continuamente a influência dessa moeda na economia internacional. Um contexto mundial marcado pela crescente desregulamentação cambial e financeira acaba reforçando a posição da moeda norte-americana como referencial financeiro” (cf. TAVARES e MELIN, 1997, p. 63). Dessa maneira, no âmbito da economia global, o dólar passa a cumprir três funções básicas para o capital internacional: “provê liquidez instantânea em qualquer mercado; garante segurança nas operações de risco; e serve como unidade de conta da riqueza financeira virtual, presente e futura”. No cumprimento de tais funções, o dólar não constitui mais reserva de valor enquanto padrão monetário nos moldes clássicos. Enquanto denominador comum dos preços praticados pelas grandes empresas transnacionais e enquanto âncora de segurança e arbitragem, “cumpre, sobretudo, o papel mais importante de moeda financeira em um sistema desregulado onde não existem paridades cambiais fixas, vale dizer, onde não há padrão monetário rígido” (BIENENSTEIN, G. 2015, p. 12).

Os FIs foram inicialmente apropriados como estratégia de desmobilização de capital por parte das grandes empresas, permitindo a redução de encargos, já que a legislação previa a liberação no pagamento de Imposto de Renda sobre o patrimônio securitizado, da mesma forma que os fundos de pensão passaram a transformar seus imóveis em FIs, reduzindo a participação dos ativos imobiliários de seu patrimônio, em face de restrições legais quanto à detenção de imóveis como parte de seus ativos (RUFINO, 2012, p. 4).

A partir de 1999, quando o Banco Central passa a equiparar os FIs à aquisição de imóveis, os fundos de pensão perdem interesse nesse instrumento. Com essas mudanças, os FIs procuram atrair os investidores de varejo com estratégias como a negociação na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa) (Botelho, 2007). Ao analisar o funcionamento desses fundos, Fix (2007) identifica dois tipos principais, fundos de renda ou fundos de incorporação:

nos primeiros, que têm prazo indeterminado, a liquidez ganha importância, e pode ficar comprometida em períodos com alta taxa de vacância dos imóveis, comuns nos ciclos do mercado imobiliário. A renda é capturada em forma de aluguel. Já os fundos de incorporação, [...] têm um tempo de duração limitado, que se encerra com a venda. A renda nesse caso vem da incorporação (FIX, 2007, p. 68 apud RUFINO, 2012, p. 5).

Ou seja, diferentemente da participação de um agente de crédito, que recebe como remuneração de seu capital os juros do empréstimo, os Fundos tornam-se os proprietários dos imóveis e apropriam-se da renda imobiliária ou dos ganhos da incorporação. Dentro dessa lógica de reprodução do capital, os agentes diretamente relacionados à produção (construtores e incorporadores) tendem a perder a centralidade, analisa Rufino (2012, p. 3).

Já os CRIs “são títulos de crédito nominativo, de livre negociação, lastreados em créditos imobiliários e constituem promessa de pagamento em dinheiro” (idem, p.

3). De forma equivalente a uma Debênture<sup>42</sup>, o CRI pode ser colocado no mercado através de uma emissão pública (títulos postos à venda junto ao mercado, sem necessidade de destino específico) ou de uma emissão privada (específica para investidores já acertados). “Os CRIs são utilizados como mecanismos de financiamento tanto na produção de edifícios residenciais e comerciais que serão colocados à venda, como na viabilização dos chamados projetos *build-to-suit* <sup>43</sup>” (idem, p. 3).

Segundo Rufino (2012, p. 4), “no primeiro caso, a incorporadora, após vender as unidades de um edifício que ela construiu, pode securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado”. Dessa maneira recebe de volta o capital utilizado para financiar os compradores, podendo reinvestir esse capital em outra atividade ou em outro empreendimento. Os investidores que compraram os títulos, por sua vez, recebem os juros e a amortização das dívidas diretamente dos adquirentes. No segundo caso, a incorporadora cede o contrato de aluguel a uma companhia de securitização, “que emite Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) com lastro na receita futura de aluguel do imóvel a ser construído. Nesse sentido, os CRIs foram muito mais relevantes para os incorporadores que os FIs” (idem, p. 5).

Apesar dos mecanismos determinarem diferentes dinâmicas na reestruturação do setor imobiliário, tendem a estar relacionados aos mesmos tipos de empreendimentos – condomínios de alto padrão, edifícios corporativos e centros

---

<sup>42</sup> “Debênture é um título de dívida, de médio e longo prazo, que confere a seu detentor um direito de crédito contra a companhia emissora. Quem investe em debêntures se torna credor dessas companhias. No Brasil, as debêntures constituem uma das formas mais antigas de captação de recursos por meio de títulos. Todas as características desse investimento, como prazo, remuneração etc., são definidas na escritura de emissão.” Disponível em <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/renda-fixa/o-que-sao-debentures.aspx?idioma=pt-br>. Acesso em 09.09.2015.

<sup>43</sup> “Trata-se de uma modalidade de operação imobiliária que pode ser traduzida como construção sob medida, consistindo em um contrato pelo qual um investidor viabiliza um empreendimento imobiliário segundo os interesses de um futuro usuário, que irá utilizá-lo por um período pré-estabelecido”. Disponível em [http://www.precisao.eng.br/fmnresp/build\(na\).htm](http://www.precisao.eng.br/fmnresp/build(na).htm). Acesso 09.09.2015.



comerciais para as classes mais abastadas – que permitem maiores condições de rentabilidade desses investimentos (BOTELHO, 2005; RUFINO, 2015; BIENENSTEIN G.; 2015).

A partir de 2005 esse processo seletivo de concentração da produção e fragmentação da cidade se soma à articulação do capital financeiro e da produção imobiliária voltada para outras parcelas da sociedade a partir da expressiva expansão do crédito imobiliário, financiada, principalmente, pelo Estado, seja por sua forte atuação no sentido de adequar a legislação da política imobiliária, seja pelo conjunto de esforços e reformas na organização das principais fontes de financiamento imobiliário, que foram beneficiadas pelo crescimento econômico (ARANTES; FIX, 2009; RUFINO, 2014).

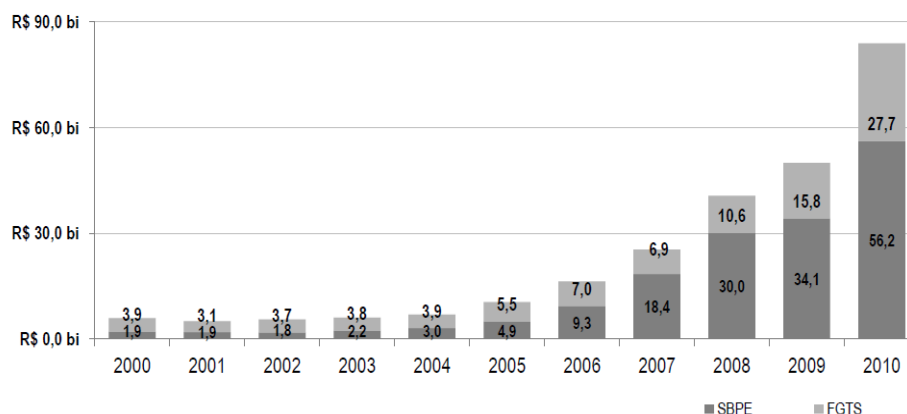


Gráfico 1: Contratação de Recursos para Habitação SBPE/FGTS (em R\$ bilhões) Brasil  
Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH – SBPE/FGTS) CBIC, 2015, apud Rufino, 2012, p. 8)

Ou seja, os certificados de recebíveis e os fundos imobiliários começam a apresentar resultados excepcionais, como vemos no Gráfico 01, configurando-se como a base para o crescimento do setor. No período de 2005 a 2010, a contratação de recursos para a habitação com a utilização do FGTS foi multiplicado cerca de cinco

vezes, sendo este aumento ainda mais expressivo no caso do SBPE<sup>44</sup>, onde os volumes contratados em 2010 superam em mais de dez vezes as contrações do ano de 2005.

Rufino (2012, p. 8) avalia que “no primeiro ciclo de captação (2005-2007), 25 empresas, predominantemente localizadas no Rio de Janeiro e São Paulo, conseguiram captar cerca de 12 bilhões de reais”, consolidando o setor imobiliário como uma importante área do mercado de capital financeiro e atraindo grande atenção de investidores estrangeiros, que chegaram a representar “mais de 75% desse volume dos capitais” (LIMA; GREGÓRIO, 2008, apud Rufino 2012, p. 8).

A partir do início de 2008, quando se verifica a queda do preço das ações de várias incorporadoras, as aquisições e fusões entre as empresas de capital aberto tornam-se mais frequentes.

Até setembro de 2008, foram verificados pelo menos três grandes casos de fusão ou aquisição: a união entre a Brascan Residential Properties e a Company, formando a empresa Brookfield, a fusão da Brasil Brokers com a Abyara e a aquisição de 60% das ações da Tenda pela construtora e incorporadora Gafisa. A crise financeira mundial, em setembro de 2008, acentuou a fragilidade financeira de várias empresas, dando continuidade às aquisições e fusões entre as maiores empresas do setor (RUFINO, 2012, p. 10).

Com isso se consolidaram os grandes grupos imobiliários e o reforço de uma lógica financeira na gestão dos negócios imobiliários. O aumento da produção para o segmento econômico possibilitou tanto o crescimento vertiginoso de empresas especializadas neste tipo de produção, como a Tenda, MRV e Rodobens<sup>45</sup>, como

---

<sup>44</sup> SBPE é uma carta de crédito da Caixa usado para financiamento habitacional de imóvel usado, reforma e aquisição de terreno, cujas características principais são: financiamento de até 80% do valor do imóvel, o usuário pode possuir outros imóveis em seu nome, é financiável em até 420 meses, entre outros itens.

<sup>45</sup> “As empresas que mais se beneficiaram foram as voltadas ao mercado econômico (Tenda, MRV e Rodobens), que apenas nos dois meses após o anúncio do pacote tiveram ganhos especulativos de até 126% em suas ações na Bolsa, refletindo a expectativa de ganhos futuros. O despejo de subsídios públicos e semi-públicos deve colaborar não apenas para ativar o setor como para restituir o valor de troca de terrenos e de imóveis construídos e vacantes” (ARANTES, FIX, 2009, p.15).

levou várias empresas, tradicionalmente focadas na alta renda, a produzirem empreendimentos imobiliários mais econômicos (ARANTES, 2014; RUFINO, 2015).

O mercado imobiliário no Brasil, de viés predominantemente patrimonialista rentista, não se completa só no setor privado e precisa do setor público para a realização de capital. Deste modo ele não é ortodoxamente capitalista e tem características próprias que o diferenciam dos países centrais. O circuito de financiamento imobiliário privado é curto (ou um “curto-circuito”), o que faz com que procure estruturalmente recursos em fundos públicos e semipúblicos (ARANTES; FIX, 2009, p.17).

A expansão imobiliária consolidou-se como uma alternativa interessante já no processo de abertura de capital e montagem de bancos de terra, possibilitando a redução de custos face às dificuldades de compra de terreno nos grandes centros do Sudeste. Além da disponibilidade de terrenos mais baratos, a melhor distribuição dos financiamentos tornou a produção imobiliária em regiões menos desenvolvidas bastante interessantes (RUFINO, 2015).

Rufino (2015) afirma, ainda, que o sucesso destas estratégias esteve ameaçado pela crise de 2008, reflexo em parte da forte integração da produção imobiliária com o mercado de capitais. O socorro prestado pelo Governo Federal em 2009, por meio do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), “garantiu a solvência do estoque construído”, reforçou a valorização das ações das grandes empresas do setor e deu fôlego para a retomada do crescimento da produção, fortalecendo ainda mais o “segmento econômico” e a “expansão geográfica” dos grandes grupos imobiliários.

A reestruturação de diversos espaços do território nacional passa a ser visto como possibilidade de reprodução do capital. Se, em um primeiro momento, o entrelaçamento do capital financeiro à produção imobiliária deu-se fundamentalmente na produção dos “espaços exclusivos”, essa articulação dissemina-se para territórios cada vez mais distantes e se direciona para os setores de menor renda (BIENENSTEIN G., 2015; RUFINO, 2015).

Porém, as cidades metropolitanas já vinham organizando seu arcabouço jurídico (como visto no item 1.3 deste capítulo). Um desses instrumentos possibilita a venda do direito de construir pela negociação dos chamados CEPACs. Como já abordado, essa prática foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade em 2001, que, como a “Outorga Onerosa”<sup>46</sup>, também se dá a partir da extração das mais-valias urbanas e por legislação municipal. Segundo Botelho (2005), não se trata mais da venda de lotes ou de apartamentos, mas do “espaço aéreo” da cidade, continuando com a lógica do parcelamento do solo e da verticalização, só que agora se vende algo imaterial, um direito futuro de construir acima de um coeficiente básico de utilização para a região. Outra forma de cobrança de renda pelo uso mais flexível do solo é justamente a Operação Urbana, que permite a construção acima do permitido pela legislação urbanística desde que sejam oferecidas contrapartidas ao poder público, que podem ser ou não através da emissão de CEPAC.

Os CEPACs serviriam também para pagar a desapropriação de imóveis para obras públicas. Entretanto, esses títulos motivaram acirrada polêmica, sobretudo por causa da desvinculação que criavam entre a compra do direito adicional de construir e a posse do lote.

---

<sup>46</sup> A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento da política urbana municipal, instituído pelo Estatuto da Cidade. Consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelo município para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento estabelecido pela legislação urbanística (FURTADO et al, 2011 p. 13). Sua diferença principal para a OUC é que não se limita a uma área específica da cidade. Ou seja, é um instrumento que tem o objetivo de distribuir os benefícios para toda à cidade. Recolhe a mais valia urbana das áreas de maior investimento e distribui pelas regiões mais empobrecidas e carentes de infraestrutura.

**Qualquer pessoa poderia comprar o título, independentemente de ter ou não um lote na região, gerando um novo tipo de especulação imobiliária “financeirizada”** (FIX, 2001, p. 5, grifo nosso).

As Prefeituras passam a concentrar recursos públicos num trecho da cidade que está sendo adaptado para a implantação dos megaprojetos imobiliários com modernização da infraestrutura, desapropriações e expulsões.

Um único mecanismo que cria as condições necessárias para a instalação dos escritórios das grandes empresas nacionais e multinacionais nas novas torres, dos condomínios residenciais para a classe executiva “transnacional”, dos hotéis, restaurantes e casas de espetáculo; e aumentam as oportunidades de negócios imobiliários, crescentemente financeirizados, **colocando em movimento as engrenagens que fazem da cidade uma máquina de crescimento, organizada como uma empresa, voltada para aumentar o volume de renda agregada por meio da intensificação do uso da terra.** (RUFINO, 2014, p. 32, grifo nosso)

Contudo, realizam apostas baseadas em avaliações parciais, que não levam em consideração as dinâmicas atuais de circulação do capital no meio ambiente construído e seus vínculos com a mundialização financeira. Além disso, os impactos das intervenções são desconhecidos, desconsiderados ou subestimados, como será visto no Capítulo III.

Vilarino (2006), ao analisar este instrumento, observa que as duas principais estratégias das Operações são as seguintes: outorga onerosa pelo direito adicional de construir e os reinvestimentos na área da operação. As experiências de OUC de São Paulo têm mostrado que o reinvestimento depende do sucesso da captação de recursos, pois o lucro imobiliário não depende da capacidade de utilização do solo, o lucro imobiliário não se dá pelo processo produtivo, mas sim especulativo, conforme foi observado no item 1.6. Como afirma Ribeiro (1997), o principal lucro é conferido pelo sobrelucro da localização (absorção da renda de monopólio e absoluta). A tese que Vilarino (2006) defende é a de que os instrumentos utilizados nas operações

urbanas seriam insuficientes para alavancar áreas deprimidas e inadequadas para atuar em mercados crescentes, ou seja, para regular e restringir um mercado imobiliário em expansão.

Em áreas deprimidas, a oferta de maiores índices de aproveitamento construtivo não funcionava como mecanismo de atração do investimento privado, pois este não pautava seu lucro pela produção, mas pela localização (...) [e] são insuficientes para atrair investidores em áreas potencialmente valorizadas porque não oferece garantias da realização dos investimentos públicos projetados – constantes dos planos de obra da operação – num prazo determinado, tornando as parcerias de alto risco (VILARINO, 2006, p. 175).

Na conclusão, Vilarino (2006) ainda questiona que, se as operações urbanas só se viabilizam em áreas atrativas ao mercado, estaria o município condenado a atuar pautado pelos interesses imobiliários?

Se já são atrativas, o processo de renovação acontece espontaneamente, então porque concentrar recursos, esforços e investimentos públicos para acelerar o processo? Seria justificada a ação do Estado em áreas urbanisticamente equilibradas e valorizadas ou seria mais adequado restringir a atividade imobiliária evitando excesso que comprometesse a boa utilização da infraestrutura disponível (VILARINO, 2006, p. 176)?

Cabe, para efeito deste trabalho, salientar dois elementos. Primeiro, que o recrudescimento da crise a partir de 2015 reafirma o que Botelho (2005) e Bienenstein G. (2014) dizem sobre o período econômico recente (“ciclos de crescimento curtos”) e, segundo, que a solução para o mercado imobiliário poderá significar a intensificação do padrão exclusivo e seletivo de produção da cidade.

Em resumo, o processo de financeirização da produção da cidade vem sendo levado a cabo pelos gestores municipais que, por um lado, estão construindo as condições e as flexibilizações das legislações municipais, enquanto, por outro, estão desenvolvendo os caminhos para as parcerias público-privadas que viabilizam a captação de recursos, colocando-a como elemento condutor do planejamento da

cidade, ora tendendo à construção de espaços exclusivos e seletos, ora na condução da exclusão e periferização.

Esse Capítulo se dedicou às origens das Operações Urbanas Consorciadas, contextualizando-as dentro dos marcos da reestruturação produtiva e apresentando algumas experiências internacionais, isto é, Baltimore (EUA), Londres (Inglaterra), Paris (França) e Barcelona (Espanha), que apontam para três principais elementos constitutivos: a flexibilização das legislações de uso e ocupação do solo, a utilização da parceria público privada e a privatização do território. Este processo se desdobra em processos de gentrificação destas áreas, ora mais ou ora menos acentuados. Tratou também de como vem se desenvolvendo, ao longo das últimas décadas, a implantação das Operações no Brasil, sua incorporação ao Estatuto da Cidade e às legislações municipais, onde, exemplificando, com notas sobre as experiências nacionais OUC Água Espriada (SP), OUC do Porto Maravilha (RJ) e OUC Água Branca (SP), foi possível perceber os limites e as possibilidades deste instrumento, que apontam no mesmo sentido dos exemplos das Operações internacionais. Por fim, foram revisadas referências teóricas sobre a produção da cidade, a partir do debate da renda da terra, culminando com a discussão sobre o processo de financeirização desta produção e seu rebatimento na produção da cidade, que indica a produção de espaços cada vez mais excludentes e seletivos.

No próximo capítulo, será realizado um breve histórico da área central de Niterói e as propostas e planos de intervenções apresentadas, com intuito de observar como a administração pública e o mercado imobiliário vêm agindo para realizar a renovação da área central de Niterói. Ao final, serão também abordadas as dimensões

socioambiental e econômica, com intuito de perceber em que circunstâncias o município discute e aprova a OUC do centro da cidade.



## **CAPÍTULO II: UM BREVE HISTÓRICO DA ÁREA CENTRAL DE NITERÓI SOBRE A ÓTICA DOS PLANOS E PROJETOS, TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS.**

### **2.1 Introdução**

Este capítulo aborda o histórico na área central de Niterói, as principais intervenções, os planos urbanísticos e os projetos que contribuíram na consolidação do centro da cidade como é conhecido hoje. Para essa análise, o histórico foi dividido, para fins metodológicos, em quatro grandes períodos: (i) o período modernizador, que compreende do final do século XIX até a década de 1930; (ii) seguido do período rodoviarista, marcado por grandes intervenções urbanas que se estende até 1975; (iii) o período da redemocratização, quando foram concluídas as obras iniciadas no período anterior e consolidada uma nova legislação urbanística, em 2001; e, por fim, (iv) o período atual, que corresponde à proposição de grandes projetos de intervenção e à atuação da administração pública no sentido de sua transformação. A análise será feita à luz dos planos e intervenções apresentados em cada período, com objetivando perceber o que realmente se consolida, a partir das intenções planejadas em cada período. Ao final do Capítulo, as dimensões socioambiental e a econômica apontarão os elementos que caracterizam a população que mora e trabalha na área, mostrando em que condições a Operação Urbana Consorciada aparece como alternativa para o centro da cidade.

## 2.2 O período Modernizador

O centro de Niterói tem como marco indutor de seu desenvolvimento, o plano realizado por Arnaud Julien Pallière<sup>47</sup>, em 1818 (Figura 13), de urbanização da cidade da Vila Real da Praia Grande, que hoje corresponde ao centro histórico da cidade de Niterói.



Figura 13: Projeto de Edificação da Vila Real da Praia Grande.

Fonte: Sociedade de Geografia de Lisboa, 1819.

Acesso em 20.05.2014.

A Figura 13 representa a intenção de normatizar a ocupação da área central, com um traçado “xadrez” bastante comum na ocupação portuguesa. Paralelamente ao plano Pallière, a Vila adotou um código de posturas que disciplinava e regulava as

---

<sup>47</sup> Pintor, desenhista, litógrafo, decorador, professor. Estuda retrato e pintura histórica em Paris, em 1805. Participa do Salão de Paris em 1808, 1810 e 1814. Chega ao Rio de Janeiro em 1817, no mesmo navio que traz a princesa Maria Leopoldina (1797 - 1826). Em 1818, desenvolve um plano para a urbanização da cidade da Vila Real da Praia, hoje Niterói, Rio de Janeiro. Pinta o primeiro Panorama da Cidade de São Paulo (visto do rio Tamanduateí), em 1821. No ano seguinte, casa-se com a filha do arquiteto Grandjean de Montigny (1776 - 1850), integrante da Missão Artística Francesa. Retorna à França em 1830 (Bordeaux, França, 1784 – 1862).

construções, exaltando sua característica colonial, como podemos ver na Ata da Câmara da Vila Real da Praia Grande:

(...) nos cantos e esquinas das quatro ruas que quadram o Rossio e nos dois cantos da Praça sobre o mar, a ninguém será permitido levantar senão casas de sobrado. No meio e dos lados do Rossio e em todas as outras ruas será livre edificar casas de sobrado ou térreas sempre que aquelas tenham trinta e cinco palmos de altura e estas dezessete, sendo de doze a altura das portadas. Ninguém poderá edificar fora do alinhamento das ruas; e por nenhum pretexto será livre a qualquer deixar nas mesmas ângulos entrantes ou salientes que dê em lugar a serem nelas surpreendidos insidiosamente os que de noite passarem pelas ditas ruas. A Rua da Praia conservará o alinhamento que lhe foi dado, por meio de uma singela graderia de madeira fingindo bronze, entre pilares de tijolo e cal, levantada na frente das casas. (Ata Câmara da Vila Real apud KRYKHTINE, 2011, p. 4).

Cabe ressaltar que as dificuldades de comunicação com o Rio de Janeiro impuseram a Niterói, desde 1835, a necessidade de um sistema de ligação hidroviária. Assim, as barcas exercem um forte poder de centralidade na consolidação da área central. Não é à toa que a estação das barcas está no centro da malha viária proposta por Pallière e também consta que, em 1870, as primeiras linhas de bondes de tração animal tinham seu ponto final na estação das barcas (ABREU, 1988, p. 52).

Em 1889, com o início do regime republicano, inicia-se um esforço modernizador, impulsionado pela transformação da Província do Rio de Janeiro em Estado e a necessidade de fazer de Niterói sua capital. Para isso, foram realizados grandes investimentos na cidade, da mesma forma como acontecia na vizinha capital federal, onde o prefeito Pereira Passos, seguindo a orientação do Presidente da República, Rodrigues Alves, tentava transformar o Rio de Janeiro numa "grande cidade". Niterói repetia esse esforço, processo que se prolongou até as primeiras décadas do século XX.

Em decorrência do processo de apropriação das terras que deram origem à cidade, a sesmaria indígena, o local foi posteriormente objeto de dois planos públicos

de arruamento: o Projeto de Edificação da Nova Vila Real da Praia Grande (1819) e o Plano da Cidade Nova de Icaraí (1841). Assim, “a cidade contava com oferta de áreas urbanizadas adequadas ao seu porte e à sua dinâmica de crescimento nas primeiras décadas do século XX” (AZEVEDO, 1997, 1999).

Não é à toa que em 1904 é construída a Prefeitura Municipal; em 1908, o edifício dos Correios, a Estação das Barcas, a Câmara Municipal e a Câmara no Largo do Rocio, atual Jardim São João. Datam ainda deste período, a abertura da Alameda São Boaventura, no Fonseca, o aterro e urbanização do Campo de São Bento, a Avenida da Praia de Icaraí, o desmorte do morro da Dr. Celestino, o aterro dos mangues de São Lourenço, a construção da Praça da República e a urbanização do Barreto, e ainda alguns melhoramentos urbanos, como iluminação a gás (1904), inauguração da primeira linha de bondes elétricos ligando o Centro a Icaraí (1906), alargamento da Rua da Conceição (1907), alargamento da Estrada Leopoldo Fróes (1909), inauguração da rede central de esgotos (1912).

Villaça (2011) destaca que o sistema de transporte exerce influência dominante na estruturação urbana, ou seja, a maneira pela qual o sistema se desenvolve impacta diretamente a cidade. Neste sentido, é criada em 1890 a Companhia Cantareira e Viação Fluminense que, no processo de implementar o sistema de abastecimento de água, acabou centralizando o serviço de transporte, de bondes e de barcas.

Cabe destacar que, segundo Abreu (2008, p. 36), a criação dessa empresa contou com a presença do capital estrangeiro, que não veio só atender à demanda por transporte de bondes, mas passou a ter influência direta não apenas sobre o padrão de ocupação de grande parte da cidade, como também sobre o padrão de acumulação do capital.

O capital estrangeiro, por sua vez, teve condições de se multiplicar, pois controlava as decisões sobre as áreas que seriam servidas por bondes, além de ser responsável pela provisão de infraestrutura urbana. Os dois, entretanto, nem sempre atuavam separadamente, aliando seus esforços em muitas instâncias, quando esta associação era desejada ou mesmo inevitável, como o caso da criação de novos bairros (ABREU, 2008, p. 36).

No entanto, já se observa a aprovação de algumas deliberações locais que, ao mesmo tempo em que se estimulava a implantação de balneários na praia (Deliberação nº 241/1913), demonstravam a necessidade de se enfrentar as questões habitacionais, como: licença para construir casas pobres nos morros (Deliberação nº 255/1914), vilas operárias e vilas de aluguel.



Figura 14: Foto da Enseada de São Lourenço antes do aterro, no início da década de 1920. Série: Cartão Postal. Fonte: Acervo do Laboratório de Pesquisa LDUB – Niterói

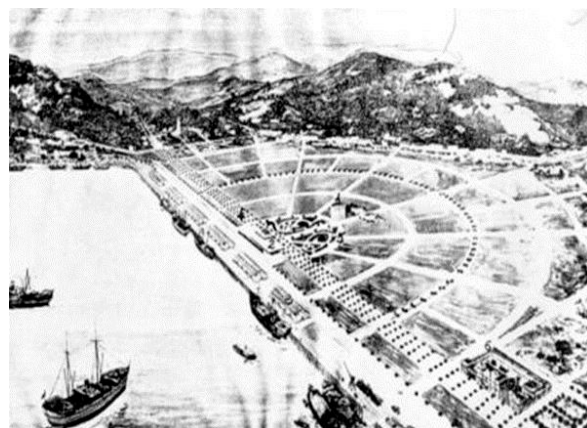


Figura 15: Perspectiva do arruamento projetado para o porto. Ilustração da Comissão Construtora do Porto. Fonte: Livro da CCP, 1927.

Na década de 1920 tem início a preocupação com novos parcelamentos, o que é considerado um importante passo em direção à modernização da Cidade de Niterói. Nesse ano foi realizado o aterro de 357.000 m<sup>2</sup>, com as terras provenientes de três morros da cidade, eliminando a enseada de São Lourenço (Figura 14) para dar lugar ao Porto de Niterói em 1927 (Figura 15).

O traçado, radial e concêntrico, influenciado por Howard, parece ser contemporâneo às propostas de Agache para o aterro do Castelo, considerando que em 1927 este projeto já estava publicado (AZEVEDO, 2005, p. 34).

Percebe-se que esse período é marcado pelo início da ocupação da área central da cidade, o sistema de barcas e o de bondes se ampliava e novas frentes para ocupação se abriam, como Icaraí e o aterrado de São Lourenço, que somado a presença de capital estrangeiro, é identificado com um novo padrão de produção da cidade.

Visto isto, após 40 anos do primeiro traçado proposto e, analisando a evolução da malha urbana, a estrutura da cidade se adequava às exigências do momento. Constata-se, também, a preocupação do Estado em legislar sobre a produção da cidade e o que nela acontece.

### **2.3 O período Rodoviarista**

A partir da década de 1930, observa-se o recrudescimento de uma vaga urbanizadora, após o início Ditadura Vargas (Estado Novo 1937-1945), com a nomeação de Ernani do Amaral Peixoto como interventor no Estado do Rio de Janeiro.

Nesse período, Niterói ocupou o “segundo lugar nacional em volume de obras urbanas, perdendo apenas para o Rio de Janeiro” (BACKHEUSER, 1994 apud SALANDÍA, et al, 2006). Como se verá a seguir, trata-se de investimentos urbanos e de relações estreitas entre Estado e iniciativa privada, representada pela construção civil. Duas obras se destacam: o aterrado da Praia Grande (Decreto nº 2.441 de 1940) e a abertura da Avenida Ernani do Amaral Peixoto. A reportagem do Jornal “O Fluminense” antecipa os impactos que essas iniciativas indicavam:

As obras que vão ser iniciadas farão da capital fluminense uma das mais modernas cidades do Brasil e da América, modificando assim inteiramente seu **aspecto vetusto que mais avilta em contraste com a capital carioca** (JORNAL O FLUMINENSE, em 6 de fevereiro de 1942 apud KRYKHTINE, 2011, p. 15, grifo nosso).

A Avenida mudou o cenário colonial projetado por Pallière que estava bastante marcada por exemplos arquitetônicos ecléticos. A malha urbana vinha sofrendo atualizações, mas, excetuando os aterros, nenhuma com a envergadura da Avenida, até então.



Figura 16: Estudo Comparativo da tipologia dominante no Centro antes e depois da abertura da Avenida Amaral Peixoto.  
Fonte: (KRYKHTINE, 2011; p. 9)

Figura 17: Representação do Plano Atílio Correa de 1930 sobre base do arruamento atual da cidade de Niterói.  
Fonte: PMN, 2006.

O intuito era criar uma porta de entrada para o centro cívico projetado e mudar a cidade de padrão colonial, de lotes estreitos e compridos, para uma cidade moderna com grandes edificações e circulação eficiente. A intervenção dividiu diversas quadras para dar lugar a uma grande Avenida (Figura 16). De inspiração Hausmaniana<sup>48</sup>, essa, sem contar a ponte Rio Niterói, é a maior intervenção urbana realizada na cidade. Atílio Correa Lima<sup>49</sup>, na década de 1930, já havia considerado que a cidade

<sup>48</sup> Referência a Hausmann, arquiteto francês, Intervenções radicais na cidade ao estilo do que aconteceu na metade do século XIX em Paris, onde, durante quase 20 anos, foram realizadas transformações espetaculares: destruição de mais de 50% do habitat, abertura de bulevares monumentais sobre um plano retilíneo, construção de prédios, sistemas de infraestrutura, intervenções que remodelaram a cidade como um todo.

<sup>49</sup> Projeto-tese Avant Projet d'Aménagement et d'Extension de la ville de Niterói, defendida em 13 de dezembro de 1930 no Institut d'Urbanisme de Paris.

de Niterói deveria se ligar à Capital através de um rebatimento da Avenida Presidente Vargas no Rio de Janeiro (Figura 17)<sup>50</sup>.



Figura 18: Vista aérea da Av. Amaral Peixoto 1972.  
Foto: Sonia Mendes

A década que se segue é mais discreta, representa a sedimentação da Avenida Amaral Peixoto (Figura 18) e a postergação das obras do aterrado, cuja realização dependia de processos jurídicos lentos e ainda não equacionados.

Segundo Krykhtine (2011, p. 10), o instrumento utilizado para as transferências de propriedade foram os processos desapropriatórios, que se estenderam até 1963, seguindo ao fim de cada processo com a realização de concorrências públicas.

Como a Avenida foi aberta em 2 etapas, os procedimentos iniciais de venda, direcionados ao primeiro trecho, parecem ter tido uma resposta significativa do mercado imobiliário. Em algumas operações temos os exemplos dos lotes 1 e 3, inicialmente vendidos pela municipalidade, em 1943, à Empresa Fluminense de Diversões Ltda. (...), e já repassados ao Banco Predial, 3 anos depois. Outra forma de operação

---

<sup>50</sup> Cf. Azevedo (1997, p.45), podemos comparar os planos Agache (Rio de Janeiro) e o plano Corrêa Lima (Niterói) e encontrar muitos pontos em comum, como: a priorização das áreas públicas, as praças monumentais que irradiam grandes avenidas e diagonais que configuram um sistema de trânsito, monumentos nas principais interseções, parques, além de uma preocupação explícita de Correia Lima de integrar os centros de Niterói e do Rio, por túnel ou uma ponte.



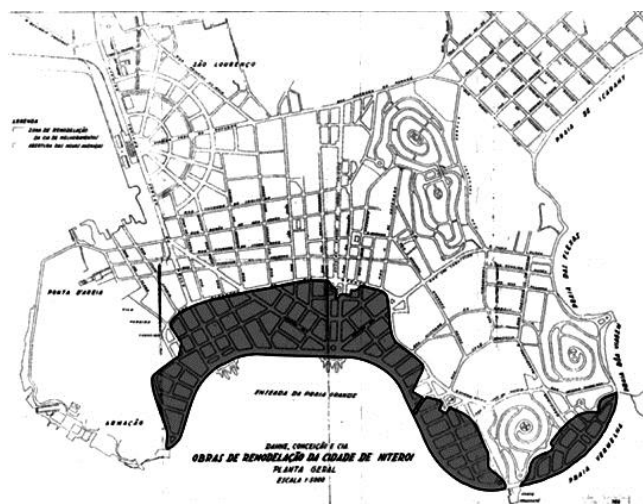
imobiliária eram as permutas, como ocorreram entre o Instituto de Aposentaria e Pensões dos Marítimos e a Prefeitura para aquisição do lote 56. Com a desapropriação da segunda etapa da avenida, uma propriedade foi trocada por um lote da Prefeitura na Rua Miguel Couto em Icaraí. A transferência de lotes também foi feita para abatimento de dívidas bancárias da municipalidade. Localizou-se também a doação de lote para a Associação Fluminense de Jornalistas (lote 36), com várias prorrogações de prazo para que a Associação pudesse cumprir o tempo exigido para a edificação do prédio (KRYKHTINE, 2011, p. 10).

Os vencedores da concorrência tinham prazo de construção e normas para os projetos, sendo eles comerciais ou mistos, e eram determinadas as dimensões das fachadas de lojas, as galerias padrão, o número de elevadores etc. Essas normas eram registradas na escritura (AZEVEDO, 2005 apud KRYKHTINE, 2011 p. 10).

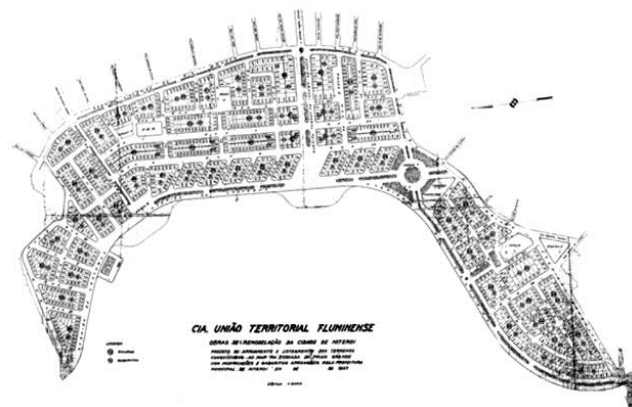
Outra ocorrência importante, segundo Azevedo (2003, p. 2), foi que, através do Decreto Lei nº 2.441 de 1940, o Governo Federal transferiu o domínio da área do aterrado Norte para o Estado, permitindo que este pudesse transferir os terrenos para as empresas ou companhias concessionárias responsáveis pela realização das obras, por um prazo máximo de 15 anos, isentos de impostos para as primeiras construções. Por sua vez a prefeitura deveria executar o plano de ocupação da faixa litorânea, ligando a Ponta D'Areia à Praia das Flechas, “uma área de 1 milhão de m<sup>2</sup>. A ligação hidroviária seria deslocada e de utilização turística, liberando uma área com cerca de 1500ha e possibilitando o acréscimo de 15000m<sup>2</sup>, criando um novo centro” (idem, p.3).

Em 1941 foi criada a Companhia de Melhoramentos de Niterói, que não conseguiu cumprir o prazo estabelecido para as obras e foi substituída pela Companhia União Territorial de Niterói S/A. Em seguida, em 1943, foi contratada a empresa Dahne Conceição que realizou um projeto de ocupação da área, conforme Mapa 1. Entretanto, o projeto não foi adiante por conta da falência da empresa.

Somente, em 1966, em sentença judicial, é que um novo loteamento, denominado Jardim Fluminense foi proposto pela Territorial Fluminense (Mapa 2).



Mapa 1: Projeto de Ocupação Dahne Conceição.  
Fonte: AZEVEDO et al, 2003, p. 3.



Mapa 2: Projeto Parcelamento Companhia Territorial Fluminense.  
Fonte: AZEVEDO et al, 2003, p. 4.

Esse novo parcelamento é uma

nova proposta para a cidade, verticalizada, sem conexão com o arruamento e o padrão de ocupação existente. Apenas duas vias têm continuidade: a Av. Feliciano Sodré (...) e a Amaral Peixoto (...). O projeto compreende 57 quadras (...), 7 praças (...), Teatro, Igreja, Prefeitura, Escola e Mercado de Peixe. Significa um aumento de 100 mil habitantes numa cidade de 220 mil habitantes (AZEVEDO, 2003, p. 4).

O acórdão de 1966 com relação ao aterrado reiterou o direito da concessionária, agora Planurbs<sup>51</sup>, de vender lotes subaquáticos. “O plano foi aprovado pela municipalidade em 1965, que envolveu as áreas da Enseada Grande, Enseada de São Domingos e Morro do Gragoatá” (idem), incluindo normas de edificação, conforme Mapa 3.



Mapa 3: Projeto Parcelamento Planurbs.  
Fonte: AZEVEDO et al, 2003, p. 4.

Em 1969, somente 19% do Aterro estavam concluídos. Então, o Estado entendeu, em 1971, que a área deveria ser desapropriada para fins de utilidade pública e por meio do Decreto Estadual nº 15.553 estabeleceu um grupo do poder executivo para gerir a urbanização da Nova Niterói (Decreto nº 15.554) teria como prioridade a execução do plano de remodelação da área do aterrado.

Não obstante, em 1977, o Estado declara através do Decreto nº 80.693, que a área deveria se destinar à construção do Campus da Universidade Federal Fluminense, enquanto, no mesmo ano, o município, por meio do Decreto nº 2.792, declara a área não edificante. Essa indefinição segue até 1984, quando se regularizaram as obras da universidade (idem).

---

<sup>51</sup> PLANURB S/A – Planejamento e Urbanização, companhia responsável pela execução do Plano de Urbanização e Remodelação da Cidade de Niterói.

Os diferentes interessados e “proprietários” contestam até hoje a posse desses terrenos na justiça. O aterro consolidado e, em abandono, degradava a paisagem local e comprometia a imagem do centro da cidade (idem).

A partir de então, a prefeitura tentou ocupar a região de diversas formas e em momentos diferentes, tentando diminuir os impactos negativos do aterrado (Figura 19), criando diversos serviços e equipamentos de utilidade pública.



Figura 19: Vista aérea da construção do Aterrado Norte 1973.  
Foto: Sonia Mendes



Figura 20: Foto da construção da Ponte Rio-Niterói.  
Fonte: <http://www.skyscrapercity.com>. Acesso em 23.07.2014.

Contudo, segundo Figueiredo (2015, p. 26), entre as décadas de 1920 a 1950, a população de Niterói sofreu um aumento considerável, passando de 82 mil pessoas para 186 mil. Uma das consequências que impactaram diretamente como um dos indutores do desenvolvimento da cidade, foi o desgaste do sistema de bondes, que precisava de uma renovação da frota. Cabe ressaltar que as linhas de bondes não eram pequenas e cobriam grande parte da malha urbanizada, inclusive com linhas intermunicipais. Porém, a Companhia não realizou a renovação necessária e passou o controle dos serviços para a administração pública em 1947, que não solucionou o

problema e acabou por extinguir o serviço, primeiramente na Zona Sul e, em 1960, foi encerrado o serviço<sup>52</sup>.

Com isso o modelo rodoviarista passou a prosperar na cidade de Niterói. A introdução do ônibus como principal transporte coletivo possibilitou o acesso às regiões em que o bonde não conseguia chegar, como a Região Norte, e a expansão da região das Praias da Baía, sentido São Francisco, que gerou a ocupação das regiões litorâneas de Niterói por uma população com maior condição financeira (FIGUEIREDO, 2015) e a expansão para a atual Região Oceânica (OLIVEIRA M., 2003).

Por fim, o período foi marcado pela abertura da Av. Amaral Peixoto e seu processo de ocupação e pela conclusão do Aterrado da Praia Grande, tendo como principal indutor a prevalência do transporte individual sobre o coletivo, materializado pela construção da Ponte Rio Niterói (Figura 20). No próximo período, marcado principalmente pela reabertura política, serão abordadas as consequências desses processos e como novos limites e possibilidades se abriram.

## **2.4 O período da Redemocratização**

Em 1975, com a fusão do Estado do Rio de Janeiro e o antigo Estado da Guanabara, Niterói deixa de ser a capital do Estado do Rio de Janeiro. Além de perder a condição de capital, Niterói perde a primazia política e a capacidade de receber investimentos e passa a ficar muito mais vulnerável à expansão urbana da metrópole

---

<sup>52</sup> Cabe destacar que enquanto nas cidades brasileiras as operações de bondes acabavam, as cidades europeias fizeram questão de manter o sistema. Pode-se associar o fim desse sistema ao processo de periferização. No caso de Niterói, a expansão para a Região Oceânica, que obviamente passava pela região de Pendotiba, onde o relevo inviabilizava a ampliação do uso de bondes (Oliveira M, 2009).

Rio de Janeiro, considerando a inauguração da ponte Rio-Niterói (1974). Desde então, a forte urbanização da cidade será inevitável, em direção à chamada Região Oceânica e sua periferia (OLIVEIRA M., 2005), (BIENENSTEIN, R., 2013). Esta fase coincide com um fenômeno de esvaziamento econômico e social do Centro (Tabela 01).

Em 1975, o prefeito nomeado, Faria Lima, formula o primeiro Plano Diretor Urbano de Niterói, que não chegou a ser aprovado. Segundo Benedicto e Júnior (2002, p. 9), o Escritório Wit-Olaf Prochinik, vencedor da licitação, elaborou cinco propostas de expansão urbana para a cidade<sup>53</sup>. Os critérios e metas propostas para o desenvolvimento urbano estavam relacionadas à habitação, circulação, trabalho, infraestrutura, lazer, ações sociais e proteção do meio ambiente.

No que diz respeito à habitação, o plano estabeleceu objetivos que o planejamento acreditava poder suprir, como:

eliminar o déficit habitacional no município, melhorar a qualidade da habitação, equacionar as densidades habitacionais em função dos equipamentos urbanos disponíveis e necessários, complementar a função habitacional com a de comércio e serviços de apoio e melhorar as condições das sub-habitações (favelas) (PROCHINIK, 1975 apud BENEDICTO, JÚNIOR, 2002 p. 13).

O plano ainda encontrou resultados na relação entre população projetada e áreas disponíveis, obtendo-se que a área necessária para acomodar a “população projetada é de 1.460ha e a área disponível no município é de 3.400ha, correspondendo então a 43% da área disponível” (BENEDICTO, JÚNIOR, 2002, p. 13).

No que diz respeito à área central da cidade, o plano considera, segundo Benedicto e Júnior (2002, p. 11): (i) A Ponta d’Areia como sendo de uso portuário e

---

<sup>53</sup> Descritas no documento “Prognósticos, Potencial de Expansão e Análise de Alternativas” Disponível em [http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/arquivos\\_biblioteca/planejamento/planodiretor1992/PrognosticosPotencialDeExpansaoUrbanaEAnaliseAlternativa.pdf](http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/arquivos_biblioteca/planejamento/planodiretor1992/PrognosticosPotencialDeExpansaoUrbanaEAnaliseAlternativa.pdf). Acesso: 04.02.2016.

industrial; (ii) O restante das faixas litorâneas é descrito como predominantemente de uso recreativo que, segundo o plano, poderiam ser valorizados com a construção de jardins e mirantes; (iii) No trecho da área central, a faixa é caracterizada como espaço para o estacionamento de automóveis e instalação das estações hidroviárias; (iv) O campus universitário, localizado na área do aterrado, não recebeu nenhum tipo de atenção especial. O plano caracteriza o trecho Praia Vermelha e Praia da Boa Viagem, onde se insere o Campus, como áreas residenciais desordenadas, com rede de transportes deficientes e identifica a Avenida que a contorna e o mirante como de potencial turístico; (v) Para outros setores, que fazem parte da área central, com o comércio em fase de esvaziamento e usos residenciais decadentes, com terminais de transporte e estacionamento, são recomendadas a revitalização do centro e a renovação urbana dos antigos bairros de São Domingos e Gragoatá.

Em 1976, com a volta das eleições direitas e a eleição de Moreira Franco, o plano foi revisado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e aprovado pela Câmara Municipal. De acordo com Sampaio da Costa (2004), a revisão do Plano Diretor de 1975 se dá sob a coordenação do Prof. Carlos Nelson Ferreira dos Santos e, em relação a ele, destaca que:

A intenção era de se montar uma avaliação do Plano Diretor elaborado em 1975. No entanto, o objetivo básico do documento foi apenas definir atividades prioritárias, sem intenção de julgamento do Plano e buscando aproveitar ao máximo o que já tinha sido feito na cidade. Em uma análise do Plano, eles observaram que este apresentava um diagnóstico muito extenso baseado em dados de pouca validade, o que seria explicável pelas condições em que o trabalho foi realizado. Mas, por outro lado, reconheciam que as recomendações apresentadas eram abrangentes e permitiam flexibilidade em sua atualização através de planos de ação. (SAMPAIO DA COSTA, 2004 apud PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, p. 27).

Moreira Franco conduz o Projeto Comunidade Urbana de Renovação Acelerada (CURA<sup>54</sup>) paralelamente à revisão do Plano Diretor, através de um convênio entre BNH e Prefeitura municipal (1978). E, através da CODESAN (Companhia de Desenvolvimento de Niterói), implementa o plano de Melhorias Físicas do Município. Azevedo (1985, 1999 e 2000), Salandía (2001) e Sampaio da Costa (2004) afirmam que as preocupações desse Plano eram com a consolidação das obras não concluídas dos períodos anteriores: Abertura da Avenida Ernani do Amaral Peixoto e o Aterrado da Praia Grande.

O projeto ficou a cargo do renomado arquiteto Jaime Lerner, que atingiu reconhecimento pelo trabalho que havia realizado na cidade de Curitiba. Sampaio da Costa (2004) realizou uma análise das propostas contidas no projeto, destacando a estrutura urbana proposta e os projetos para a área central.

O projeto apresenta como eixo principal de intervenção o sistema viário e a revitalização da Área Central da cidade. Segundo, Sampaio da Costa (2004), “esta deveria ser liberada para a escala do homem e, por vocação, destinada ao pedestre”. O sistema de transporte se constitui como um importante princípio de projeto. Também foram abordados: a melhoria das condições de ocupação dos morros e o

---

<sup>54</sup> O Programa CURA foi idealizado em 1972 e suas regras institucionalizadas em 1973, por meio da Resolução nº 7/73. Começou a ser aplicado em 1974, chegando-se em 1975 aos primeiros contratos de financiamento de obras municipais pelo BNH. Os recursos eram destinados a obras e serviços de interesse local do município. O programa objetivava financiar uma ampla gama de redes de infraestrutura e equipamentos comunitários em cada área de intervenção, atendendo, sucessivamente, a setores urbanos contemplados num Plano Plurianual de Investimentos. A intenção era obter em cada cidade um conjunto de bairros completamente equipados. Preconizava-se concentrar os investimentos em áreas parcialmente ocupadas, promovendo seu adensamento até que fosse eliminada a capacidade ociosa dos equipamentos coletivos. O programa deveria contribuir também para reduzir a especulação e racionalizar os investimentos. (PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, p. 27). “É importante também fazer notar que nos EUA, as prefeituras destinam a implementação destes planos e projetos especiais, em áreas geograficamente demarcadas, à gestão de uma empresa ou agência de desenvolvimento de capital misto, especialmente montada, num modelo recomendado nos anos 50 pelo governo federal, que assim destinava programas especiais de financiamento para a recuperação de áreas degradadas” (DEL RIO, 2001), o que parece ser a inspiração desse programa.



desenvolvimento de uma estrutura de cultura e lazer para a cidade, a partir da reciclagem das edificações de importância histórica.

O projeto, segundo Sampaio da Costa (2004), realiza um diagnóstico em que compreende a área central de Niterói “como um grande terminal de ônibus”, que gerava uma grande confusão para a circulação de pedestres, o tráfego intenso de automóveis e a movimentação do transporte coletivo “prejudicava demais a acessibilidade” à cidade e transformava o centro em um “verdadeiro caos”.

As soluções oferecidas (Figura 21 e 22) a esses problemas sugeriram a definição dos acessos ao Centro, a determinação dos terminais Norte e Sul para o transporte coletivo (urbano e intermunicipal) junto às Barcas, a localização dos estacionamentos para automóveis, assim como a definição de uma hierarquia viária com a escolha das pistas para o transporte individual. Essas seriam as condições indispensáveis para a liberação da Área Central ao uso exclusivo do pedestre.

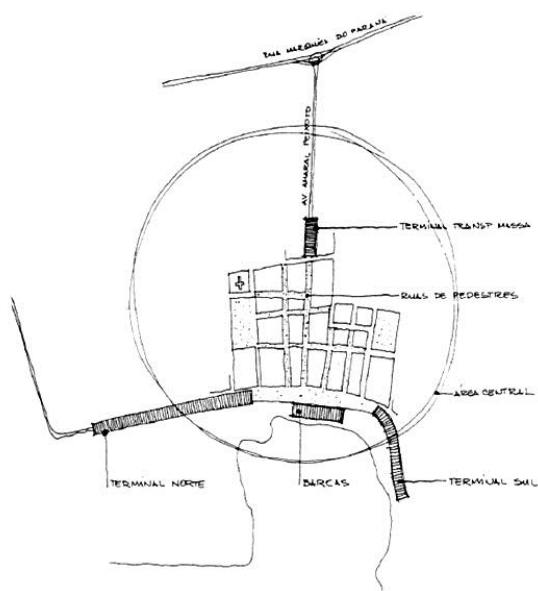


Figura 21: Croqui dos terminais de desembarque Norte e Sul – Plano CURA  
Fonte: SAMPAIO, 2005.

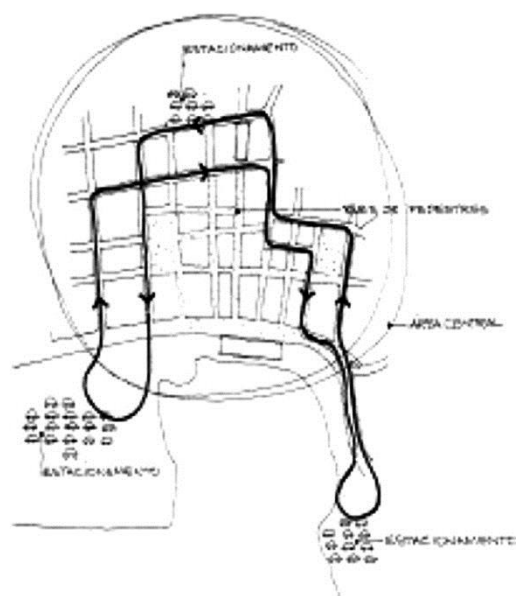


Figura 22: Croqui da proposta de Circulação de veículo de transporte de massa para atender a área central (Plano Cura).  
Fonte: SAMPAIO, 2005.

Neste sentido, a vasta área compreendida pelo Aterrado Norte se configurava como alternativa para abrigar os estacionamentos e os terminais de transporte coletivo.

As duas estruturas, Norte e Sul, seriam integradas, através do transporte de massa, na Avenida Amaral Peixoto, transformada em setor de pedestres no trecho entre a Av. Visconde do Rio Branco e a Rua Luiz Leopoldo. A estação central do transporte de massa seria localizada entre as ruas Luiz Leopoldo e Visconde de Sepetiba. Este trecho, junto à imensa praça de quase 20 mil metros quadrados, em frente à Estação das Barcas, formariam o grande ponto de encontro da cidade e caracterizariam um setor de pedestres com condições excepcionais. O aterro sul, com destinação específica para abrigar a Universidade Federal Fluminense (atual Campus do Gragoatá), deveria integrar-se à vida da cidade. A estação central do transporte de massa, onde se integram os dois eixos norte e sul, seria implantada na Av. Amaral Peixoto, no final do setor de pedestres, entre as ruas Visconde de Sepetiba e Luiz Leopoldo Fernandes Pinheiro. (PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, p. 28).

A década de 80, ainda como reflexo da perda do status de capital, coincide com o início do esvaziamento da área central (Tabela 01), cuja importância vai diminuindo ao longo do tempo.

População residente 1970 a 2000					
Bairros	1970	1980	1991	1996	2000
Niterói	324.246	397.123	436.155	450.364	459.451
Área Central	40.751	45.420	41.015	39.747	38.066
Centro	22.729	22.528	21.199	20.175	18.487
Fátima	2.036	2.744	3.867	3.590	3.767
São Domingos	4.820	4.609	5.281	4.746	4.619
Ponta D'Areia	6.763	6.760	6.942	6.952	7.162
Gragoatá	390	530	193	186	220
Morro do Estado	4013	8249	3.533	4098	3.811

Tabela 1: População residente 1970 a 2000. Fonte: PMN/Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia; IBGE, Censo Demográficos 1970, 1980, 1991, 1996 e 2000.

Em contrapartida, nesta década (1980), as intervenções no Centro foram poucas e com resultados negativos como, por exemplo, a criação de um conjunto esportivo denominado “Vila Olímpica”, que correspondia a um conjunto de quadras

descobertas e uma quadra coberta (Figura 23), que funcionava precariamente. Vale citar a mudança na legislação que permitiu o surgimento de prédios de gabarito elevado em áreas históricas e consolidadas e a verticalização nas áreas das encostas adjacentes ao Centro. Outro fator neste período foi à expansão e o adensamento das áreas informais<sup>55</sup>.



Figura 23: Foto aérea da Vila Olímpica.  
Fonte: PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, slide 11.



Figura 24: Proposta Urbanística da PLANURBS para o Aterrado Norte.  
Fonte: PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, p. 32.

Porém, a ideia de materializar o aterro restante da orla permaneceu latente, pelo menos para os “proprietários” PLANURB/SERGEN (1998) que, no final da década de 90, desenvolveram um estudo conceitual de urbanização que previa a utilização de área ocupada pelo mar.

O desenho urbano previa a definição de um grande eixo estruturado de continuidade à Avenida Ernani do Amaral Peixoto, por onde se desenvolveriam atividades ligadas ao lazer, turismo e comércio. As edificações previstas ao longo desta avenida, destinadas ao uso residencial e comercial, estariam limitadas a cinco

---

<sup>55</sup> As áreas informais serão objeto de análise no item 2.5.

pavimentos, onde a exceção seriam as duas “torres gêmeas” junto à frente marítima ou “waterfront”, celebrando a terminação do eixo da avenida central (Figura 24).

Cabe ainda discutir sobre esse período, a situação de abandono social do Aterrado São Lourenço, que se explica pelo crescimento de centros urbanos secundários, como Icaraí, e pela expansão urbana rumo aos bairros da Região Oceânica, que se consolidaram como locais de moradia, depois da abertura da Ponte Rio-Niterói.

A Constituição Federal de 1988 abre novos caminhos...

A nova Constituição, aprovada em 1988, traz melhoria das condições financeiras dos municípios, que iniciam a consolidação de suas leis orgânicas. Abre-se também a possibilidade e as condições políticas para elaboração e discussão de um novo Plano Diretor para Niterói, antecipando o que seria uma exigência do Estatuto da Cidade. Porém,

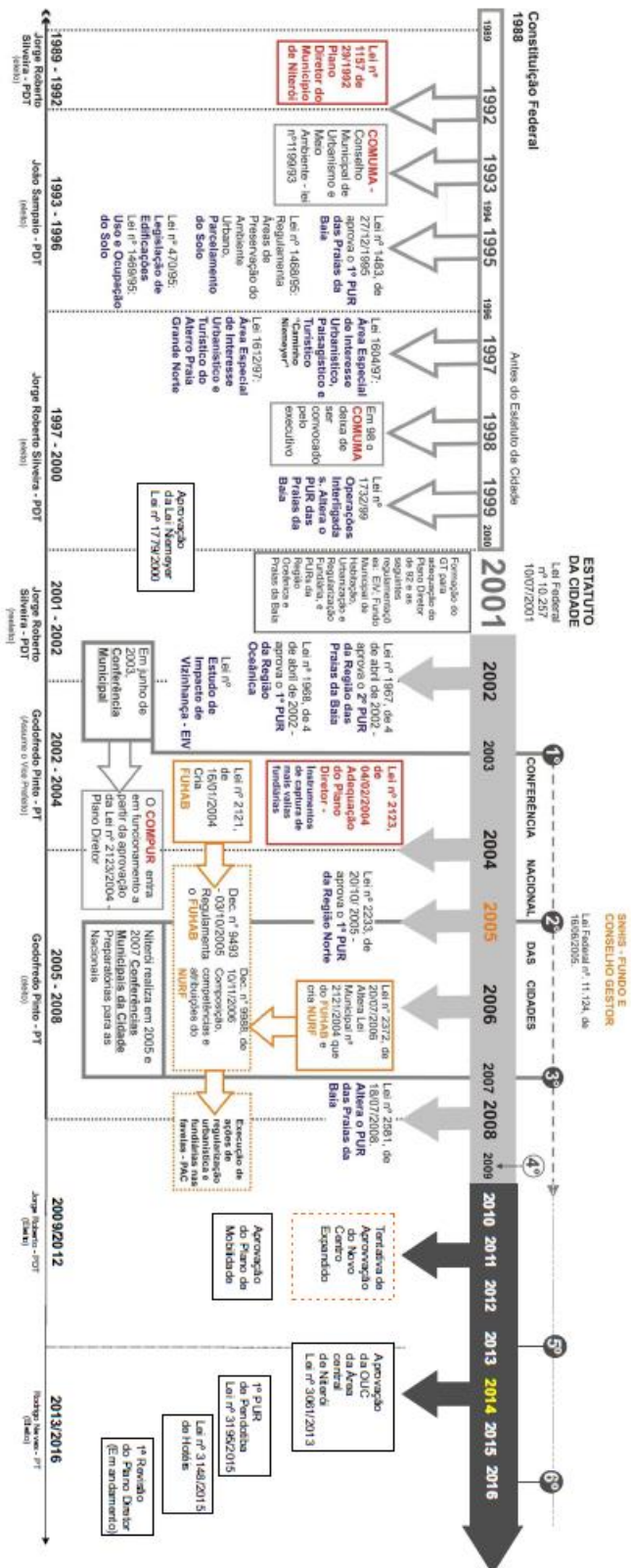
a implantação de um projeto de cidade depende em grande parte da construção do sentido de crise – os problemas que justificam as ações efetivas – das dificuldades que Niterói enfrentou no governo Waldenir Bragança, nas demandas administrativas resultantes da municipalização<sup>56</sup> e no abalo da autoestima municipal em função da perda do status de capital, porém essa conjuntura foi bastante propícia à construção de coalizões envolvendo a prefeitura, o empresariado local, a classe média e grande parte da população pobre em torno do “espírito para superar a crise” (FREJÓ, 2007, p. 67, apud PINTO, 2011, p. 57).

O exame da linha do tempo (Organograma 1) do planejamento urbano na cidade permite aprofundar essa análise, a partir da aprovação da constituição:

---

<sup>56</sup> “Municipalização é uma forma de descentralização consolidada pela Reforma Tributária de 1988. É crescente a importância dos municípios no financiamento e nos gastos do setor público brasileiro. Após a Constituição de 1988, houve um forte incremento da arrecadação própria municipal e muito já se investiu na melhoria de sua máquina fazendária, com soluções criativas, ainda que localizadas” (AFONSO, 2001, p. 1).

# CRONOLOGIA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO PLANO DIRETOR DE NITERÓI



Organograma 1: Cronologia do Plano Diretor. Fonte: BIASOTO, 2009, complementada pelo autor.

Organograma 1: Cronologia do Plano Diretor.

O governo municipal, na década de 1990, buscou novos caminhos para recuperar o centro urbano. Nesse período, o centro foi palco de diversas intervenções, cabendo destacar, a consolidação do Plano Diretor (1992), o Plano Urbanístico da Região da Orla da Baía (1995), materializado em 02 de setembro de 1996 com a inauguração do Museu de Arte Contemporânea (MAC), que serviu de marco na promoção da imagem da cidade, inclusive virando seu símbolo oficial, o que se prolongou no projeto do “Caminho Niemayer”, questões que serão tratados no próximo item<sup>57</sup>.

## **2.5 A dimensão política: Dos Grandes Projetos ao planejamento estratégico.**

Entre 1989 e 1996, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) administra a cidade de Niterói, em dois momentos distintos. O primeiro período, compreendido entre 1989 e 1992, tem à frente a liderança política de Jorge Roberto Silveira que implementa uma política urbana de inspiração social-democrática e dá destaque especial para a área da saúde com a realização do programa Médico de Família<sup>58</sup>. Nessa gestão é aprovada a Lei nº 1.157/1992, o Plano Diretor da cidade, considerado um instrumento avançado, pois já demarcava os assentamentos populares precários

---

<sup>57</sup> Cabe salientar que paralelamente a este processo, a cidade do Rio de Janeiro realiza os programas “Rio Cidade” e “Favela Bairro”, tendo à frente desse processo os prefeitos Cesar Maia e Luis Paulo Conde, sendo que esses programas não compreendem a cidade e o planejamento como um todo.

<sup>58</sup> O Programa Médico de Família de Niterói-RJ é uma experiência pioneira no Brasil, hoje já bastante consolidada, de assistência integral à saúde das populações de áreas faveladas, definidas como de risco para a saúde. Seu princípio básico é oferecer serviços de saúde através de equipes exclusivamente alocadas a pequenos grupos de famílias em cada comunidade. Cada família é atendida sempre pela mesma equipe profissional, responsável por seu setor. Essa equipe pode, então, desenvolver relações diretas com as pessoas que estão aos seus cuidados. Por sua inserção no ambiente, pode desenvolver um grande conhecimento de todas as situações que envolvem os moradores, conhecer efetivamente cada um deles e acompanhar a evolução da saúde de toda a família, realizando principalmente ações preventivas. A ênfase na qualidade do atendimento, e não na quantidade, é possibilitada pela realização do trabalho de saúde preventiva. Fundação Perseu Abramo, 2006. O programa serviu, inclusive, de inspiração para construção da Ong Soluções Urbanas e o projeto Arquiteto de Família. Fundação Perseu Abramo, 2006. Disponível em <http://novo.fpabramo.org.br/content/programa-medico-de-familia-de-niteroi>. Acesso: 06.02.2016.

e terrenos vazios como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). A implementação do Plano Diretor exigia a regulamentação de alguns dos instrumentos previstos. O Plano criou cinco áreas de planejamento: Região das Praias da Baía, Região Oceânica, Região Norte, Região Leste, Região de Pendotiba, que precisariam de legislação específica – os Planos Urbanísticos Regionais –, sendo definido um prazo de cinco anos para sua elaboração.

Ainda neste período, foi criado o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – CMUMA<sup>59</sup>, como espaço voltado de participação da sociedade no processo de planejamento e gestão da cidade.

O outro período se estende de 1993 a 1996, tendo à frente do Executivo Municipal o arquiteto e urbanista João de Almeida Sampaio. Em sua gestão são aprovadas a Lei nº 1.482 de 1995, o primeiro Plano Urbanístico (PUR) para a Região das Praias da Baía, a Lei nº 1.468/95 que regulamenta áreas de preservação do ambiente urbano e o parcelamento do solo e a Lei nº 1.469/95, de Uso e Ocupação do Solo. Além disso, ainda em 1995, através da Lei nº 1.451, regulamentam-se três Áreas de Proteção do Ambiente Urbano (APAU) (Centro, São Domingos e Ponta D´Areia)<sup>60</sup> e também define-se a listagem dos imóveis de preservação, através da Lei nº 1.446<sup>61</sup>. Essas são tentativas de tratamento da área central da cidade, cuidando da proteção do patrimônio arquitetônico e urbanístico.

---

<sup>59</sup> O resgate deste processo, incluindo as formas de participação da sociedade foi abordado no relatório de sistematização do Plano Diretor de Niterói, em 2005, e está disponível na internet, página do Ministério das Cidades. “Sistematização do Plano Diretor do Município de Niterói, RJ”. Instituto Polis, 2005.

<sup>60</sup> Disponível em <http://www.culturanniteroi.com.br/blog/?id=530>. Acesso em 06.02.2016.

<sup>61</sup> Sendo que ambas as leis foram revogadas e substituídas pela Lei nº 1.967 de 2002, que dispõe sobre o Plano Urbanístico da Região das Praias da Baía. Em 2005, o Plano Urbanístico da Região Norte (Lei nº 2.233) criou e regulamentou a quarta APAU (São Lourenço), bem como listou os imóveis de preservação. Como mencionado, cada APAU configura um lugar específico com suas singularidades físicas e vivenciais.



Figura 25: Planta de divulgação do Projeto Niterói 2001.  
 Fonte: PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, p. 33.

Em 1996, no último ano da gestão do prefeito João Sampaio, outra tentativa de promover o desenvolvimento e a integração entre o centro histórico e a cidade foi a criação de um novo plano de ocupação para a área do aterro (Figura 25). O projeto, denominado “Niterói 2001”, previa a criação de grandes áreas destinadas ao convívio e definia gabaritos diferenciados, onde se destacavam duas grandes torres.

No plano simbólico, a gestão culmina com a inauguração do MAC, que caracteriza a instalação de um novo período, voltado agora, visivelmente, para a promoção da imagem da cidade, “tendo o MAC como o carro chefe desse *city marketing*” (OLIVEIRA M., 2009, p. 5). Na verdade, logo após a finalização da obra do MAC, a prefeitura municipal começa a explorar a imagem de modernismo trazida pelo novo museu e associá-la à ideia de “qualidade de vida” do município<sup>62</sup>, o que, na dimensão política, se materializa no retorno de Jorge Roberto ao Executivo Municipal.

<sup>62</sup> Na época, de acordo os critérios do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como indicador do nível de desenvolvimento humano, aplicado às cidades brasileiras, Niterói aparecia como a quarta cidade em qualidade de vida no país. Esse fato, naturalmente, foi utilizado muito habilmente pela administração de Jorge Roberto Silveira, associando o sucesso de sua gestão a essa posição destacada no *ranking* do IDH das cidades (OLIVEIRA, 2009).



## O Caminho Niemeyer

O segundo mandato de Jorge Roberto é iniciado com a Lei nº 1.604 de 1997, que inaugura Área de Especial Interesse Urbanístico, Paisagístico e Turismo “Caminho Niemeyer” e com a Área de Especial Interesse Urbanístico e Turístico Aterro Praia Grande Norte. A partir daí

o objetivo do projeto segundo a Prefeitura é oferecer para o município um complexo arquitetônico, com a finalidade de tornar-se um centro cultural. Implementado em uma área extremamente valorizada da cidade à beira da baía de Guanabara. O projeto inicial do Caminho Niemeyer incluía como elementos do conjunto arquitetônico: o MAC, a Praça Juscelino Kubitschek, o Centro Petrobrás de Cinema, o Teatro Popular, a Sede da Fundação Oscar Niemeyer, o Memorial Roberto Silveira, a Igreja Batista, nova Catedral Metropolitana, a Capela Flutuante e o estacionamento que tem como função integrar a estação das barcas e o terminal rodoviário João Goulart ao Caminho Niemeyer (OLIVEIRA M., 2009, p. 5).



Legenda da maquete para 1- Igreja Batista, 2- Fundação Oscar Niemeyer, 3- Teatro Popular, 4- Memorial Roberto Silveira, 5- Estacionamento, 6- Nova Catedral Metropolitana e 7- capela Flutuante.

Figura 26: Maquete do Caminho Niemeyer.

Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/bairros/missa-marca-inicio-das-obras-de-catedral-catolica-no-caminho-niemeyer-14232566>. Acesso: 23.06.2016.

O Caminho Niemeyer, como mostra a Figura 26, foi o primeiro grande projeto de *city marketing* para o centro de Niterói. Entre os projetos que foram construídos estão: o Museu de Arte Contemporânea (MAC) (Figura 27), o Memorial Roberto Silveira (Figura 29), o Teatro Popular (Figura 28), a Fundação Oscar Niemeyer (Figura 30) e a praça Juscelino Kubitschek (Figura 31):



Figura 27: Museu de Arte Contemporânea (MAC).  
Fonte: [http://www.rioluxuryapartments.com/en/museum\\_of\\_contemporary\\_art\\_mac\\_niteroi/](http://www.rioluxuryapartments.com/en/museum_of_contemporary_art_mac_niteroi/)  
Acesso em 23.06.2016.



Figura 28: Teatro Popular  
Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1641364&page=58>.  
Acesso em 23.06.2016



Figura 29: Memorial Roberto Silveira.

Fonte: <http://girocariocatour.blogspot.com.br/2013/12/memorial-roberto-silveira.html>  
Acesso em 23.06.2016.



Figura 30: Fundação Oscar Niemeyer.

Fonte: <http://www.damatex.com.br/blog/wp-content/uploads/2012/12/07.jpg>.  
Acesso em 23.06.2016

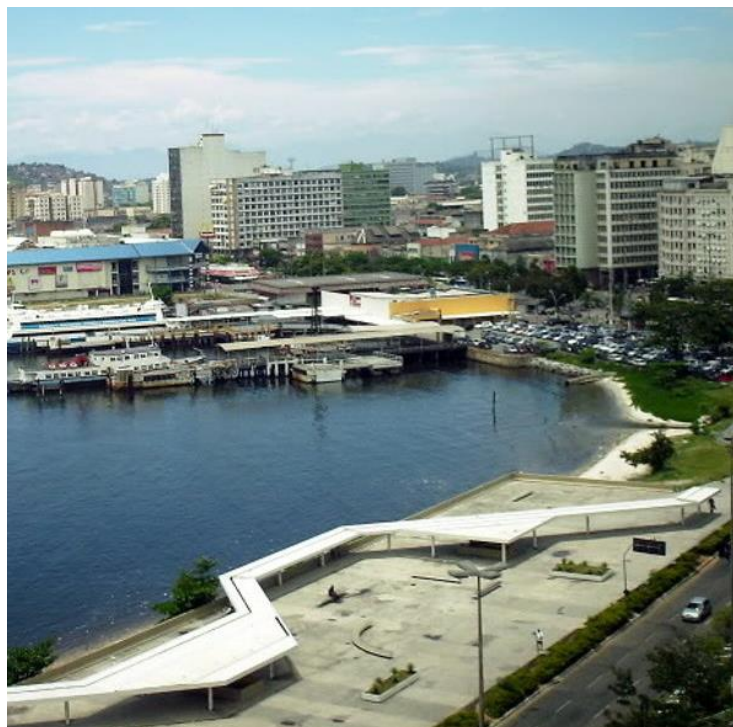


Figura 31: Praça Juscelino Kubitschek

Fonte: <https://ciudadmaravillosa.files.wordpress.com/2012/03/19niemeyer-pracajk.jpg>.  
Acesso em 23.06.2016



Figura 32: Caminho Niemeyer

<http://oglobo.globo.com/rio/bairros/novas-esperancas-para-caminho-niemeyer-6978375>.  
Acesso em 23.06.2016

O que vários autores, como Sánchez e Bienenstein G. (2001), Oliveira M. (2009) e Madeira (2013), vêm diagnosticando é que o Caminho Niemeyer não conseguiu integrar a cidade histórica ao Aterrado Norte, como se vê na Figura 32. Ao

invés disto o projeto se aproximou do que Marcelo Lopez de Souza (2003) problematiza como *city marketing*. Uma construção de uma imagem cada vez mais “asséptica” de cidade que envolve um fetichismo espacial, tornando a cidade mais atraente para o capital e para um público seletivo de turistas e consumidores, e destaca:

Uma cidade não é um simples produto ou uma mercadoria qualquer, que se possa descrever objetivamente por meio de suas propriedades; uma cidade é um complexo socioespacial onde várias leituras e interpretações coexistem, competindo entre si e refletindo interesses divergentes. Por conseguinte, sem querer sugerir que a dimensão ética, seja irrelevante, é necessário considerar as coisas em um outro plano, o da produção de ideologias. Nesse plano, o marketing urbano “deformado” deve ser considerado como resultado de uma tentativa de influenciar não apenas investidores e turistas em potencial, mas toda uma opinião pública, formando a imagem de uma cidade conforme aos interesses e à visão de mundo dos grupos dominantes (SOUZA: 2003, p. 302-303)

Cabe destacar, que estas medidas acompanham as iniciativas do planejamento estratégico<sup>63</sup>, que se desenvolveram no início dos anos 1990, tendo se expandido razoavelmente, pelo menos no campo teórico, na América Latina, pela influência de um grupo de urbanistas catalães que se empenharam na difusão da renovação de Barcelona (VILLAÇA, 2005, p. 22), já analisada anteriormente.

Não é à toa que no que tange o planejamento estratégico, Jordi Borja (1995), um dos idealizadores da revitalização de Barcelona, afirma que

para que a aprovação deste modelo possa ser vitoriosa é necessário criar um consenso sobre a crise aguda e generalizada que aflige a área; é necessário, também, consolidar uma urgência a ser resolvida, e que os constrangimentos financeiros da gestão não serão superados de outra maneira (VAINER, 2000, apud BIENENSTEIN R. et al, 2014)<sup>64</sup>.

Para tanto, o poder executivo municipal, precisaria flexibilizar a legislação vigente a começar pelo Plano Diretor. Dito e feito, o plano é alterado pela Lei nº

---

<sup>63</sup> Cf. trabalhos de VAINER, ARANTES, MARICATO, 2000; HARVEY, 1997; NOVAIS, 2003 e BIENENSTEIN, G., SANCHEZ; 2003.

<sup>64</sup> No Capítulo III, item 3.2, será discutido o processo da OUC da área central de Niterói.

1.733/99, sendo introduzido o instrumento das Operações Interligadas no PUR das Praias da Baía, o que pode ser identificado como mais um ponto de inflexão na política urbana. O discurso oficial promete, a exemplo do que aponta Vainer (2003) promover a urgência de renovação através da tentativa de

promover o crescimento econômico, tanto mediante o incremento do turismo quanto da atração de novos investimentos. Apresentado como alternativo ao modelo normativo, diretivo e rígido do zoneamento e do Plano Diretor, o planejamento por projeto é propugnado como estratégia apta a estimular o desenvolvimento e a articular o tecido da cidade (VAINER, 2003 apud SÁNCHEZ et al 2004, p. 43).

Como discutido no Capítulo I, o instrumento que permitiu, neste momento, que o crescimento da produção imobiliária fosse à frente foi a Operação Interligada, mas sua sustentação no Plano Diretor estava condicionada a algumas diretrizes que não foram respeitadas:

Art. 17º. As operações interligadas constituem a permissão de alteração de determinados parâmetros de uso e ocupação do solo por parte do Poder Público, de acordo com projeto urbanístico específico e com a participação de recursos da iniciativa privada e submetido à aprovação da Câmara Municipal.

Parágrafo único. Para efeito de utilização das operações interligadas serão estabelecidas as contrapartidas dos interessados, calculadas proporcionalmente à valorização acrescida ao empreendimento projetado, sob a forma de:

- I - recursos para o Fundo Municipal de Urbanização;
  - II - obras e serviços de infraestrutura urbana;
  - III - terrenos e habitações destinadas à população de baixa renda;
  - IV - recuperação do meio ambiente e do Patrimônio Cultural;
  - V - terrenos destinados à implantação de equipamentos públicos.
- (PREFEITURA DE NITERÓI, 1992).

Ou seja, as Operações Interligadas tinham um sentido claro de promover permissão de construção acima do estabelecido em Lei, considerando que as contrapartidas deveriam ser proporcionais ao desenvolvimento da urbanização e apresentar contrapartidas, inclusive que beneficiassem os assentamentos precários.

Sobre, esse aspecto, o jurista Carvalho Filho discute as Operações Interligadas e afirma:

é preciso destacar, repetimos, que as operações interligadas alvejam prioritariamente o interesse público. Embora tragam também frutos para os interesses privados, tais operações não podem deixar de vislumbrar o interesse da coletividade, que é representado pela contrapartida a ser oferecida pelo beneficiário da outorga. **Se a operação produzir vantagens apenas para o particular, não se caracteriza como interligadas, mas ao contrário, indicará desvio de finalidade, improbidade administrativa e possível enriquecimento ilícito por parte daqueles que nela se envolveram** (CARVALHO FILHO, 2006, apud TERRA, 2015, p. 120, grifo nosso).

Entretanto, a Lei nº 1.733/99 que altera o Plano Diretor diz o seguinte:

Art. 1º - A operação Interligada, prevista no Art. 17 da Lei nº 1.157/92, é a permissão de alteração de determinados parâmetros urbanísticos mediante contrapartida do interessado, respeitando-se a política global de desenvolvimento urbano da Cidade e o interesse do Município.

Art. 3º - Na área objeto de operação interligada poderão ser definidos novos parâmetros de ocupação, respeitando-se o recuo e o afastamento frontal definidos na legislação em vigor e observando-se o disposto no Anexo 1 desta Lei.

Art. 6º - Caberá à Secretária Municipal de Urbanismo, através da Comissão de Análise de Edificações, o exame e aprovação das operações Interligadas, executando-se as previstas no Art. 13 desta Lei.

Art. 9º - O valor da contrapartida oferecida pelo interessado ao Poder Público, para a realização de Operações Interligadas, em obras ou doações, não poderá ser **inferior a 50% da valorização do terreno** beneficiado pela Operação. (PREFEITURA DE NITERÓI, 1999, s/p, grifo nosso)

Ou seja, a responsabilidade da aprovação das Ols passa da Câmara de Vereadores para uma comissão da Secretaria de Urbanismo, ou seja, ao próprio Executivo, numa clara ruptura com o Plano Diretor e com sua intenção democratizante de acesso à terra urbanizada, o que fica evidente na permissividade da alteração da Lei. A utilização das Ols durante seus três anos de vigência, no centro e na zona sul da cidade, na verdade se mostraram como alternativa para os agentes do mercado

imobiliário que consideravam o 1º PUR-PB restritivo a produção imobiliária. Segundo Salandía,

Nos três anos de vigência da lei, foram aprovadas 94 operações, que geraram R\$3.627.879,00. A contrapartida de cada operação variou entre R\$27.000 e R\$177.000. Se calcularmos o valor médio por operação, teremos aproximadamente R\$40.000. Das 94 operações, 50 (55%) se localizaram num único bairro, justamente aquele em que a legislação havia introduzido em 1995 cotas de controle de densidade e havia limitado a altura de áreas valorizadas em 10 e 12 andares. (...) a lei de operações interligadas não foi discutida no CMUMA e sua aplicação foi bastante polêmica: “Em alguns casos o número de andares permitido na lâmina dobrou, passando de quatro para 8, e nos casos de 12, maior altura permitida até então, passou-se para 18. (...) A análise e aprovação das interligadas era feita por uma comissão interna da Secretaria de Urbanismo. Nenhuma operação de interesse público chegou a ser proposta durante a vigência da lei, sendo apenas aprovadas operações propostas de forma pontual pelos promotores privados nos três bairros mais valorizados para a construção de edifícios multifamiliares de classe média e alta (SALANDÍA, 2008, apud BIASOTTO et al, 2011, p. 26).

Cabe também destacar que, conforme o Art. 6, a prefeitura apenas deve remeter a uma Comissão de Análise de Edificações, para exame e aprovação das Operações Interligadas, o que, além de retirar da Câmara a prerrogativa de definição do uso e solo, reforçando a perda do controle social sobre o instrumento, abre caminho para a possibilidade de improbidade administrativa, como visto no Capítulo I, aliás, motivos pelo quais as OIs foram consideradas inconstitucionais.

Esta análise permite concluir que estava dada a guinada definitiva da gestão Jorge Roberto, agora voltada, prioritariamente, para os interesses do mercado imobiliário. Ressaltando, ainda, a aprovação em 2000, da Lei nº 1.779, que em seu artigo 2º define que os equipamentos, obras, construções, edificações e projeções de concepção artístico-arquitetônica de Oscar Niemeyer dentro do caminho Niemeyer não se sujeitam as normais edíficias. Ou seja, o que o escrito do arquiteto Oscar Niemeyer projetasse não estaria sujeito às exigências coletivas da cidade.



Em 2001, Jorge Roberto é reeleito prefeito, só que desta feita em aliança com o Partido os Trabalhadores (PT), que sai da oposição na cidade. Este ano também é marcado pela aprovação do Estatuto da Cidade, após de 12 anos de tramitar no Congresso Nacional, e que traria importantes instrumentos para a democratização da cidade, reforçando a função social da cidade e da propriedade. Em 2003, ainda em sua gestão, ocorrem mudanças na política nacional, com o início do governo petista a nível federal. O impacto disso na gestão das cidades foi logo sentido: é criado o Ministério das Cidades e todo um arcabouço de política de desenvolvimento urbano, compreendendo e integrando habitação, mobilidade e meio ambiente. Com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, os municípios com mais de 20 mil habitantes foram instados a elaborar ou atualizar seus Planos Diretores.

Jorge Roberto inicia seu novo mandato com a revisão do PUR das Praias da Baía e a elaboração do PUR da Região Oceânica, ambos aprovados em 2002. Na revisão do PUR das Praias da Baía, tentou-se criar incentivos para ocupação das áreas subutilizadas do centro, promovendo reajustes de lotes que possibilitassem empreendimentos no centro de quadra (Figura 33), preservando os imóveis no perímetro das quadras e elevando o gabarito para 10 pavimentos. Porém, essa iniciativa não teve a esperada aquiescência do mercado imobiliário, que ainda preferia investir nos bairros de Icaraí e Santa Rosa<sup>65</sup>. Mesmo assim, a lei voltada para a ocupação do centro das quadras esteve em vigor até 2013, quando foi substituída pela proposta da Operação Urbana Consorciada, objeto de estudo nesta dissertação.

---

<sup>65</sup> Afirmação do Paulo Cheade, representante da ADEMI no COMPUR, em entrevista ao Autor, 25 de fevereiro de 2015.



Figura 33: Fotos de uma edificação no “centro de quadra”.

Data: 22.09.2007.

Fonte e Foto: Augusto Cesar Alves Cesara.

Em 2004, assume a prefeitura seu vice, Godofredo Pinto (PT), em decorrência da desincompatibilização de Jorge Roberto para disputar a eleição para o governo do Estado. Godofredo conclui o mandato e se elege para o período 2004 a 2008.

Godofredo consegue junto ao governo Lula a inclusão de Niterói no roteiro Niemeyer<sup>66</sup>. Isto permitiu a captação de recursos federais para a conclusão do Teatro Popular e a assinatura de novo convênio com a Petrobrás para a conclusão do Espaço BR do Cinema Brasileiro (que ainda se encontra em obras).

Em 2004, como resultado da política nacional de desenvolvimento urbano, se inicia a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, realizada pela Lei Municipal nº 2.123, de 04/02/2004, com a inclusão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, entre eles, a **OUC** e a **OODC**. Inicia-se então, a aplicação da OODC nas regiões que possuem PUR aprovados (Praias da Baía e Oceânica).

São também criados (i) o Conselho de Política Urbana (COMPUR), adequado às diretrizes definidas a partir do Ministério das Cidades e resultado da instalação de

---

<sup>66</sup> Iniciativa do Ministério do Turismo que inclui as cidades de Brasília, Belo Horizonte e Niterói, que no Brasil reúnem o conjunto mais expressivo de obras do arquiteto.

um novo processo de participação do cidadão na política urbana, as Conferências das Cidades, em nível municipal, estadual e nacional; (ii) o Fundo de Habitação de Interesse Social (FUHAB) pela Lei nº 2.121, de 16/01/2004 e (iii) seu Conselho Gestor.

Cabe refletir sobre a Outorga Onerosa – solo criado – em comparação à OI, que foi considerada inconstitucional em 2001, tendo em vista que a revisão do Plano Diretor definiu

que o direito de construir será oneroso em toda a zona urbana do município de Niterói, sempre que o coeficiente de aproveitamento do terreno for superior ao coeficiente básico de aproveitamento do terreno, respeitados os limites máximos dos parâmetros urbanísticos estabelecidos para o local nos Planos Urbanísticos Regionais (PUR) (PLANO DIRETOR DE NITERÓI, 2004, Art. 11).

A proposta é que os recursos arrecadados tenham como objetivo central reduzir o processo de segregação social, uma vez que na cidade a apropriação do espaço se dá de forma privativa. Os recursos arrecadados deveriam ser destinados a um fundo de desenvolvimento urbano:

§3º - Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir – solo criado – serão aplicados somente com as seguintes finalidades, garantida uma alocação mínima de 30% para as ações referidas nos itens I, II e III:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidade de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse arqueológico, histórico, cultural, ambiental ou paisagístico.

(PLANO DIRETOR, 2004, Art. 11, §3º).

A arrecadação foi iniciada em 2004, com a criação do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, que possui uma conta específica e uma gestão própria, submetida a mecanismos de controle social através de um

Conselho de Administração, que presta contas ao Conselho Municipal de Política Urbana, mas, no qual, após sua composição ter sido alterada (2006) para aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a maioria dos componentes continua sendo representante do poder público.

Posteriormente, o prefeito sanciona o Decreto nº 9.493 de 03/10/2005, regulamentando o FUHAB de acordo com a Lei Federal nº. 11.124, de 16/06/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A partir da aprovação do PUR da Região Norte, aprovado a partir de Lei nº 2.233 de 20/10/2005, a área de aplicação da OODC é expandida, com a inclusão também desta zona.

Salandía (2008) relata que, nas regiões de planejamento do município onde já se aplicavam o solo criado desde 2002, foram estabelecidos os índices básicos a partir dos quais seria feita a cobrança do solo criado<sup>67</sup>.

Os bairros mais densos e verticalizados, dotados de infraestrutura, o índice básico é 2.0 e os coeficientes de uso chegam a 7.5, dando uma margem grande à cobrança, que em alguns empreendimentos chega a R\$700.000. Em seis casos analisados, aprovados em 2004, o valor variou entre R\$16.978 e R\$603.654. Dados da Secretaria de Urbanismo mostram uma arrecadação de R\$3.350.075 até abril de 2007 (SALANDÍA, 2008, p.18).

O exame da arrecadação de solo criado mostra um aumento significativo em relação à OI e um maior controle social sobre a utilização desses recursos, em consonância com a nova legislação.

Enquanto o mercado imobiliário se voltava para produção habitacional de alta renda na região de Icarai e Santa Rosa, a administração pública continuava a procurar alternativas para o mercado imobiliário na área central.

---

<sup>67</sup> Definiu-se a fórmula do cálculo da cobrança como  $SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV$ , sendo: SC = valor do solo criado, Ca = coeficiente de uso do terreno, Cb = coeficiente de uso básico, FC = fator de correção, VV = valor venal do terreno, utilizado para o cálculo do imposto predial.

Cabe destacar que separando o Caminho Niemeyer (Figura 34) da área consolidada do centro da cidade existia um imenso estoque de terrenos subutilizados, como se verifica na figura abaixo. Esse cenário é em si um dilema para a cidade, pois não havia integração ou continuidade nesse ambiente construído e os planos, projetos e intervenções, até aquele momento, tentados não resultaram na desejada conexão (SÁNCHEZ; BIENENSTEIN G., 2004; AZEVEDO, 2005; OLIVEIRA M., 2009; MADEIRA, 2013).



Figura 34: Foto aérea do Centro de Niterói em 2010.  
Foto: Luiz Fernando Valverde. Modificada pelo autor

Tendo em vista o contraste do centro histórico com o Caminho Niemeyer, uma área infraestruturada e valorizada e com o objetivo de tentar mais uma vez tornar viável a inserção do Aterrado Norte à malha urbana, a Prefeitura de Niterói lançou, em

2006, o Master Plan e, em 2007, o “Programa Viva Centro”, ambos com o objetivo de promover sua reabilitação e regulamentar a Área de Especial Interesse Urbanístico do Caminho Niemeyer.

## COMPUR

O Conselho de Política Urbana do Município (COMPUR) foi criado e regulamentado por lei específica em 2004. O objetivo era ser um espaço onde a participação da sociedade pudesse contribuir com gestão urbana da cidade<sup>68</sup>.

Hagino (2009) e Biasotto (2011) discutem sua legitimidade do COMPUR enquanto espaço de efetiva participação da sociedade na gestão municipal. Entre os pontos destacados e que comprovariam esta avaliação estavam no fato da pauta das reuniões serem domínio exclusivo da Secretária de Urbanismo, que encaminha as questões ao Conselho de acordo com os interesses, prioridades e conveniências do Executivo Municipal e o não encaminhamento de deliberações das reuniões ordinárias e extraordinárias, especialmente quando contrariam o Executivo.

Neste cenário, em 2006, foi colocada na pauta para discussão pelo COMPUR a elaboração da proposta para revitalização do Centro com base em acordos firmados entre os seguimentos do COMPUR. Mesmo havendo uma série de ideias divergentes, as decisões foram finalizadas na mesma semana em que os jornais locais anunciaram que o Secretario de Urbanismo, Adyr Motta Filho, tinha realizado uma viagem aos Estados Unidos para contratar uma empresa de consultoria para elaborar propostas de revitalização do Centro da Cidade, sem que sequer o Conselho ficasse sabendo.

---

<sup>68</sup> O tema da participação será tratado no Capítulo III, item 3.1.

O COMPUR ficará entre essa polarização até os dias de hoje, ou seja, o Executivo usa o Conselho quando quer aprovar alguma medida, mas quando sente a rejeição da população às suas propostas, relativiza sua legitimidade, passando a responsabilidade da aprovação das leis sobre a política urbana para Câmara de Vereadores.

Master Plan, 2006 e Viva-Centro, 2007

O Master Plan foi um plano encomendado pela Prefeitura Municipal de Niterói ao escritório norte-americano Morris. Segundo Sampaio da Costa (2010), o plano (Figura 35) deveria eleger uma área para implantação de um centro de convenções e estudar os impactos dessa implantação no Centro da cidade de Niterói.



Figura 35: Perspectiva do Master Plan 2006 - Noite. Fonte: Cesar filho, 2014.

A meta do projeto, segundo Cesar filho (2014) foi revitalizar o centro de Niterói e colocar a cidade no cenário nacional de turismo, especificamente focada na

reconstrução de um porto de entretenimento que contempla as obras de Oscar Niemeyer.

O plano subdivide a área central em seis distritos: waterfront, portuário, de negócios, residencial sul, uso misto transicional leste, uso misto transicional norte (Figura 36) e estabelece áreas de oportunidade e confinamento (Figura 37). Segundo o plano, esse conceito beneficia a cidade a curto prazo, pois identifica os projetos “acionadores de partida”, responsáveis por catalisar desenvolvimento (SAMPAIO DA COSTA, 2010).

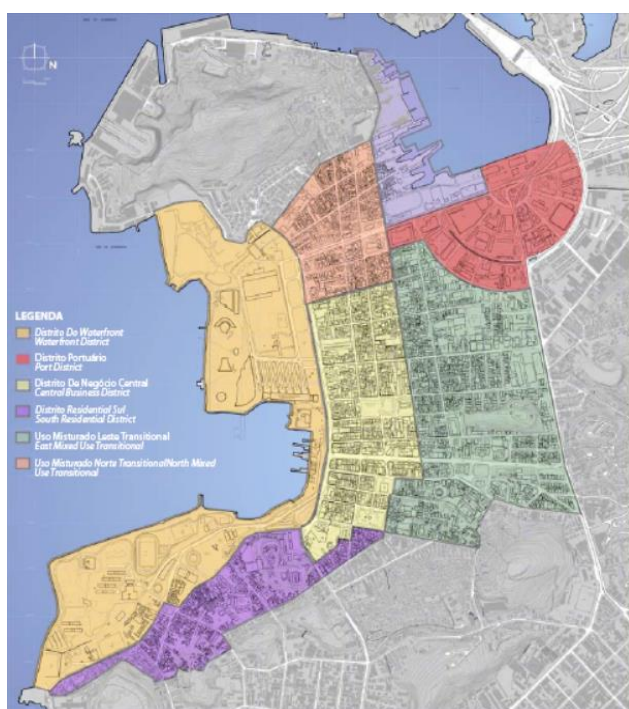


Figura 36: Delimitação proposta para os distritos – Master Plan 2006. Destaca-se em vermelho o Distrito Portuário. Fonte: MP, 2006 apud Sampaio 2010, p. 14.

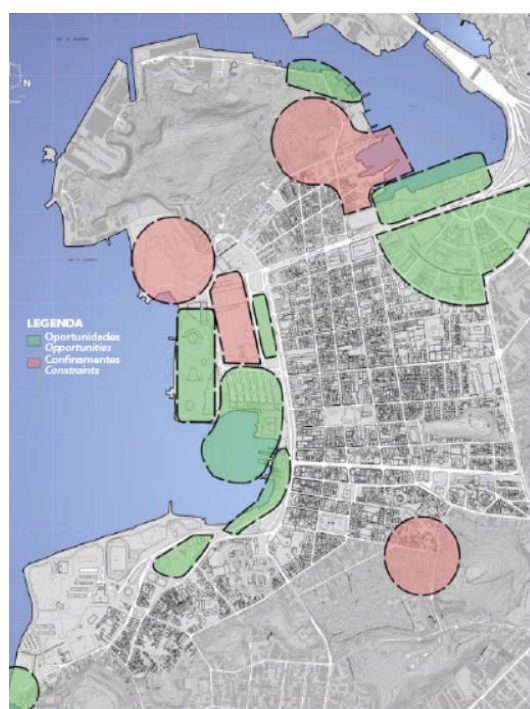


Figura 37: Zonas de oportunidades e confinamentos – Master Plan 2006. Fonte: MP, 2006 apud Sampaio 2010, p. 15.

Segundo Cezar Filho (2014), fornece ainda uma plataforma para os investimentos privados de curto e longo prazo, priorizando e identificando padrões de crescimento que são mais urgentes e viáveis para ambos os projetos públicos e privados. O programa prevê (i) a construção de um hotel de convenções na área da



Concha Acústica, com 400 quartos e capacidade para eventos com seis mil pessoas; (ii) a criação de marina com iate-clube integrado na área onde está localizada a Estação das Barcas; (iii) a criação de um calçadão à beira mar; (iv) a implantação de quatro prédios ícones à beira mar; (v) a instalação de um oceanário no Caminho Niemeyer e (vi) a implantação de shoppings e mercados varejistas no Bairro de Fátima (Figura 38).



Figura 38: Perspectiva do Master Plan 2006 - Dia.  
Fonte: Cezar Filho, 2014.

Para o distrito portuário, propõe a transferência do viaduto de descida da ponte que se localiza em cima da Praça da Renascença para as proximidades do viaduto de subida da ponte, conectando à Rua Washington Luiz (Figura 39).

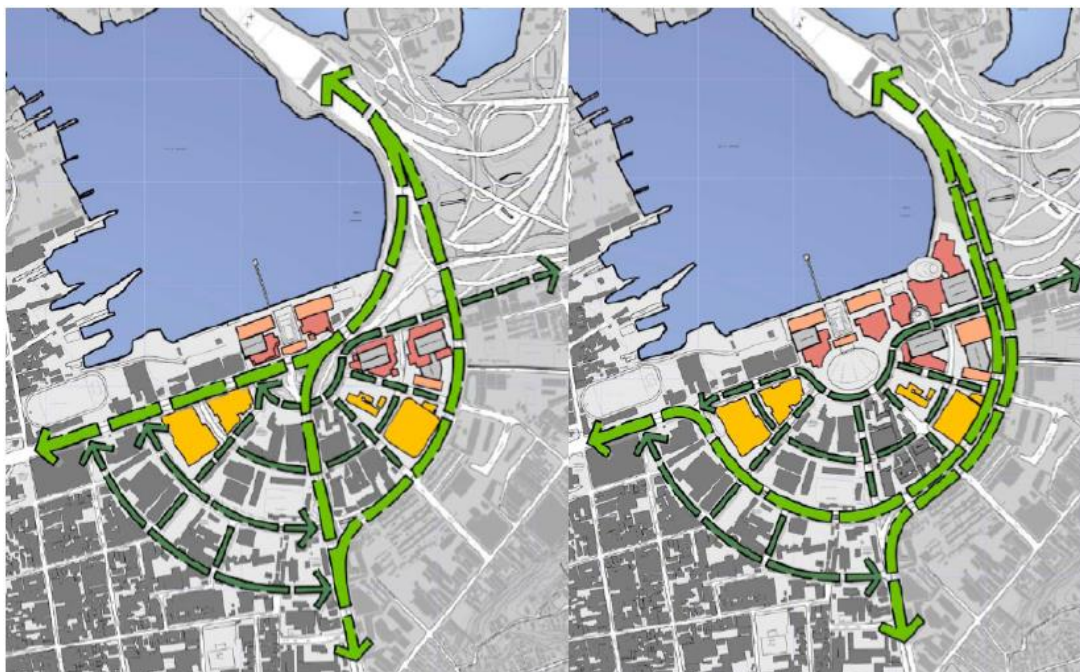


Figura 39: Esquema de acesso à ponte Rio-Niterói do Master Plan.  
Fonte: Sampaio da Costa, 2014.

Em 2007, foi elaborado o Programa Viva-Centro que, a partir da análise da região central de Niterói visava o desenvolvimento de sua economia e turismo. Segundo Sampaio da Costa (2011), o Programa trazia um diagnóstico da região central e uma minuta de lei para sua regulamentação. Os objetivos do projeto de reabilitação do Centro de Niterói são:

1. Analisar as ações e propostas existentes para a área central da cidade de Niterói, públicas e privadas ou em parcerias público-privado, mas também os impactos causados pela legislação vigente no espaço urbano (...);
2. Formar um conjunto de proposições e ações integradas que resgatem a importância socioeconômica e cultural, através da implementação de uma política habitacional que estimule a diversidade social e promova a oferta de moradia para a população de baixa e média renda;
3. Buscar a valorização da identidade da área central através da revitalização das áreas de preservação do ambiente urbano e seu conjunto histórico e de ações que visem o estímulo às atividades econômicas, de lazer e de cultura, respeitando a sua identidade histórica e cultural (...);
4. Atrair investimentos que aproveitem o potencial do Centro dando sustentabilidade ao projeto e promovendo a geração de emprego e renda na área (PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, p.14).

O Vivo-Centro (Figura 40), por fim, se materializou na aprovação da Lei nº 2.581, de 18/07/2008 que altera pela terceira vez o PUR das Praias da Baía, de maneira pontual e fragmentada, modificando essencialmente o potencial construtivo de algumas áreas do centro e da zona sul da cidade.



Figura 40: Projeto Viva Centro, 2007.  
Fonte: PREFEITURA DE NITERÓI, 2007, slide 49.

Contudo, a área Central de Niterói conta com o Caminho Niemeyer, que continuava encontrando pouca efetividade na vida do cidadão niteroiense (MADEIRA FILHO, 2013), que frequenta muito poucos esses espaços. Além disso, a construção dos monumentos arquitetônicos não resolveu o problema da região central, que também não se tornou tão atrativa para fins habitacionais, quanto se imaginara.

O projeto que tinha estimativa de ser realizado em dois anos até hoje não foi concluído. Além disso, o gasto do projeto também foi muito maior que o estimado em 1997. Em 2011, o gasto previsto com a construção do projeto superava em 85% (R\$55 milhões) o investimento inicialmente previsto, de R\$ 65 milhões (MADEIRA FILHO, 2014, p.8).

Oliveira M. (2009) afirma que devido a essas e outras transformações urbanas, o custo de vida em Niterói se elevou de forma prejudicial para os moradores das áreas valorizadas que não conseguiam acompanhar o alto padrão econômico imposto aos espaços de ocupação preferencial.

Restando a esses moradores mudar-se para bairros periféricos e de expansão da cidade – a exemplo da região Oceânica e Pendotiba – ou para outros municípios da Região Metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, como Maricá (OLIVEIRA M., 2009, p. 4).

Segundo Oliveira M. (2009), nota-se que uma das consequências, após a implementação do MAC, do Caminho Niemayer, das alterações do PUR-PB e, também, do uso destas construções como *city marketing*, foi a percepção de um processo de gentrificação. A política municipal de atrair moradores de classe média e alta para o município foi desacompanhada de medidas voltadas para manter uma pluralidade social no espaço, resultando em um aumento da segregação espacial.

Dessa maneira, com base na tendência mundial do “urbanismo estratégico”, esse modelo de gestão por projetos dá prioridade às intervenções localizadas, pontuais, que possam entranhar efeitos positivos para a cidade, em contraponto aos modelos inscritos num planejamento tido como mais “tradicional” e “regulador” (FERNANDEZ VILAN, 1999; CHADOIN; GODIER; TAPIE, 2000). Trata-se da imagem que a cidade veicula junto às obras de um urbanismo caracteristicamente de resultados. O projeto ganha importância face ao plano e a expertise para realizá-lo transforma-se numa mercadoria ela mesma (SÁNCHEZ et al; 2001, p. 43)

O Master Plan era uma proposta de ocupação que pressupunha parcerias com a iniciativa privada, que não se efeturaram. Por outro lado, o projeto Viva Centro, apesar de conter iniciativas que protegeriam o centro histórico, não atraiu o mercado imobiliário local o que levou com que o Master Plan e o projeto Viva Centro acabassem não fazendo parte das prioridades do prefeito Jorge Roberto, que iria suceder o prefeito Godofredo, para a gestão 2008-2012.

A eleição seguinte é marcada pela disputa entre o PT e o PDT, Jorge Roberto contra Godofredo Pinto, o que reafirmou a popularidade de Jorge Roberto que venceu em primeiro turno, para uma gestão de 2008 a 2012.

### Projeto Orla, 2009

Em fevereiro de 2009, Jorge Roberto assina a adesão ao Projeto Orla (Figura 41), uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que teria impacto na região central da cidade e foi proposta a partir da percepção de que o litoral brasileiro apresenta problemas de ordem administrativa, ambiental e social que merecem atenção.

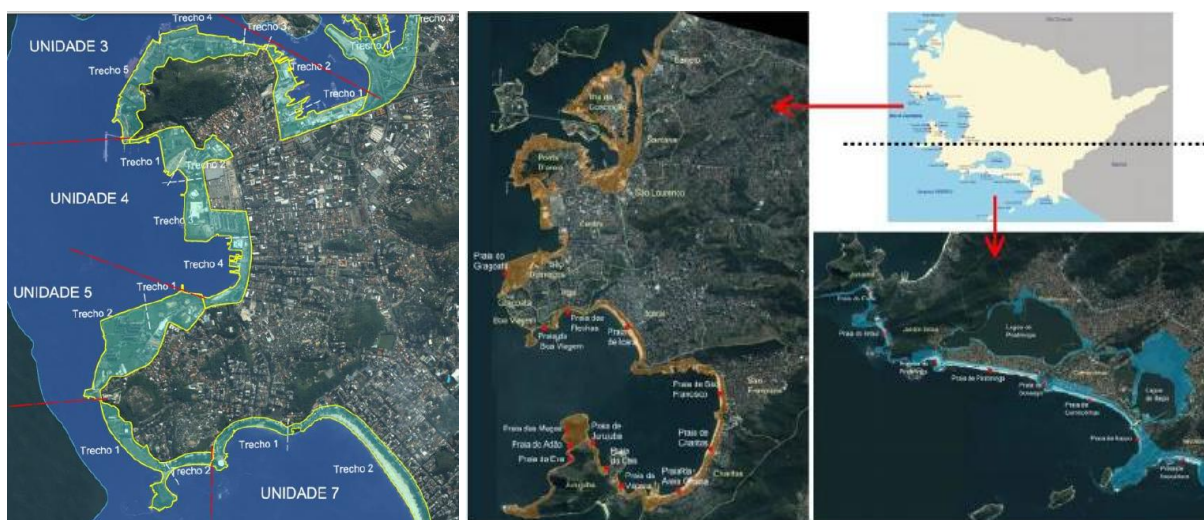


Figura 41: Projeto Orla - 2009.  
Fonte: PMN, 2011.

O objetivo foi articular as três esferas de governo para (i) mitigar entraves de ordem administrativa e orientar o uso e ocupação do solo, levando em consideração as questões ambientais e a população local, com sua cultura, modo de vida e diversidade, destacando também os aspectos econômicos de cada localidade; (ii) elaborar um Plano de Gestão da Orla, detalhando e justificando as ações que o

município pretende realizar para solucionar os problemas identificados nas atividades realizadas; (iii) instalar uma gestão sustentável da orla; e (iv) formar um Comitê Gestor que se constituiria no núcleo de articulação e deliberação do Projeto em nível local, especialmente junto aos diferentes atores e à sociedade. Esse comitê seria responsável por divulgar, discutir, articular, acompanhar, monitorar, fiscalizar, avaliar e deliberar a respeito da implantação do conjunto de ações pertinentes ao Projeto, como também propor adequações e realinhamentos das mesmas ao longo do tempo (PMN, 2011).

Com isso, a orla marítima foi subdividida em unidades de paisagem, cada uma delas fragmentada em trechos, conforme a variação imposta pelas características ambientais, pelo desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, seus usos. De acordo com a metodologia proposta, a área de intervenção objeto do Projeto Orla foi delimitada: para a faixa terrestre em zona urbanizada, até 50 metros da Linha de Preamar Média; em zona não urbanizada até 200 metros; na zona marinha, a isóbata de 10 metros, podendo estender-se além dos 10 metros em alguns trechos. A partir destas delimitações e com base nos critérios de definição e caracterização foram definidos as Unidades de Paisagem e seus respectivos trechos. Outro fator considerado para essa definição foi a inclusão dos ecossistemas de relevantes interesses ecológicos e históricos.

Por fim, o Projeto Orla não se efetivou como esperado, pois a descontinuidade da administração, mesmo tendo parecer favorável da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), esbarrou em outras esferas, como a aprovação da Coordenação Técnica Estadual (CTE) e aprovação do MMA.

Representa, também, mais uma iniciativa que não foi à frente por questões políticas administrativas.

Especificamente em Niterói esse processo foi abandonado devido à tragédia socioambiental, que ficou conhecida como as “Chuvas de Abril”, ocorrida em 2010.

### A tragédia socioambiental

A manchete do jornal o Globo de 8 de abril de 2010, dizia: “Desabamento soterra dezenas de casas em Niterói”. Mais de 170 mortos e 15 mil desabrigados foi o balanço dessa tragédia. O governo Jorge Roberto, que começou seu mandato bastante popular, se viu encurralado e sofrendo desgastes, que envolveram desde uma crítica à política do PDT na cidade nas últimas décadas até críticas pela falta de respostas frente às demandas urgentes que se colocavam. Pinto (2011, p. 60) analisou que as mobilizações e contestações que emergiram diante dos dilemas apresentados e o aumento do ativismo dos movimentos sociais estavam ligados diretamente ao aumento da favelização na cidade e suas políticas públicas segregadoras, em suma, ao marketing de cidade.

Ou seja, o padrão de reprodução da riqueza e produção da cidade, abordado no Capítulo I, se impõe, no que tange à concentração de renda do município<sup>69</sup>, na concentração política (hegemonia do PDT na administração) e na concentração fundiária (concentração do mercado de terras por poucos donos e do capital imobiliário). O caráter excludente pode ser percebido no intenso processo de favelização e periferização da cidade, onde o aumento do mercado informal e

---

<sup>69</sup> Como foi visto no item 1.6 do Capítulo I.

seletividade das políticas públicas visando a intensificação do crescimento imobiliário em detrimento do enfrentamento do déficit habitacional, materializadas no monopólio e retenção das terras urbanas para as classes média e alta renda, invenção de novos bairros<sup>70</sup> e a venda da “exclusividade” são as estratégias do mercado para alcançar o lucro extraordinário.

Ou seja, esse processo que contribuiu para a periferização da população, durante décadas, cobrou sua conta, principalmente, sob a população de baixa renda que, conduzida para a condição que David Harvey (1980, p. 148) alerta, de que o rico domina o Espaço enquanto o pobre é dominado por ele, habitava as encostas de diversos morros da cidade, pobres que morreram ou tiveram suas casas destruídas por conta dessa condição.

A resposta à crise: Linha 3 do Metrô e OUC do Morro do Estado

A resposta de Jorge Roberto demorou cerca de um ano para acontecer. Em 2011, que ele volta a ter uma pauta positiva e anuncia a Linha 3 do metrô<sup>71</sup>, junto ao governo do Estado, que envolvia a elaboração de um novo terminal (Figura 42).

---

<sup>70</sup> Também conhecido como efeito de transbordamento.

<sup>71</sup> Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=4BEvn0u3R7o#t=206>. Acesso em 28.02.2016.





Figura 42: Projeto para Estação de Integração do Terminal rodoviário ao Caminho Niemeyer.  
Fonte: <http://limiaretransformacao.blogspot.com.br/2012/12/caminho-niemeyer-de-niteroi-uma.html>.  
Acesso em 24.06.2016

O terminal seria o maior da América Latina, moderno, que integrasse diferentes meios de transporte, como ônibus, metrô e barcas, numa única região, e se “harmonize esteticamente” ao Caminho Niemeyer. Segundo Jorge Roberto, em entrevista ao Jornal Fluminense de 15 de novembro de 2011, descreve as vantagens desse projeto:

“Em primeiro lugar, um conforto muito maior para os usuários, já que o atual encontra-se esgotado. Em segundo, favorece a implantação de um sistema viário mais disciplinado que vai diminuir o tempo de espera dos passageiros e **reduzir os engarrafamentos na área**. Em terceiro, **será um poderoso fator no desenvolvimento do projeto de revitalização do Centro de Niterói**. Em quarto lugar, este será o maior terminal intermodal da América Latina porque a **cidade tem de estar preparada para o advento do COMPERJ**. E, finalmente, será a intervenção que **completará o Caminho Niemeyer**, pois os traços arquitetônicos do atual terminal não se harmonizam com a ideia do Caminho” (O FLUMINENSE, Idem, grifo nosso).

A proposta não saiu do papel, porém, se soma às diversas iniciativas que vêm sendo realizadas no centro. Na verdade, o poder executivo de Niterói vem tentando realizar a transformação do centro da cidade, por diversos mecanismos, conforme veremos abaixo:

Paradoxalmente, esse período é marcado, também, pelo crescimento dos lançamentos do mercado imobiliário na região das praias da Baía, principalmente, no Ingá, Icaraí e Santa Rosa. Figueiredo (2015), a partir de dados da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – Rio de Janeiro (ADEMI-RJ), aponta que, dos 222 lançamentos do mercado imobiliário dos últimos 24 anos, 127 são realizados nos últimos 8 anos (2006-2014), e os últimos 77 em um período de 3 anos (2011 a 2014)<sup>72</sup>. O que aponta para uma forte disputa sob o território da cidade, onde a oferta de terreno em áreas valorizadas vem diminuindo e, como efeito de monopólio, ampliado o valor do m<sup>2</sup>.



Figura 43: Projeto de Operação urbana do Morro do Estado – Demetre Anastassakis.  
Fonte: <http://www.unloop.com.br/operacao-urbana-morro-do-estado-niteroi-rj/>. Acesso em 24.09.2014.

Não é à toa que o executivo passa, também, a elaborar uma proposta de Operação Urbana Consorciada para a Área Central da cidade. Em 2011, o prefeito Jorge Roberto Silveira solicita, ao escritório do Arquiteto Demetre Anastassakis, uma

<sup>72</sup> Ver Mapas dos Lançamentos Imobiliários no Capítulo III, Item 3.2.

proposta de Operação Urbana Consorciada para Morro do Estado, maior e mais antiga favela da cidade, que não se materializou<sup>73</sup> (Figura 43).

O modelo de urbanismo proposto, além de ser efetivamente desconectado com a cidade e idealista, expõe claramente a intenção de remover os moradores do Morro do Estado.

Porém, esses processos não são frutos somente da intenção de Prefeitos. Na verdade, a busca por um “neurbanismo que privilegia a negociação e o compromisso em relação à aplicação da regra majoritária, o contrato em relação à lei, a relação *ad hoc* em relação à norma” (ASCHER, 2009, p.84), reafirmam o que Borja (1993) indica como necessário para aplicação desses instrumentos, a construção do consenso.

#### O Centro Expandido: Mais uma tentativa

O Centro Expandido (Figura 44 e 45) foi mais uma tentativa de ocupar a área central com grandes empreendimentos. Um plano de ocupação que estrutura a área central da cidade. Todavia, ainda sem construir o necessário consenso, em 2011, no final de seu mandato, o prefeito Jorge Roberto envia para Câmara Municipal, o projeto de Lei. Desgastado pela tragédia de 2010 e sem condições políticas de unir a sociedade em torno da proposta, que não teve apoio, tanto no COMPUR, quanto na Câmara, o próprio prefeito foi obrigado a retirá-lo da pauta.

---

<sup>73</sup> Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=PbSpjWb0QAU>. Acesso em 29.02.2016.



Figura 44: Projeto Centro expandido - Frente Marítima - 2011.  
 Fonte: ODEBRETCH, 2012, slide 6.

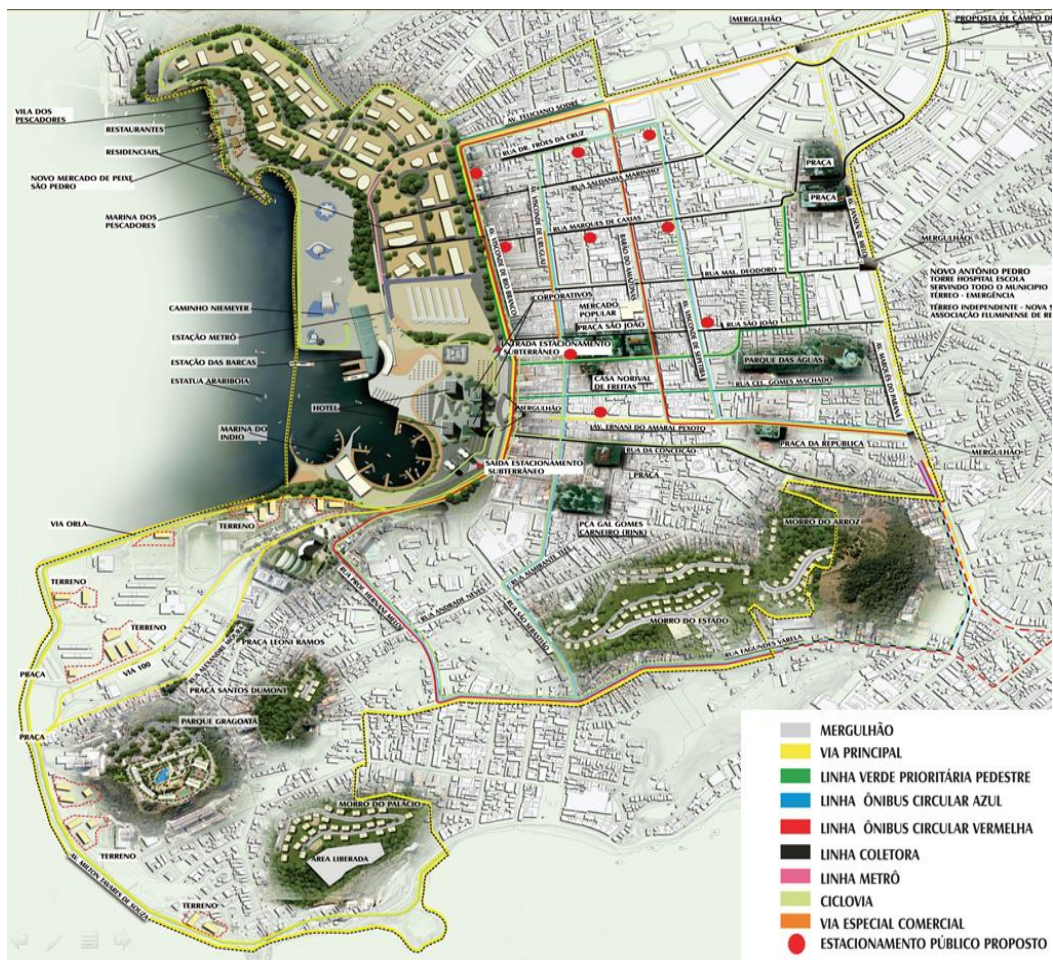


Figura 45: Projeto Centro expandido - Sumário - 2011.  
 Fonte: ODEBRETCH, 2012, slide 5.

Em reportagem do jornal Extra, de 13 de dezembro de 2011, Jorge Roberto envia uma mensagem à Câmara dos Vereadores extinguindo a Secretária de Planejamento, por ter divulgado um possível projeto “inacabado”:

**O prefeito Jorge Roberto Silveira informou que foi um erro apresentar a proposta como projeto de lei.** - Por um lamentável e imperdoável equívoco, da Secretaria de Planejamento, tal texto foi apresentado como projeto pronto e acabado para ser mandado à Câmara Municipal. Não era isso o que pretendíamos. Nosso objetivo, dada a complexidade do assunto, **era que a essência do projeto fosse primeiro discutida pelo Conselho**, antes que pudéssemos fazer um texto definitivo, com os detalhamentos cabíveis e corretos – garantiu. (Extra, 13 de dezembro de 2011, grifo nosso).

Esses projetos (Figuras 43, 44 e 45) ficaram como indícios de que a gestão Jorge Roberto elaborava uma proposta de renovação para o centro de Niterói. Não cabe aqui discutir a inabilidade de sua gestão neste período, porém analisar a proposta e a parceria com a iniciativa privada que vinha sendo gestada.



Figura 46: Projeto Centro expandido - Vila dos Pescadores - 2011.  
Fonte: (ODEBRETCH, 2012, slide 10).

As empreiteiras responsáveis por esse projeto são as mesmas que realizam as obras no Porto Maravilha no Rio de Janeiro, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Correa, que atuam em sua maioria de modo consorciado.

Ora, se selecionarmos os “20 dos maiores empreendimentos do Rio de Janeiro, em sua grande maioria no setor de mobilidade urbana, verificaremos que as ditas empreiteiras estão presentes em todos eles”<sup>74</sup>.

A OAS e a Odebrecht fazem parte do consórcio Porto Novo S/A, responsável pelas obras do projeto do Porto Maravilha, e as empresas Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Ao analisar as relações de controle das empresas, percebe-se que a Camargo Corrêa Investimentos em Infraestrutura S.A. e a Andrade Gutierrez Concessões S.A. são as principais acionistas da empresa CCR S.A., antiga Companhia de Concessões Rodoviárias, que contava com outras quatro com uma percentagem menor de ações. A CCR S.A. possui a concessão das principais conexões de mobilidade da cidade de Niterói com a cidade do Rio de Janeiro, sendo elas a Ponte Rio-Niterói (CCR Ponte)<sup>75</sup> e o sistema hidroviário de transporte público (CCR Barcas).

A partir desses dados, pode-se inferir que o novo urbanismo ou planejamento estratégico, ao esbarrar com a realidade cada vez mais concentradora, se utiliza de ideias como a necessidade de substituir a “linearidade por uma gestão heurística, iterativa, incremental e recorrente” (ASCHER, 2009, p. 83), isto é, realizado “através de ações que servem simultaneamente para elaborar e provocar hipóteses” (idem). Pode-se afirmar ainda que “o planejamento estratégico urbano não é um urbanismo leviano com ideias sem valor” (idem) que “se opõe às teses espontaneistas, postuladoras do caos criativo, ideologias simplistas do liberalismo de mercado” (idem) ou que se esforça “em explorar os acontecimentos e as mais diversas forças de forma

---

<sup>74</sup> Quem são os Proprietários do Brasil, 2014.

<sup>75</sup> Em 2015, a CCR barcas perdeu a concessão da ponte Rio-Niterói, permanecendo com a concessão das barcas, além de ser a proprietária da empresa de ônibus 1001 que liga diversas cidades do estado do Rio de Janeiro.

positiva, em relação aos seus objetivos estratégicos” (idem) para galvanizar consensos na sociedade.

Ou seja, fica claro que o mercado e os gestores estão procurando os caminhos para realizar e consolidar uma renovação urbana que lhes seja mais atraente possível, entendendo como mais atraente, como sendo mais rentável.

Portanto, esse novo urbanismo ou a gestão contemporânea da cidade tenta parecer convergente com intervenções combinadas, flexíveis, negociadas e **“esteticamente abert[as] que, ao separar desenho urbano das ideologias urbanísticas e políticos-culturais, dá lugar a escolhas formais e estéticas”** (ASCHER, 2009, p. 94, grifo nosso). Ou seja, aparentemente se coloca acima das questões políticas, mas, na verdade, se torna o seu oposto: ao construir a ideia de uma única alternativa para a cidade, reafirma a “cidade do pensamento único”, (VAINER et al, 2000), uma cidade voltada unicamente para os interesses do mercado e pensada em parceria com mercado. Permite a consolidação de uma relação prioritária para “encontrar modalidades de realização de seus objetivos” (ASCHER, 2009, p. 82), principalmente as parcerias público-privadas e, mais, reforça ainda **“essa hábil engenharia do consenso”** (SÁNCHEZ, 2001, p. 44, grifo nosso), que está presente, também, “como instrumento legitimador dos planos estratégicos” (idem). Com efeito, “dentre os fatores apresentados para explicar o êxito dos planos” (idem), alguns podem ser utilizados para explicar seu oposto, como por exemplo, quando Borja (1995) destaca “acordo entre atores urbanos, públicos e privados” e vontade conjunta, consenso, entre os cidadãos para que a cidade possa dar o salto, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural. Esta pretensão

acabou sendo fator central para que a proposta do Centro Expandido não fosse adiante.

### A dimensão política

No que se refere à dimensão política, se fechava um ciclo que, compreendendo estas articulações, as disputas pelo aparato administrativo se intensificaram. Uma disputa dentro da própria coalizão política que governava a cidade estava aberta: de um lado, o PDT, representada por Felipe Peixoto, com um profundo desgaste de popularidade e, do outro, o PT de Rodrigo Neves, que apontava a capacidade de transformar e superar essa situação de crise.

Para melhor interpretar esse cenário, os dados do TSE das eleições de 2012, referentes ao financiamento de campanha do candidato Rodrigo Neves, apoiado pelo Governador Sérgio Cabral (PMDB), apontam para um valor arrecadado de R\$7.909.241,71, doado para a sua campanha, onde 75,71% desse valor foram da Direção Nacional do partido (PT), 24% vieram de empresas ligadas à área do porto – UTC Engenharia S/A, STX OSU Niterói S/A, Estaleiro Mauá –, totalizando em R\$1.300.000,00, e 2,29% de pessoas físicas e outras empresas.

Para arrecadação da Direção Nacional do PT, 30,1% do valor total, isto é, pouco mais de 25% do valor, são provenientes das empresas Construtora OAS, OAS S/A, Construtora Andrade Gutierrez, Construções Comércio Camargo Correa, Odebrecht e UTC Engenharia – mesmas empresas que financiaram diretamente a campanha de Rodrigo Neves –, totalizando R\$66.200.000,00 (FREITAS, 2014, p. 66).

Nas eleições municipais de 2012, o prefeito Jorge Roberto não se candidatou, devido às especulações sobre a sua capacidade de “enfrentar novas disputas



eleitorais em meio a um alto índice de rejeição que veio acumulando desde que assumiu o mandato, em 2010, [que] dão conta também que o atual prefeito teria perdido o apoio do presidente regional do PMDB” (Jornal Primeira Hora, 02/06/2012). O PMDB estava à frente na liderança municipal da cidade do Rio de Janeiro, com o Prefeito Eduardo Paes e, na liderança do Governo do Estado do Rio de Janeiro, com o Governador Sérgio Cabral.

Segundo Freitas (2014, p. 64), cabe destacar o apoio do PMDB ao candidato Rodrigo Neves (PT) que, além de secretário do governo, possuía uma boa relação com o governador. Sérgio Zveiter (PSD), então candidato à Prefeitura Municipal, em entrevista para o Jornal O Dia (03/10/2012) comenta que “houve uma questão política que fez com que essa composição PT-PMDB levasse o governador a apoiar o Rodrigo Neves”.

Os desdobramentos desta composição política no Centro aparecem ainda durante a campanha eleitoral de 2012. Durante o debate com os candidatos à prefeitura, realizado na OAB no dia 24 de agosto de 2012, um representante da Ordem dos Advogados questiona a pretensão dos candidatos para a revitalização da “porta de entrada” da cidade de Niterói, sobre o que os candidatos assim se manifestam:

RODRIGO NEVES: A verdade é que a cidade perdeu a sua capacidade de investimento público e isso foi agravado nos últimos quatro anos. (...) Eu vou retomar a capacidade de investimento público na cidade fazendo uma gestão pautada na modernidade e na eficiência. **Isso significa que nós vamos viabilizar os investimentos em infraestrutura urbana no centro da cidade, que é a nossa porta de entrada que está completamente sucateada, abandonada pela prefeitura.** E nós podemos também, integrar Niterói àquilo que eu chamo de legado olímpico de 2016. Basta ver o que Barcelona fez aproveitando o momento Olímpico numa área tão degradada daquela região que hoje é um polo de entretenimento, visitação, turismo. Um dos mais visitados da Europa. **Niterói tem que estar integrada plenamente ao legado Olímpico.** Nós já perdemos quatro anos para preparar a cidade para isso. Nós queremos fazer de Niterói, vamos fazer em Niterói, aquilo que o Rio de Janeiro está fazendo no Centro do Rio de Janeiro com o Projeto do Porto Maravilha.

Nós estamos conversando com vários executivos que atuaram **na concepção do projeto do Porto Maravilha e nós vamos requalificar e devolver o Centro de Niterói** à sociedade Niteroiense (ELEIÇÕES 2012, apud FREITAS, 2014, p. 65, grifo nosso).

SÉRGIO ZVEITER: Rodrigo não teve coragem de dizer, pelos compromissos que tem, e o Felipe Peixoto (PDT) parece que não sabe aonde está. **Existe uma parceria público-privada que foi feita dentro do gabinete do prefeito [Jorge Roberto Silveira] com duas empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez. Rodrigo tem cota, eu tenho cota, o prefeito tem cota, se o Felipe Peixoto não sabe é melhor se informar quem está apoiando ele.** Eu vou entregar para a imprensa amanhã. (...) É uma PPP como o Porto Maravilha e contempla a construção de vários prédios aqui no centro, shopping aqui no centro da cidade. **E eu tenho a coragem de dizer o seguinte, eu impedi que fosse feito e vou impedir que seja feita qualquer revitalização aqui se não houver um debate.** Então Rodrigo, nós estamos aqui na OAB para falar a verdade. Você tem o projeto. Você sabe o que está querendo ser feito. (...) Vou entregar amanhã à imprensa, Sr. Presidente, a cópia. E eu fiz vaziar o valor, por incrível que pareça, para não deixar fazer eu deixei vaziar o valor. **Aí o número um da Odebrecht do Estado falou para mim – Você vazou. - Eu não vazei o projeto. - Você vazou sim porque eu entreguei para você com um valor, para o Rodrigo com outro e para o Jorge com outro** (ELEIÇÕES 2012, FREITAS, 2014, p. 65, grifo nosso).

Segundo Freitas (p.66), Sérgio Zveiter confessa uma aliança financeira realizada entre as empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez com ele e mais dois candidatos, para a realização de um projeto de “revitalização” para a área central. Mesmo afirmando lançar para imprensa, não foi encontrado qualquer comentário nas mídias de informação, isto é, a importante confissão não teve repercussões.

Terminada a eleição, Rodrigo Neves foi o candidato vencedor e assumiu a gestão municipal no período entre 2013 e 2016 e logo apresenta a proposta de revitalização do Centro, oferecida pelas empresas Construtora OAS, OAS S/A, Construtora Andrade Gutierrez, Construções Comércio Camargo Correa, Odebrecht e UTC Engenharia, descrita como uma janela de oportunidades que não poderia ser perdida.

Cabe compreender a articulação do poder econômico local, que atua na OUC do Porto Maravilha, como também expor o financiamento de campanha do atual prefeito de Niterói, sendo o financiamento de campanha um procedimento para selar laços entre os poderes econômicos (FREITAS, 2014).

A ONG “Proprietários do Brasil” traçou uma linha de articulação entre os poderes econômicos e políticos locais do município do Rio de Janeiro no intuito de compreender quem são os “Donos do Rio”. Em suas análises, a ONG apresenta que:

Sergio Cabral e sua coligação, formada por PMDB / PT / PTB / PP / PC do B / PSB / PTC / PDT / PMN / PHS / PSC / PSL / PSDC / PTN / PRTB / PRP, foram amplamente financiados nas últimas eleições por empresas que se beneficiaram com sua gestão de preparação da cidade para a Copa e Olimpíadas (Quem são os Proprietários do Brasil, 2014 apud FREITAS, 2014, p. 31).

Por fim, cabe estudar a dimensão socioeconômica do município, tentando perceber em que condições a cidade se encontra para discutir uma OUC que possa contribuir com a reversão da tendência de políticas públicas cada vez mais excludentes, ou se a tendência é que ela aponte para justamente a acirramento das políticas públicas segregadoras.

## **2.6 A dimensão socioeconômica**

A área central de Niterói é composta por quadras dispostas em uma malha ortogonal planejada, como visto no subitem 2.1. A divisão fundiária segue o projeto da Vila Real da Praia Grande (Plano Pallière) de 1820, com lotes de testada estreita e grande profundidade (Figura 45). Como resultado dos aterros realizados ao longo dos anos, a área central possui, hoje, o dobro da área original, que ainda não foi ocupada.

São grandes quadras ainda vazias, atualmente utilizadas como áreas de estacionamento.

O Centro de Niterói vive um paradoxo: um conflito entre as áreas de preservação e as áreas propícias à expansão. Enquanto, nos últimos anos o poder público e a iniciativa privada veem a área aterrada, periférica ao centro (da qual faz parte o “Caminho Niemeyer”) como ponto de referência para o desenvolvimento da região e para onde, desde então, estão sendo destinados recursos, a área consolidada, antiga e de relevância histórica, vem de forma contínua e gradual vivendo um processo de estagnação, principalmente no perímetro formado pela Rua Visconde de Sepetiba, Avenida Rio Branco, Rua Feliciano Sodré e Avenida Amaral Peixoto (PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, p. 45).

No Centro de Niterói são encontradas edificações que datam do final do século XIX, do início do século XX, de arquitetura simples, mas que constituem importantes conjuntos de interesse de preservação e, não menos importantes, as edificações em estilos de neocoloniais a ecléticos coexistem com prédios novos.

Nas quadras (Figura 47) que compõem o conjunto histórico predominam o uso residencial e gabarito de dois pavimentos, com alguns poucos exemplares de edificações de uso coletivo e misto de gabarito até onze pavimentos.

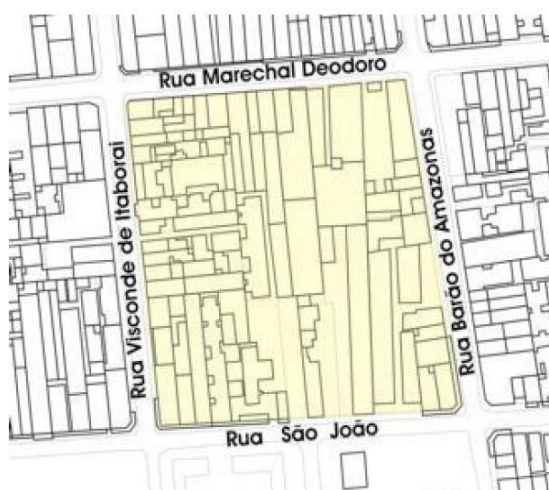


Figura 47: Tecido das quadras da área central.  
Fonte: PREFEITURA DE NITERÓI, 2006, p. 45.

Através de várias intervenções, como já visto neste capítulo, a malha do centro foi se expandindo e mudando de caráter, mas esta estrutura colonial manteve-se concentrada na maior parte de sua área. As exceções estão localizadas principalmente no entorno da Praça da República, onde se verifica um caráter tipicamente institucional, com lotes de grandes dimensões, no Aterrado São Lourenço, que também segue com caráter institucional e grandes galpões, porém apresenta malha radial, cujo eixo encontra-se na Avenida Jansen de Melo e no eixo da Avenida Amaral Peixoto, mantendo um padrão de ocupação no modelo galeria, com lotes mais largos e profundos, gabarito mais elevado, se comparado ao restante do centro.

Nas considerações socioeconômicas, busca-se, através da interpretação de alguns dados, tabelas e gráficos, examinar as condições sociais e econômicas da cidade que antecederiam à proposta da OUC da área central. Será traçado um perfil socioeconômico da área que ajude a compreender a produção do espaço, tendo como pano de fundo que a cidade, como expressão da sociedade, está dividida em classes sociais, as quais têm o acesso ao espaço condicionado diretamente pela sua renda. Logo, cabe uma discussão sobre o desenvolvimento da informalidade, de forma a que essa análise contribua para a discussão da hipótese principal do presente trabalho, que é se a OUC pode contribuir para redução das desigualdades socioespaciais.

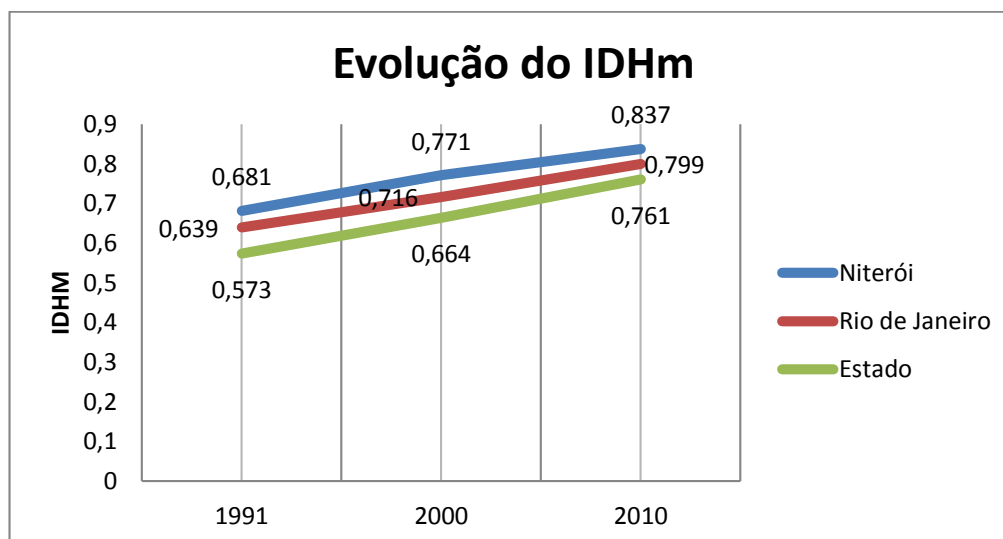


Gráfico 2: Evolução do IDHm.  
Fonte: O autor, sobre dados do IBGE

O município de Niterói faz parte da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, situada à margem leste da Baía de Guanabara, conurbada com os municípios de São Gonçalo e Maricá, e possuía, em 2010, 487.562 habitantes, com uma estimativa<sup>76</sup> para 2014 de 495.470 habitantes, e com uma extensão territorial de 133.916m<sup>2</sup>. É o 5º município em população do Estado e a sua densidade demográfica é de 3.640,80 Hab/Km<sup>2</sup>, a 7ª maior do Estado Está entre as quatro cidades de maior PIB do Estado, totalizando R\$15.112.496,00. Possui o maior IDHM<sup>77</sup> (0,837) do Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2010), que vem aumentando nas últimas décadas (Gráfico 2).

<sup>76</sup> IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014, publicada no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

<sup>77</sup> Índice de desenvolvimento humano municipal – 2010.

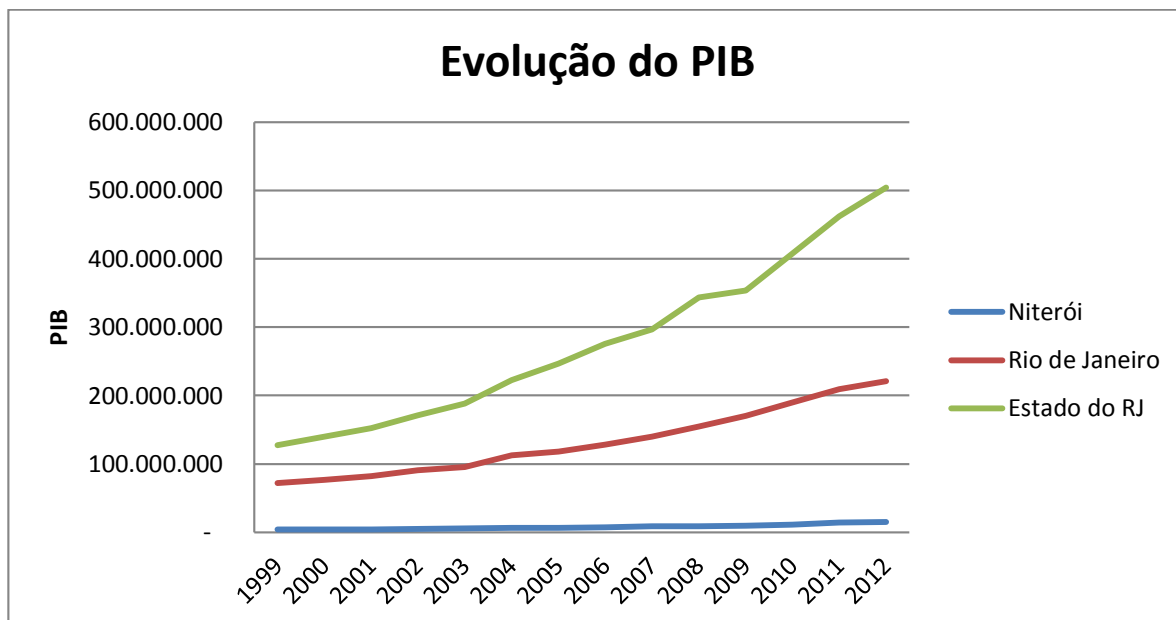


Gráfico 3: Evolução do PIB corrente (em mil reais).  
Fonte: O autor, sobre dados do IBGE

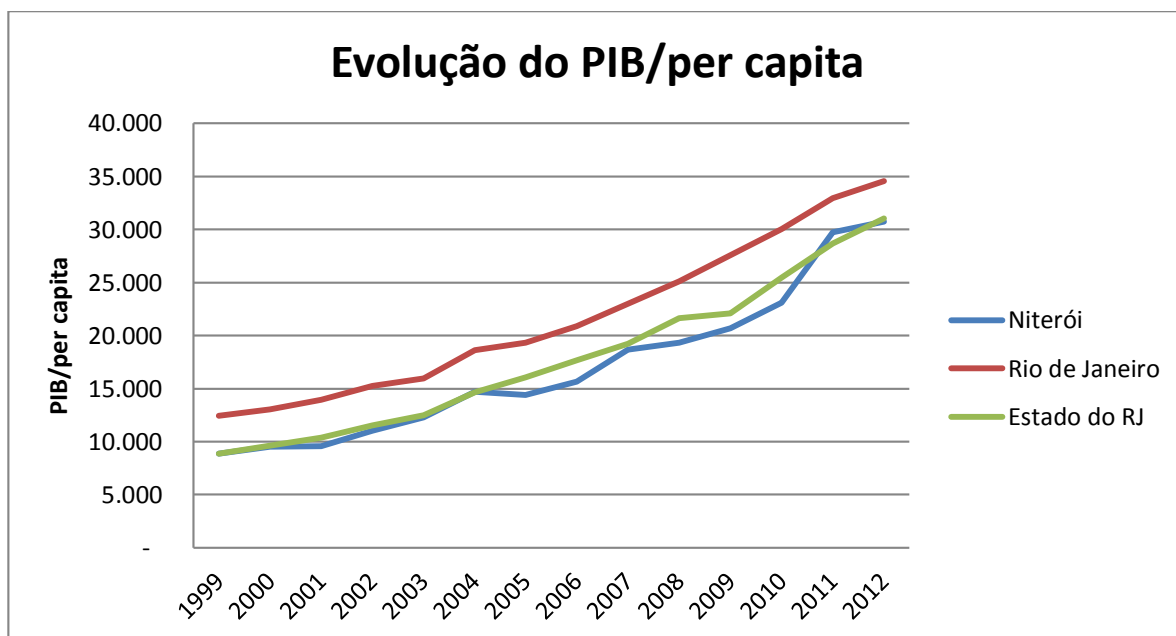


Gráfico 4: Evolução do PIB/per capita.  
Fonte: O autor, sobre dados do IBGE.

Os dados do Censo Demográfico do IBGE evidenciam que a população urbana do Brasil passou de 81,25% em 2000 para 84,35% em 2010. No Estado do Rio de

Janeiro essa percentagem sobe para 96,7% de população urbana. O IBGE considera que Niterói possui 100% de população urbana, desde a década de 1980<sup>78</sup>.

O PIB do município de 2000 a 2010 cresceu 158%, menos que o Estado, que cresceu 191%, ambos abaixo do crescimento da cidade do Rio de Janeiro (Gráfico 3), enquanto que o PIB per capita do município nos últimos anos ultrapassou, em 2011, os níveis do Estado (Gráfico 4). Em 2012, chegava ao valor de R\$30.792,00 por habitante, enquanto o Estado, R\$31.065,00.

O município possui cinco regiões de planejamento: Praias da Baía, Leste, Pendotiba, Oceânica e Norte, e 52 bairros. O presente trabalho trata da Área central de Niterói, situada na Região das Praias da Baía, que concentra 48,7% da população da cidade e ainda da área de influência<sup>79</sup> da Operação Urbana, que envolve os seguintes bairros: Boa Viagem, Centro, Bairro Fátima, Gragoatá, Icaraí, Ilha da Conceição, Ingá, Morro do Estado, Pé Pequeno, Ponta D'Areia, Santana, São Domingos, São Lourenço. O mapa 04 apresenta as áreas de planejamento e área de influência da Operação Urbana.

Entre 2000-2010, a cidade de Niterói teve um crescimento de 0,60%, enquanto o Rio de Janeiro cresceu 0,86% e o Estado 1,06%. A Tabela 02 compara o crescimento de Niterói com o crescimento do Estado e não mostra grande diferença até 1990, quando começa uma queda no crescimento em relação ao Estado e à cidade do Rio de Janeiro e do Brasil. Mostra uma tendência da cidade a ter uma população adulta, que é corroborada pela parcela de idosos com mais de 60 anos, que chega a 17,1% da população. A expectativa de vida ao nascer no Brasil está em

---

<sup>78</sup> Embora só tenha deixado de possuir área rural em 1992 com aprovação do Plano Diretor.

<sup>79</sup> Tomando como referência o EIV/2013 da Operação Urbana Consorciada.



73,9 anos, enquanto no Rio de Janeiro é de 75,1 anos e em Niterói chega há 76,2 anos (IBGE, 2010).



Mapa 4: Regiões de Planejamento e Área de influência da OUC.  
Fonte: O autor sobre Mapa de Regiões de Planejamento da PMN. 2015.

A população cresceu significativamente a partir da “década de 1970, foi de 397.135 habitantes para 491.807 em 2012, [e] atribui-se esse crescimento à construção da Ponte Rio-Niterói, que facilitou a migração das populações intraurbanas” (FIGUEIREDO, 2015, p. 41). Porém, não alcançou os níveis de crescimento do Estado e da cidade do Rio de Janeiro.

Crescimento da população de Niterói/Referenciais comparativos				
Ano	População	%Pop Niterói/ Cidade do Rio de Janniero	% Pop Niterói/ Estado do RJ	% Pop Niterói/ Brasil
1950	186309	7,84	3,99	0,36
1960	243168	7,41	3,66	0,35
1970	324246	7,36	3,6	0,35
1980	397135	7,8	3,52	0,33
1991	436155	7,96	3,41	0,3
2000	459451	7,84	3,19	0,27
2010	487562	7,71	3,05	0,26
2012	491807	7,7	3,03	0,25

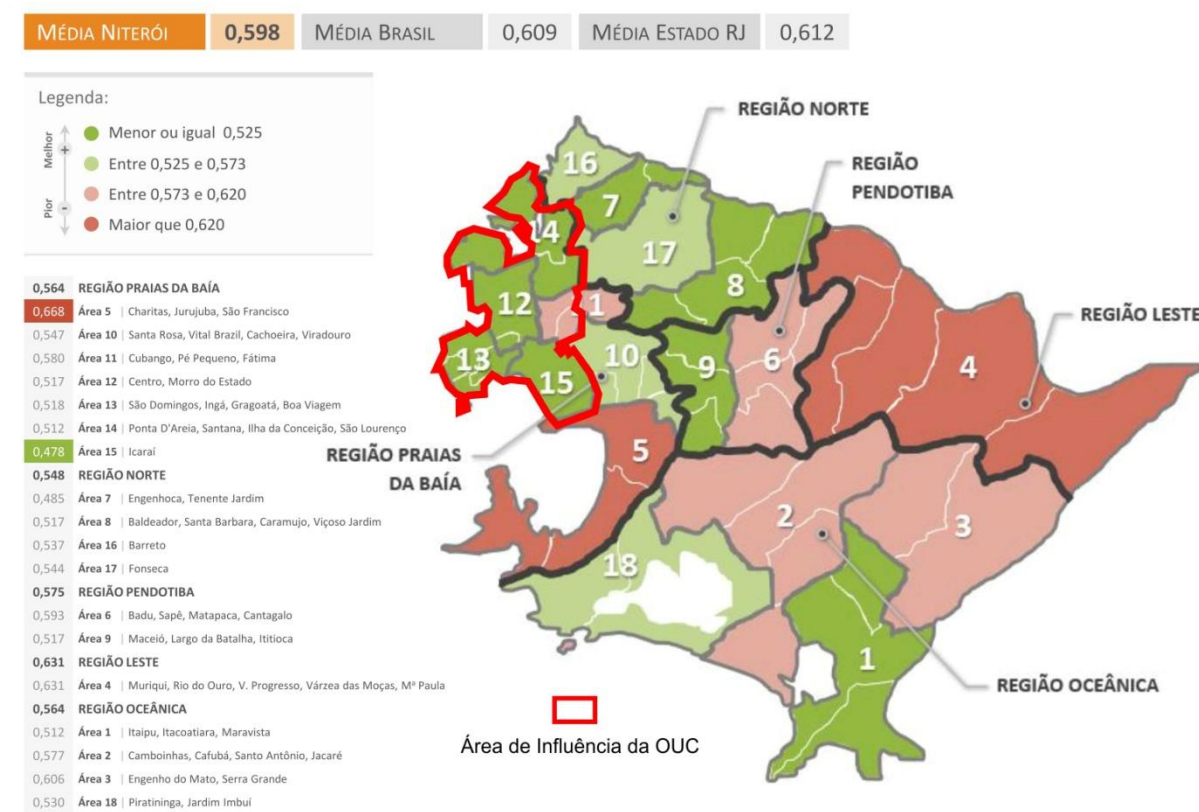
Tabela 2: Crescimento da população de Niterói/ Referenciais comparativos.  
Fonte: IBGE. 2014.

A cidade não é exceção quanto à predominância do setor terciário da economia, assim como em todo o Estado: esse setor é responsável por 88,2% do PIB, o secundário por 11,6 % e primário por 0,2%. Pode-se destacar a indústria da construção naval como setor de aquecimento na economia da cidade. O setor de serviço absorve 54,8% dos empregos formais, enquanto o comércio 20,8% e a indústria com 8,3%. Niterói, comparada ao Brasil e ao Estado do Rio de Janeiro, possui uma menor proporção de domicílios com renda de até 01 salário mínimo per capita, sendo a maior com renda familiar per capita maior que 05 salários mínimos (23,44%).

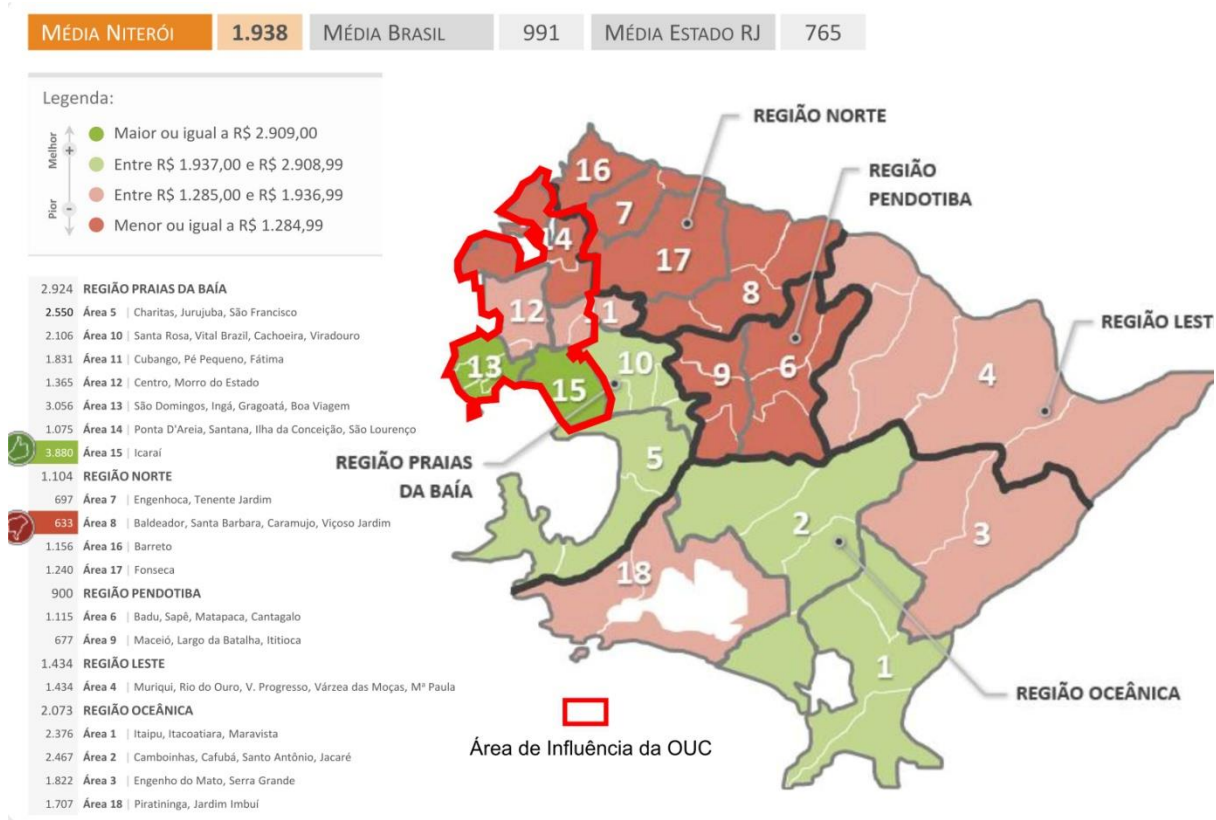
Outro índice que aponta as desigualdades no município é o índice de Gini<sup>80</sup>. Niterói apresentou em 2010 um índice de 0,5983. Porém, há duas décadas esse índice

<sup>80</sup> O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda (IPEA, 2004).

vem aumentando, ou seja, a cidade vem cada vez mais aumentando a concentração de renda que é inclusive, maior que a do Brasil (0,591).



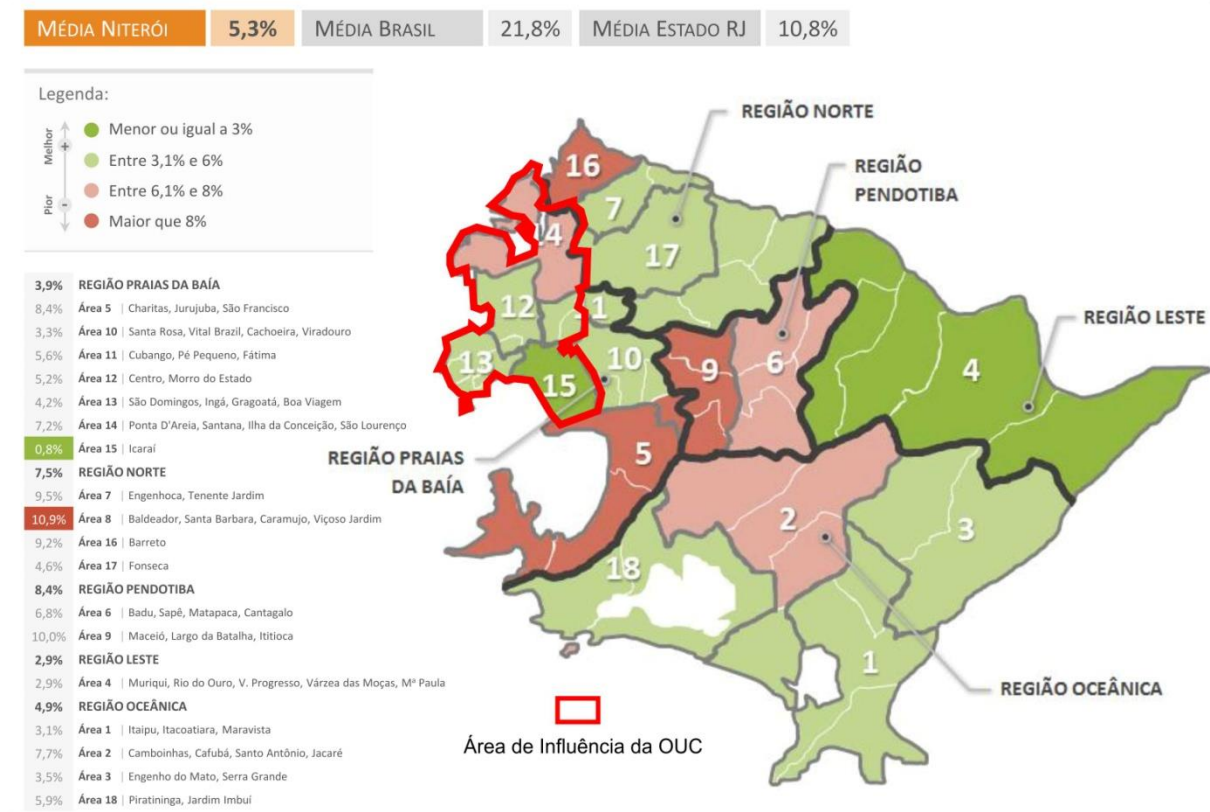
O Mapa 05 mostra as áreas de ponderação do índice de Gini, sua relação com a cidade e com a área de influência da OUC, apontando que a região das Praias da Baía possui as maiores taxas de desigualdades. O mapa 06 apresenta a renda das áreas de ponderação, onde as áreas 13 e 15 são áreas com maior renda do município e incluem os seguintes bairros: Icaraí, Ingá, São Domingos e Gragoatá. Porém, apresentam, também, as áreas de menor renda, na área 14, onde se encontram os seguintes bairros: Ilha da Conceição, Ponta D'área, São Lourenço e Santana.



Mapa 6: Distribuição de Renda per capita.  
Fonte: PMN, 2014.

A região das Praias da Baía, como visto no Capítulo II, foi alvo de diversos empreendimentos imobiliários a partir da década de 1990. Diversas intervenções do poder público municipal, como o MAC, Caminho Niemayer e a construção da estação das barcas em Charitas. Entretanto, os dados do Censo 2010 (IBGE) apontam, também, uma alta incidência de uma população extremamente pobre (8%), que supera os índices da cidade (6,2%) e evidencia um processo de favelização, com crescimento desordenado dos chamados “aglomerados subnormais”<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> De acordo com o IBGE, aglomerado subnormal “É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública)” (IBGE, 2010).



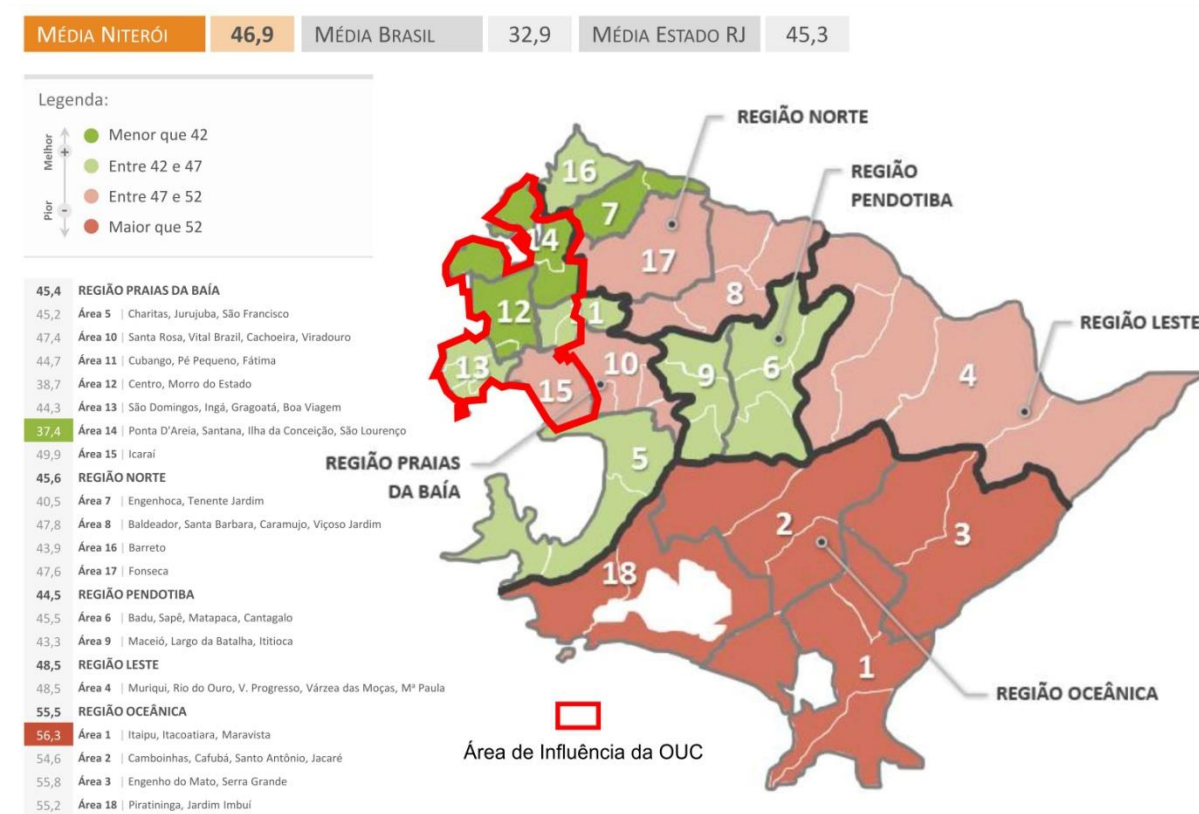
Mapa 7: Distribuição Bolsa Família.  
Fonte: PMN, 2014.

O Mapa 07 representa a quantidade de bolsas-família no município e nele é possível perceber que na região das Praias da Baía, a Área 05 (Charitas, Jurujuba e São Francisco) é a segunda em quantidades bolsas, chegando a 8,4% de sua população.

Nas regiões de planejamento, o percentual de pessoas em domicílio com banheiro e esgoto ligado à rede geral teve seus piores indicadores nas regiões de Pendotiba (entre 55,1% e 70%) e Leste (menos de 55,1%). Na região Oceânica, somente a área de ponderação 03 apresentou entre 55,1% e 70%, as demais com mais de 85,1%. Já a região Praias da Baía é a mais homogênea, possuindo mais de 85,1%. “Tais dados possuem correlação com histórico de ocupação das regiões da cidade, atrelados a uma evolução urbana que tem a fronteira se expandindo, sobretudo a partir de 1970, rumo a Pendotiba, região Oceânica e Leste”

(FIGUEIREDO 2015, p. 44), sendo que algumas possuem ocupação sem, no entanto, terem infraestrutura básica.

Por outro lado, 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. O Mapa 08 mostra o tempo de deslocamento para o trabalho. A Região das Praias da Baía, principalmente o centro da cidade registra um tempo menor do que 42 minutos, isto é, trata-se da região onde as pessoas demoram menos tempo para chegar ao trabalho, enquanto a Região Oceânica é aquela onde as pessoas demoram mais de 52 minutos.



Mapa 8: Tempo de deslocamento da residência ao trabalho.  
Fonte: PMN, 2010.

No item educação, a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>82</sup> entre 2005 e 2011 evidencia que, nos anos iniciais da formação da população, os índices de Niterói estavam abaixo dos índices nacionais (em 2011, ficou com média 4,6 e a média nacional foi 5,0). Nos anos finais da formação, as notas pioram: 3,7, abaixo na média nacional (3,8) e da estadual (4,2).

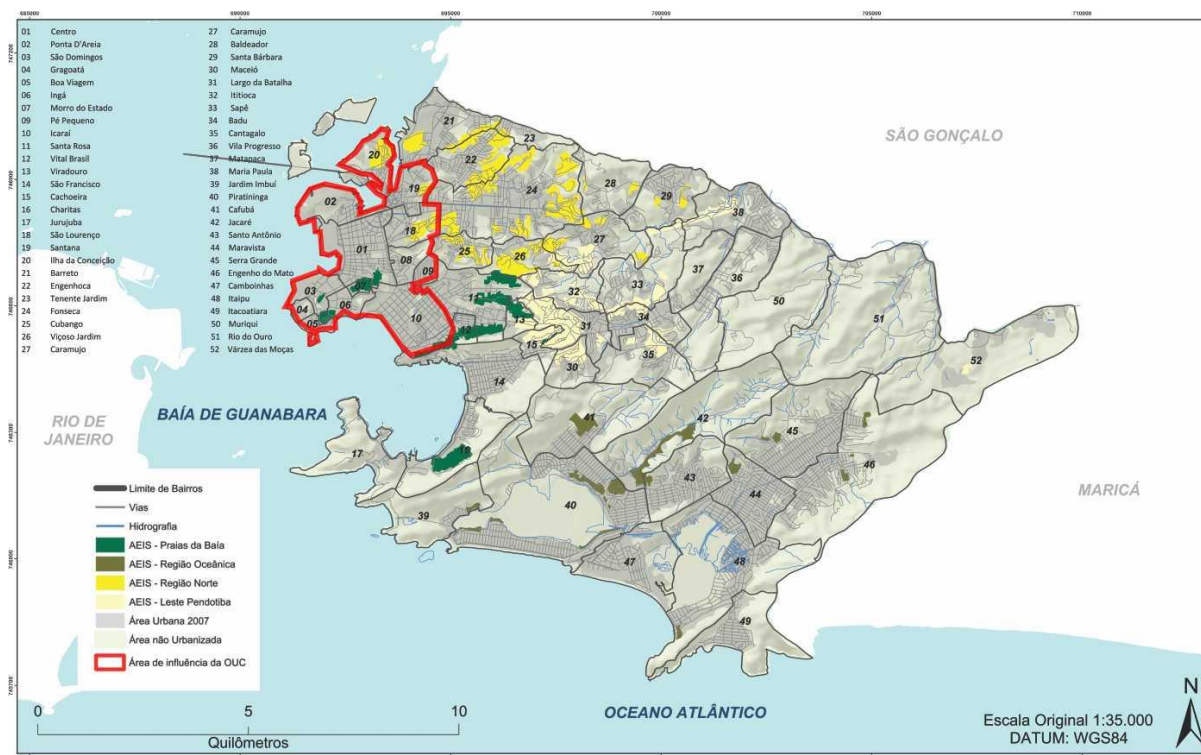
A porcentagem de crianças que frequenta escola entre 0 a 3 anos é de 40%. No Centro da cidade essa porcentagem cai para 35%. Na faixa de 4 a 5 anos 90,7% estão na creche, enquanto que na faixa de 15 a 19, 73% frequentam a escola. No nível superior temos um índice de 36,8% da população. Há também uma grande disparidade entre o ensino público e privado no quesito distorção idade-série. No Ensino Fundamental I, a distorção é de 30,4% e no privado de apenas 4,9%, No Ensino médio, no setor público é de 38,2% e no privado de 10%.

#### A informalidade

Niterói apresentou um expressivo número de Áreas de Especial Interesse Social (Mapa 09), que é correlacionado ao recente eixo de expansão da cidade, ocorrido a partir 1970, com a construção da ponte Rio-Niterói e a expansão da fronteira urbana, consequência da demanda por moradia da população mais pobre, que busca estar mais próxima de um potencial mercado de trabalho, sobretudo em setores de serviços e comércio que não exijam índices de escolaridade elevados.

---

<sup>82</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica representa a iniciativa de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas (INEP, 2015).



Mapa 9: Áreas de Espacial Interesse Social (AEIS) de Niterói.  
Fonte: PMN, 2010.

Niterói é uma cidade com grandes desigualdades socioespaciais, com diversas favelas e ocupações populares, “localizadas frequentemente em áreas impróprias para ocupação, sujeitas a riscos de deslizamentos de terra e inundações, ou em áreas populares com falta de infraestrutura urbana” (BIENENSTEIN, R. et al, 2014, p. 7).

Como é possível verificar em recente pesquisa realizada por Bienenstein R. et al (2011), destaca-se as comunidades dentro da Área de influência da OUC, com a quantidade de domicílios: Morro da Ilha da Conceição (641), Morro de Fátima (226), Morro do Arroz e Morro da Chácara (338), Morro do Estado (1.329), Morro do Palácio (558), Lara Vilela (181), Morro da Penha, Vital Brasil e Cavalão (1.525) e Morro da Cotia (65) e a comunidade da Praia Grande (que não foi identificada como AEIS pelo município). Juntas, totalizam 4.863 domicílios somente na área de influencia da OUC. Ou seja, 19.452 pessoas, vivendo em assentamentos precários 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 breve análise dos assentamentos e das ocupações informais de imóveis contidas dentro do limite da OUC indica que, em 1980, Niterói registrava 29 assentamentos precários (APs) e 35 mil moradores (apud OLIVEIRA, 1991, p. 1004, apud AZEVEDO, 1987) para uma população total de 397.123 habitantes, enquanto em 2013, a informalidade na Cidade chegava a seguinte marca: 87 assentamentos precários e 40.800 moradias, totalizando 123 mil pessoas morando em APs com uma população total da cidade de 494.200 habitantes (Gráfico 05).

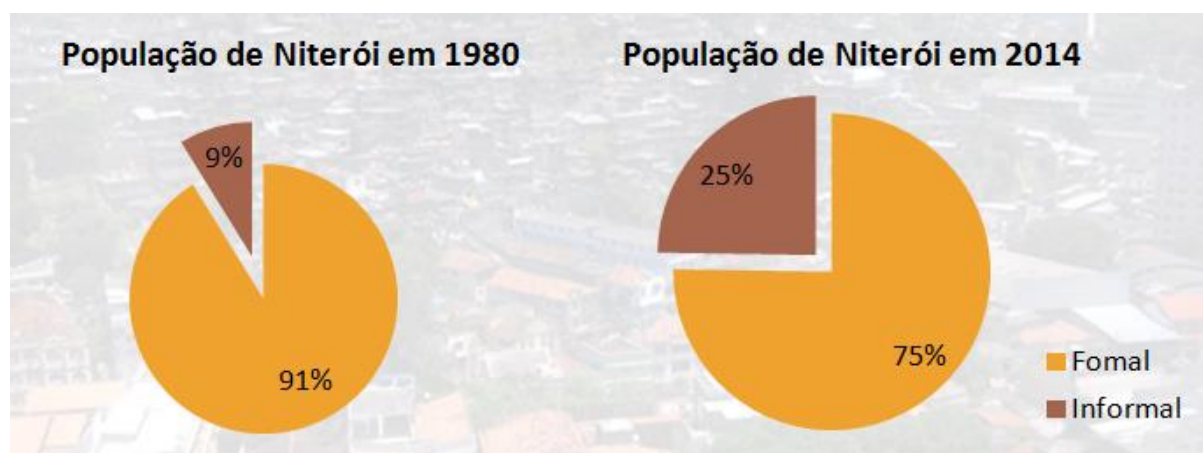


Gráfico 5: Evolução da População em situação de informalidade em Niterói.  
Fonte: O autor.

Na área central da cidade existem 10 assentamentos precários com 2.800 moradias e mais 20 ocupações em imóveis vazios e/ou subutilizados. Esse processo de crescimento da cidade afirma o que Jaramillo (1992) diz sobre a tendência latino-americana de crescimento urbano, rápida urbanização decorrente de uma expansão hipertrofiada da área central, somada à imigração nordestina (OLIVEIRA N., 2001) consolidam as origens das favelas do centro da cidade.

## Morro do Estado

No início do século passado, como já visto neste Capítulo, frente a ocupação de diversos morros da Cidade, Niterói, então capital do Estado, autoriza, através do Decreto Municipal nº 255, de abril de 1914, a construção de habitações em diversos de seus morros, incluindo o Morro do Estado (Figura 48), cujas terras eram devolutas da União (AZEVEDO, 1997). Com isso, se inicia o processo de ocupação do Morro do Estado, com a aquiescência do poder público, e justamente por isso recebe esse nome: Morro do Estado.



Figura 48: Localização do Morro do Estado e Chácara e Arroz.  
Fonte: O autor, sobre imagem Google, 2012.

Portanto, existem famílias com documentos da posse da terra, que moram no Morro do Estado há 90 anos, segundo a pesquisa de Ney de Oliveira, o que reforça a ideia de que o crescimento da favela não se deu de forma espontânea e sem a presença do Estado e, até autores com pressupostos de regularização fundiária conservadora, como De Soto, são capazes de perceber que

**“na verdade, marginal é a legalidade; a extralegalidade tornou-se a norma”**, sugerindo que, dada a escala que o problema atingiu, não há mais como reprimi-lo, sendo a legalização a única alternativa que os governos teriam caso pretendam estabelecer algum controle do desenvolvimento urbano na periferia do capitalismo (MAGALHÃES, 2007, p.113, grifo nosso).

Em Niterói, esse processo é corroborado quando são analisados os dados de 1940, que mostram em levantamento oficial que havia 200 moradores no Morro do Estado (HIRSCH, 1974). Em 1942, se acrescenta a esse processo a remoção da população do Morro do Gragoatá e sua transferência para o Morro do Estado; (OLIVEIRA N., 2001), o que, somada à migração nordestina, também é um componente na ocupação do morro, definindo as bases da formação da comunidade.

A primeira ameaça de remoção do Morro do Estado de que se tem notícia é datada de 1974, decorrente das políticas do Governo Militar. É uma data marcante, pois segundo Ney Oliveira (2001), compreende a fundação da primeira associação de moradores do Morro do Estado. Na Figura 49 vemos que o Morro do Estado, em 1972, já estava com sua ocupação consolidada.

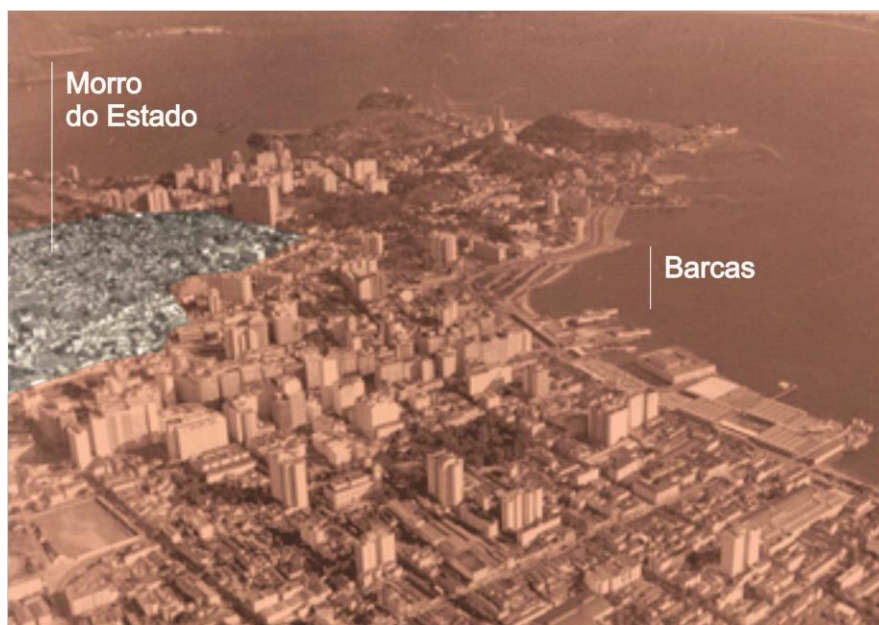


Figura 49: Vista aérea da Av. Amaral Peixoto 1972.  
Foto: Sonia Mendes. Modificado pelo Autor.

Portanto, um plano que venha a ser pensando para o centro de Niterói não pode desconsiderar o Morro do Estado. Cabe ao Estado, mais precisamente ao município, a gestão urbana, que pressupõe o tratamento igualitário entre as regiões

da cidade. Ainda mais numa comunidade que há mais de 90 anos sobrevive no Centro de Niterói. Contudo é importante estabelecer uma relação entre os dados encontrados e as ameaças sofridas pela comunidade, avaliando em que medida as ameaças são capazes de se tornar realidade e de impor um processo de valorização fundiária que não permita que os mais pobres da comunidade possam continuar vivendo em seus domicílios.

### Favela do Sabão

A favela do Sabão (Figura 50) está situada na Zona Norte de Niterói, no bairro de São Lourenço foi demarcada como AEIS social no PUR da Zona Norte em 2006. Entre 2000 e 2011, o assentamento apresentou um crescimento horizontal de 9,39% e um crescimento do número de domicílios de 111 para 208, totalizando 87,39% de aumento<sup>83</sup>.



Figura 50: Localização da Favela do Sabão.  
Fonte: o autor, sobre foto do Google, 2015. Acesso em 20/09/2015.

<sup>83</sup> Monitoramento de indicadores socioeconômicos nos municípios do entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro: COMPERJ: boletim eletrônico de acompanhamento no município de Niterói: 2000-2011 / ONU-HABITAT, Universidade Federal Fluminense. — Niterói: Editora da UFF, 2013.

## Comunidade Praia Grande (Vila dos Pescadores)

Uma antiga comunidade (Figura 51) pesqueira ainda resiste na faixa de areia, com aproximadamente 100 metros de comprimento, ao lado do Caminho Niemeyer no Centro da cidade. O local abriga há mais de 50 anos a **Associação dos Pescadores e Amigos da Praia Grande**, composta por aproximadamente 150 pessoas, distribuídas em 50 famílias.

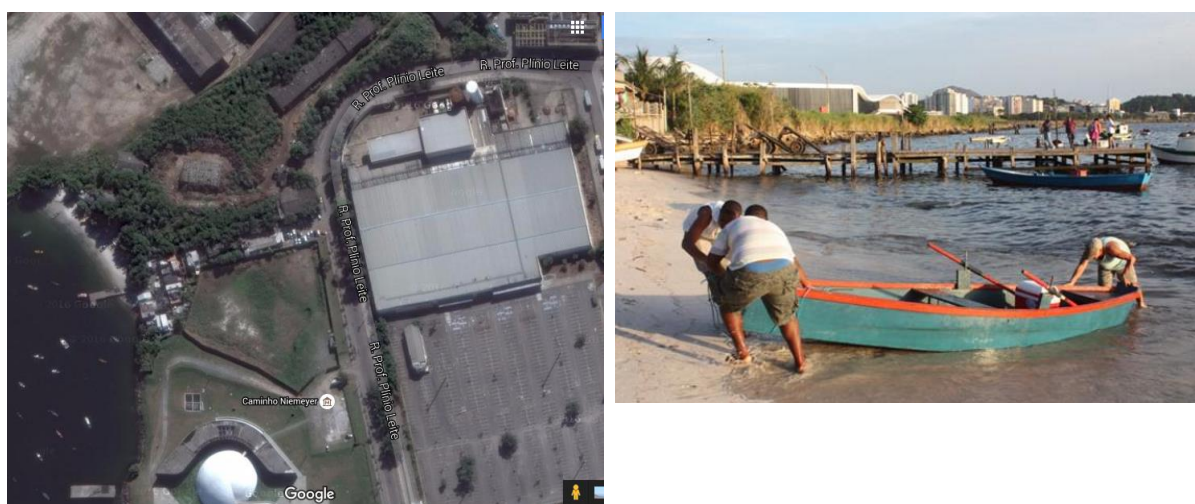


Figura 51: Comunidade Praia Grande  
Fonte: Google Maps. Acesso em 27.06.2016

Ainda sobre a informalidade, cabe ressaltar, que existem ocupações de imóveis vazios ou subutilizados por famílias de baixa renda. Conforme levantamento realizado pelo NEPHU (2013), são 19 ocupações informais na área central e seis nas imediações, conforme Mapa 10.



Mapa 10: Ocupações na Área Central.  
 Fonte: Imagem PMN, 2013. Marcação das ocupações pelo Autor, a partir de dados de BIENENSTEIN, 2013, slide 10.



Mapa 11: Mapa síntese das Ocupações na Área Central e das AIEs.  
 Fonte: Imagem PMN, 2013. Marcação das ocupações e das AIEs pelo Autor, a partir de dados de BIENENSTEIN, 2013, slide 10.

Além disso, Niterói ainda possui um intenso comércio na sua área central. O comércio informal é marcado pela presença de diversos trabalhadores que utilizam as ruas da cidade para vender seus produtos, embora também exista um comércio especializado, onde é possível encontrar ferramentas de construção, produtos para pesca, artesanato, artefatos religiosos, papelarias, concessionárias de moto e restaurantes, por exemplo. Existem ruas no Centro exclusivas para pedestres com predominância do comércio popular, como a Rua Coronel Gomes Machado e Rua São Pedro (Figura 52). Portanto, a informalidade, é característica da Área central de Niterói, que convive com outros padrões comerciais, como o Plaza Shopping (Figura 53).



Figura 52: Fotos do comércio popular do centro de Niterói.  
Fonte:



Figura 53: Fotos do comércio no Plaza.  
Fonte: [http://imagem.band.com.br/zoom/f\\_277810.jpg](http://imagem.band.com.br/zoom/f_277810.jpg). Acesso 24.06.2016.

Cabe destacar, que os ambulantes em outubro de 2013, na véspera da aprovação da OUC de Niterói, a prefeitura realizou uma operação de ordenamento urbano na cidade, que chamou de “Calçada livre”.

De acordo com a Secretaria de Ordem Pública (SEOP), a operação Calçada Livre é uma ação que envolve diversos órgãos públicos (com seus representantes): Secretária de Ordem Pública, Marcus Jardim; Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, Bira Marques; Desenvolvimento Econômico, Fabiano Gonçalves; Conservação e Serviços Públicos, Dayse Monassa; Companhia de Limpeza de Niterói, Cláudia Neves, além de representantes da NitTrans e da Secretaria de Urbanismo e Mobilidade Urbana. Tem apoio também da Ampla, Águas de Niterói e da Polícia Militar, que realizam as novas diretrizes para o reordenamento urbano de Niterói.

Com relação ao comércio ambulante, o mesmo não será mais permitido no perímetro da Avenida Ernani do Amaral Peixoto. Num primeiro momento, os vendedores continuarão nas ruas Visconde de Uruguai, Coronel Gomes Machado e São Pedro e em médio prazo serão realocados.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico é responsável pela campanha junto ao comércio para disciplinar o horário de colocação de papelão, que tem como o objetivo, segundo Fabiano Gonçalves, evitar **“que os próprios moradores de rua utilizem o material e realizem um comércio paralelo na Amaral Peixoto ou mesmo para dormitório”** (NITERÓIMAS, 2013, grifo nosso). Essa frase revela a visão que a gestão tem com a população que vive na rua, o preconceito, o medo e a vontade de afastá-los do território, que reforçam as preocupações com as políticas de higienização da sociedade.

A Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, além de acolher e realizar as ações de abordagem, distribui folhetos explicativos para a população em que, dentre outras coisas, recomenda que **“a população não dê alimentos aos**



**moradores de rua para que o poder público possa fazer a abordagem adequada e encaminhar essas pessoas aos abrigos ou para tratamento necessários em casos de usuários de droga"** (idem, grifo nosso).

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos em parceria com o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTROPOP) fez o acolhimento de 18 usuários de drogas. Eles foram encaminhados para acompanhamento da equipe técnica dos serviços ofertados pela Assistência Social e pela Saúde.

Além do estacionamento irregular e abuso de propaganda, os agentes da Prefeitura coibiram também a atuação dos ambulantes irregulares e instalaram um novo plaqueamento em ambos os lados da via, definindo os locais permitidos para o estacionamento. A ação começou no início da Avenida Ernani do Amaral Peixoto, na Praça das Águas, indo até a Praça Arariboia. Ao todo, 70 funcionários da SEOP participaram da operação, que contou com 10 viaturas de apoio. A NITTRANS atuou com 15 agentes, além de seis reboques.

O secretário Marcus Jardim destacou a importância de realizar a operação no centro da cidade. Segundo ele, a ação no local será permanente.

O centro da cidade tem uma característica diferenciada. A atuação dos órgãos públicos será permanente como em outros bairros. **Essa operação está ligada a obra urbana consorciada para revitalização do centro da cidade de acordo com o projeto da Secretaria de Urbanismo** que prevê a total fluidez no trânsito na avenida Amaral Peixoto (idem, grifo nosso)

Só no primeiro dia da operação a Guarda Municipal emitiu 20 multas por estacionamento irregular e oito veículos foram removidos. O Departamento de Fiscalização de Posturas da (SEOP) notificou nove estabelecimentos comerciais,

incluindo bancas de jornal que vendiam cerveja. A NITTRANS rebocou oito carros e 16 motocicletas por estarem estacionados em locais proibidos.

Portanto, a informalidade, seja de moradia ou no comércio, na área central de Niterói começou com a permissão do governo municipal para a construção de habitações no Morro do Estado, que somado com a imigração nordestina a partir da década de 1950 e a expansão da cidade na década de 1980, consolidam vários traços de informalidade, que são de responsabilidade, principalmente, das administrações públicas que se sucederam no município.

#### A véspera da OUC

A aprovação da OUC se deu em 2013 e falta ainda esclarecer alguns dados sobre a área da Operação, para que se possa entender o que determinou a escolha dessa operação, e de que forma a renovação deveria ser realizada.

A taxa de crescimento populacional da área central de Niterói vem apresentando uma diminuição da sua tendência de queda, ou seja, cada vez vem diminuindo menos, embora continue sendo inferior à de todo o município. O Centro da cidade, na década de 2010, já aponta crescimento da população, como mostra a Tabela 03, alcançando um índice de 0,46%. Cresceu o mesmo que Icaraí entre 2000 e 2010, em percentagem. É claro que o Centro perdeu a importância política que já possuiu, mas esse dado demográfico é importante, pois aponta para uma tendência diferente do que a imprensa vem, ao longo das últimas décadas, propagando e é, provavelmente, resultado do Plano Urbanístico Regional. Mesmo tendo o Centro apresentado essas transformações seu o crescimento ainda é bem pequeno, levando-se em conta ser uma área infraestruturada.

BAIRROS	TAXA CRESCIMENTO ANUAL			AREA KM <sup>2</sup>	POPULAÇÃO 2010	DENSIDADE Hab/km <sup>2</sup>
	1991/2000	2000/2010	1991/2010			
Boa Viagem	0,49	-0,08	0,19	0,20	2088	8970
Centro	-1,73	0,46	-0,59	2,20	19349	8822
Fátima	-0,29	0,61	0,18	0,60	4.004	6347
Gragoatá	1,47	-5,35	-2,18	0,30	127	494
Icaraí	2,07	0,47	1,22	2,40	78.715	32.377
Ilha da Conceição	0,80	-1,10	-0,20	2,00	5.766	2.861
Ingá	0,76	0,37	0,56	0,70	17.220	23.617
Morro do Estado	0,85	0,67	0,75	0,20	4.073	24.012
Pé Pequeno	1,76	0,68	1,19	0,30	4.112	13.706
Ponta D'Areia	0,35	-0,32	0,00	1,40	6.937	5.070
Santana	-0,84	-1,32	-1,09	0,70	7.720	10.511
São Domingos	-1,48	0,23	-0,58	0,70	4.727	6.637
São Lourenço	-1,54	1,67	0,13	1,10	9.685	8.460
Total	0,69	0,33	0,50	12,90	164.523	12.753
Niterói	0,58	0,60	0,59	133,90	487.562	3.640

Tabela 3: Tabela de Crescimento Populacional dos bairros da Área de influência da Operação Urbana.

Fonte: EIV, 2013, p. 56.

Niterói aparece, também, no Anuário do Mercado Imobiliário Brasileiro, em 2012, como tendo o quarto metro quadrado mais caro dos lançamentos imobiliários do país. Em 2013, passa para o 2º lugar, só perdendo para a cidade de São Paulo (Gráfico 06).

Somado a isso, foi registrado um importante aumento da arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens de Imóveis (ITBI) entre 2012 e 2013, passando de R\$82.119.499,30 para R\$103.496.300,00, respectivamente, isto é, alcançando um aumento de 18,7% (Finanças dos Municípios Fluminenses, 2014, p. 68) (Gráfico 07).

Percebe-se que a Área central da cidade é uma região infraestruturada, com grandes desigualdades sociais, com ofertas de emprego, proximidade com a capital e com farta mão de obra qualificada. Entretanto, não vem sendo aproveitados de forma plena os investimentos que ali são realizados nem as possibilidades que os espaços subutilizados podem oferecer.

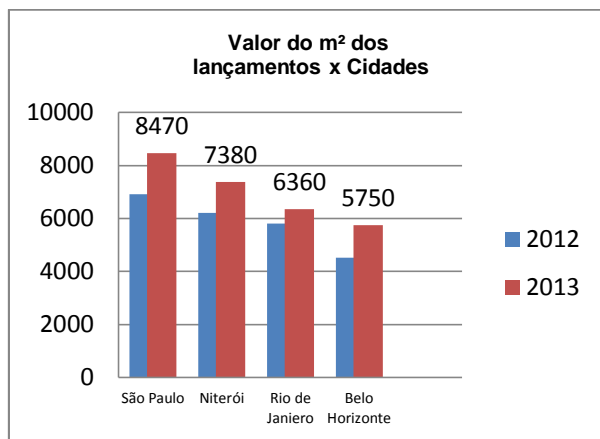


Gráfico 6: Valor m<sup>2</sup> X Cidades.  
Fonte: Anuário do Mercado Brasileiro, 2014.

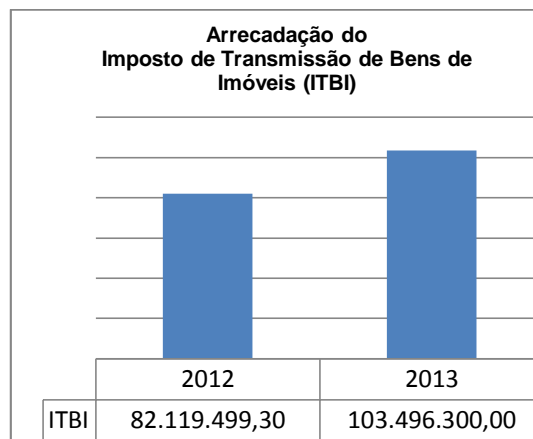


Gráfico 7: Arrecadação do ITBI.  
Fonte: Finanças dos Municípios Fluminenses, 2014.

Contudo, para efeito deste estudo de caso, vale salientar que o centro de Niterói vem apresentando índices de valorização bastante expressivos, chegando a taxa de 143%, no índice ZAP (Gráfico 08) que, somados aos dados apresentados no subitem anterior, ajudam a compreender os motivos das empresas Andrade Gutierrez, Norberto Odebrecht e a OAS<sup>84</sup>, em janeiro de 2013, enviarem para a prefeitura de Niterói a Proposta de Manifestação de Interesse (PMI), que contém o pedido de autorização para “a realização dos Estudos de Viabilidade para implantação de projeto visando a revitalização<sup>85</sup>, operação e manutenção da área central de Niterói” (Decreto do Prefeito nº 11.373/2013).

<sup>84</sup> Cabe destacar que são as mesmas empresas que ganharam a licitação das obras do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro.

<sup>85</sup> Entende-se por Revitalização Urbana: “Operações destinadas a relançar a vida econômica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção aplica-se a todas as zonas da cidade, sem ou com identidade e características marcadas.” Conceituados na Carta de Reabilitação Urbana Integrada (Carta de Lisboa, 1995).

### variação do preço do m<sup>2</sup>

apartamento, centro, venda, nº de quartos indiferente

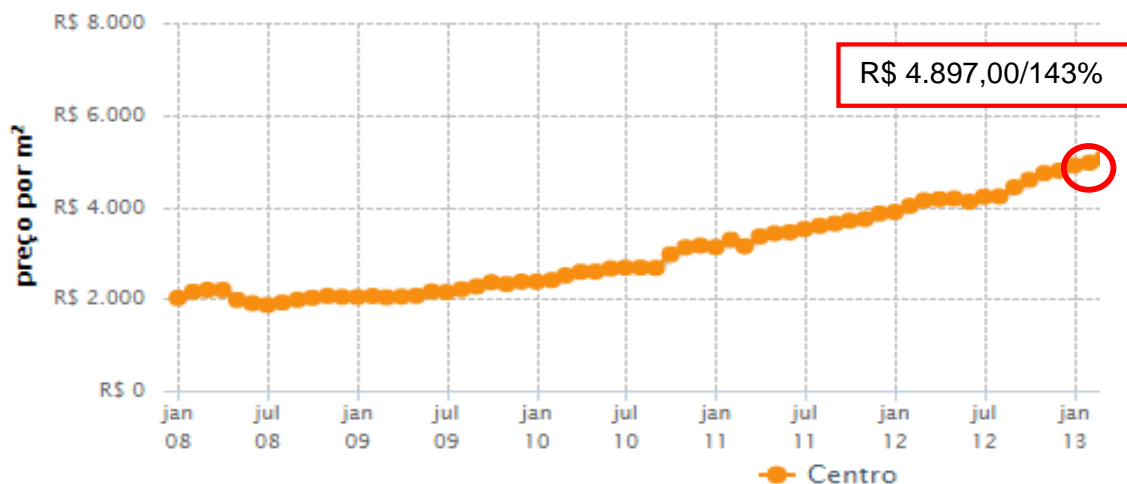


Gráfico 8: Valorização do preço do m<sup>2</sup> de Jan/08 à Jan/13.

Fonte: FIPE-ZAP, 2015.

Em resumo, os planos, projetos e intervenções para a área central da cidade, pela qual a cidade vem passando, são desdobramentos espaciais do estágio de desenvolvimento e reprodução da riqueza, ora, mais seletivo, ora mais excludente, porém, sempre, politicamente centralizado. No período modernizador, a cidade passou por grandes transformações espaciais, financiadas pelo Estado, em grande parte do tempo em regimes ditatoriais que possibilitaram um crescimento expressivo, abrindo portas para a participação do Capital estrangeiro, que lucrava com a ampliação de serviços, associados à expansão da malha de trens e bondes.

Sua posição de capital do antigo Estado do Rio de Janeiro lhe possibilitou uma grande injeção de investimentos públicos, que geraram grandes transformações e deslocamentos da população residente no centro para outras áreas da cidade, que aos poucos reforçaram a perda parcial da importância simbólica do centro da cidade. A área se desvalorizou em detrimento da valorização de outras áreas da região. A partir da fusão com o estado da Guanabara, quando Niterói perde sua posição de capital e em, paralelo, com o fim da construção da ponte Rio-Niterói, a cidade vê seu

deslocamento ser direcionado para a Região Oceânica. Para isto, se tornava estratégico a adoção dos transportes rodoviários, por conta da geografia da cidade, mas também pela necessidade de selecionar as classes que ocupariam as regiões em expansão. Assim, se desmontou o sistema de bondes e adotou o transporte rodoviário como o principal.

Contudo, com o início da redemocratização, abriram-se novas oportunidades, tendo em vista a nova legislação federal. A coalizão política que administra a cidade vem tentando organizar a renovação da área central que a cada proposta fica mais a gosto do mercado imobiliário, que enquanto não se interessa por construir no centro, desfruta das outras áreas da cidade, seja com a criação de “novos bairros” ou pela aprovação de outras legislações específicas. Por fim, esse processo reforça as desigualdades sociais. Niterói tem 25% da população vivendo em assentamentos precários, 6,2 % abaixo da linha da miséria e, ao mesmo tempo, 42,9% da população entre as classes A e B, sendo que 17,1% na classe A1 (a maior percentagem do país!), o que aponta para o acirramento das disputas socioespaciais. A proposta da OUC está inserida neste contexto.

No próximo capítulo, será analisado o caso da OUC da área central de Niterói, aprovada na Câmara Municipal de Niterói, em 2013, seu processo de aprovação, a leitura crítica do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que deu sustentação à Operação, e, posteriormente, as tendências deste processo.

## **CAPITULO III: A OUC da área central de Niterói.**

### **3.1 Introdução**

O Estatuto da Cidade obriga à gestão urbana democrática e compartilhada. Entende-se que um dos caminhos para isso seria a análise prévia das propostas e das mensagens executivas, no que tange à política urbana, pelo COMPUR, que incorpora todos os setores da sociedade. Como visto nos capítulos anteriores, as propostas de revitalização do centro apresentadas pela administração vinham sendo rejeitadas. Entretanto, a partir de 2012, a conjuntura municipal sofre uma mudança qualitativa com a volta do Partido dos Trabalhadores (PT) à prefeitura, através da eleição de Rodrigo Neves. Neste capítulo, busca-se aprofundar o entendimento desse processo, através do estudo de caso da OUC da Área Central da cidade, mostrando como foram as audiências, debates e manifestações acerca da proposta. A intenção é que se possa subsidiar o entendimento dos limites e das possibilidades para a realização de uma OUC em um país da “semiperiferia do capitalismo” que aponte para o enfrentamento da segregação socioespacial, pois “na prática, [esse instrumento vem] funcion[ando] como facilitador da penetração do capital estrangeiro nas suas várias formas” (TAVARES, 1997, apud FIX, 2007, p. 166) e que as cidades não estão sendo inseridas nos fluxos internacionais de capital por um resultado espontâneo do aumento da sua competitividade mas, sim, de uma política deliberada, onde a desregularização financeira insere o Brasil e, demais periferias do capitalismo, na busca por rentabilidade (FIX, 2007, p. 167).

Este Capítulo se dedica a três questões principais: 1. O processo de aprovação da OUC da Área Central de Niterói e seus desdobramentos, isto é, detalha a forma

pela qual se deu a discussão da Operação com a sociedade e com o Poder Legislativo; 2. A revisão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e sua comparação com o PUR das Praias da Baía, identificando suas principais diferenças; e 3. As tendências para o desenvolvimento socioambiental da área central, avaliando os desdobramentos da Operação até o momento, apontando as iniciativas do mercado imobiliário na área de influência da OUC e as reações por parte de quem vive e trabalha no Centro.

### **3.2 A proposta da OUC e o processo de aprovação**

Na primeira década deste século, a região central de Niterói foi alvo de muitos interesses. Os projetos apresentados tinham um objetivo comum: promover o aumento do lucro imobiliário, por meio da mudança na legislação urbanística, com a intensificação do uso da terra, especialmente nas regiões mais valorizadas, sem que fosse precedida por estudos que apontassem possíveis impactos na infraestrutura e na mobilidade urbana (BIENENSTEIN R. et al, 2014).

Em 10 de janeiro de 2013, após dez dias de ter assumido a prefeitura, o prefeito Rodrigo Neves recebe um ofício com um pedido de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para a realização dos Estudos de Viabilidade para a implantação de um projeto visando à revitalização, operação e manutenção da área central de Niterói. Esse pedido foi realizado pelas empresas CNO Brasil (Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A.), AG (Construtora Andrade Gutierrez S.A.) e OAS (Construtora OAS S.A.) que, entre outras qualificações, se apresentam como as empresas que lideram a parceria público-privada do Porto Maravilha:



**Organização Odebrecht** detém vasta experiência no desenvolvimento, implantação e operação de sistemas concessionados no Brasil, merecendo destaque nos setores de saneamento, energia, rodovias e serviços públicos de manutenção e operação de áreas urbanas, sendo, inclusive, um dos atuais **sócios controladores da Concessionária Porto Novo S/A, projeto pioneiro que tem por objeto a prestação dos serviços necessários à revitalização, operação e manutenção da AEIU Portuária do Rio de Janeiro.** (...) **OAS** detém vasta experiência na estruturação de operação de sistemas concessionados no Brasil e no exterior, destacando-se os setores de saneamento, rodovias e serviços públicos de manutenção e operação de áreas urbanas, sendo, inclusive, **o sócio controlador Líder da Concessionária Porto Novo S/A, projeto pioneiro que tem por objeto a prestação dos serviços necessários à revitalização, operação e manutenção da Região Portuária do Rio de Janeiro** (PREFEITURA NITERÓI, DECRETO Nº 11373/2013, p. 6, grifo nosso).

O documento trata da modelagem da parceria público-privada no âmbito do Município de Niterói, que aborda, principalmente, as seguintes questões: objetivo, que se refere à revitalização da área central do município; estudo de viabilidade, que diz respeito às análises econômico-financeiras que envolvem as receitas e despesas previsíveis na operação, incluindo todos os investimentos a serem realizados ao longo do período de construção e de administração dos serviços no âmbito da Concessão; e prazo de entrega, 120 dias. A previsão de despesas para realização do estudo seria de R\$20.991.000,00. Por fim, o documento afirma que as empresas pretendem participar da licitação para execução do projeto e que devem ser ressarcidas, pelo vencedor da licitação, dos custos incorridos na realização dos estudos objeto do presente pedido de autorização.

Enquanto Rodrigo Neves estudava o pedido, em janeiro de 2013, encaminhava para o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e à Câmara dos Vereadores o relatório da situação fiscal do município que detalhava o passivo da gestão anterior, num total de aproximadamente “R\$573 milhões, referentes à dívida consolidada de R\$433 milhões; restos a pagar de R\$100 milhões; e a folha de pagamento do mês de

dezembro, no valor de R\$40 milhões<sup>86</sup>. Em paralelo, eram identificados por ele, os principais problemas, relacionados à área central, como a desorganização, deterioração, estagnação econômica, insegurança etc., as obras inacabadas do mergulhão da Av. Roberto Silveira<sup>87</sup> e a premência em tornar a porta de entrada de cidade, digna e atraente para os negócios, visitantes e turistas. Tem em vista ainda que Niterói é a

terceira cidade que mais recebe turistas no estado, ficando apenas atrás da capital e de Búzios. O município encanta basicamente pelos centros culturais e históricos e pelas suas praias oceânicas. Entre suas atrações mais visitadas estão a Praia de Icaraí, com as pedras de Itapuca e do Índio; o Caminho Niemeyer; o Museu de Arte Contemporânea (MAC) de Niterói; o mais importante conjunto de fortes e fortalezas militares do Brasil; além do maior acervo de obras do arquiteto Oscar Niemeyer, depois de Brasília, incluindo o Caminho Niemeyer (SMU de Niterói<sup>88</sup>).

Contudo, esse potencial turístico ainda é pouco explorado na área central, na avaliação da nova gestão. Com isso, Rodrigo Neves dá início ao projeto de revitalização e modernização que contempla diversas ações que visam, supostamente, estimular o turismo e construir áreas de lazer para os moradores e visitantes da região. Vale destacar que, com a realização dos Jogos Olímpicos de 2016, a cidade poderia se beneficiar do intenso trânsito de visitantes que passarão pelo Estado do Rio de Janeiro.

No dia 11 de abril de 2013, Rodrigo Neves, cria e delimita a Área de Especial Interesse Urbanístico da Área Central, ficando suspensos, pelo prazo de 360 dias, em toda a extensão do perímetro da AEIU da Área Central (Mapa 12), o licenciamento de obras de edificações e acréscimos, a abertura de logradouros, o parcelamento e

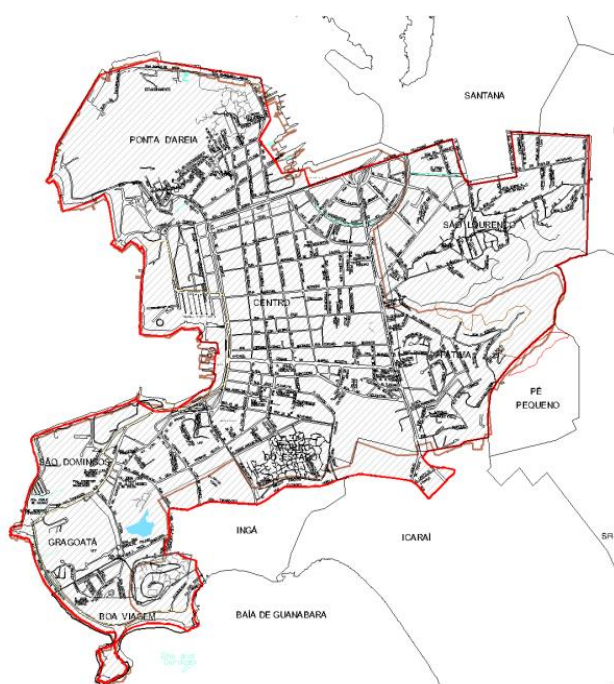
---

<sup>86</sup> Prefeitura de Niterói. Disponível em: [http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1425:rodrigo-neves-apresenta-relatorio-da-situacao-fiscal-do-municipio-de-niteroi](http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1425:rodrigo-neves-apresenta-relatorio-da-situacao-fiscal-do-municipio-de-niteroi). Acesso em 12.02.2016.

<sup>87</sup> Principal eixo de acesso a ponte Rio-Niterói.

<sup>88</sup> Secretaria Municipal de Urbanismo de Niterói, <http://centro.niteroi.rj.gov.br/oprojeto/> Acesso em 13.09.2015

remembramento do solo (PREFEITURA DE NITERÓI, DECRETO nº 11379/2013, Art. 3). Tendo em vista “os planos de revitalização urbanística na região central da cidade” (idem), “a necessidade de realização de estudos para propositura de instrumentos e parâmetros urbanísticos adequados para área, contemplando seu perfil estratégico e habitacional” (idem), “a aprovação de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada para realização dos respectivos estudos, na forma do Decreto nº 11.373/2013” (idem) e “a necessidade de estabilização da área para que seja viabilizada a realização dos estudos e do projeto de revitalização da área central de Niterói” (idem).



Mapa 12: Área de Especial Urbanístico da Área Central.  
Fonte: PMN, decreto nº 11.379/2013.

Contudo, definiu, também, que o valor máximo de ressarcimento dos estudos apresentados não ultrapassará o montante de R\$6.000.000,00 (seis milhões de reais) e que o Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (CGP) ficará com a incumbência de aprovar o estudo. Cabe dizer, que o Conselho foi criado em 2009, por Jorge Roberto Silveira. Este conselho é destinado a disciplinar e promover a realização de parcerias público-privadas no âmbito da Administração

Pública do Município de Niterói e elaborar o “Programa Municipal de Parceria Público-Privadas”. Destaca-se, ainda, não haver participação da sociedade civil neste conselho, que é composto somente por Secretários de Governo.

Em maio de 2013, foi realizado o Seminário sobre Centros Portuários, que teve como objetivo reunir especialistas para debater soluções, onde foi apresentado o “Projeto Porto Maravilha” e o “Projetos de Frentes Marítimas na Espanha e Cidades Mediterrâneas”. Entre outros participantes, o evento contou com o arquiteto catalão Carlos Ferrater<sup>89</sup>, que realizou um estudo para área central de Niterói, que não chegou a ser divulgada como proposta oficial. A proposta encontra-se no site do escritório do arquiteto, OAB – Office of Architecture in Barcelona, na sessão que trata de projetos em processo (Figura 54).

O seminário contou, ainda, com os painéis sobre “Revitalização de Áreas Portuárias do Mundo” e “Casos de sucesso de Revitalização de áreas portuárias”. Participaram também do evento, a secretária municipal de Urbanismo e Mobilidade Urbana, Verena Andreatta, o diretor-presidente CDURP, Alberto Silva, o presidente nacional do IAB, Sérgio Magalhães, e o presidente da ACEC (Associação Conselho Empresarial e Cidadania), Robson Gouveia.

---

<sup>89</sup> Carlos Ferrater é doutor e professor em arquitetura da Universidade Politécnica da Catalunha, acadêmico eleito da Escola Real de Belas Artes de Saint Jordi (Espanha) e diretor da Cátedra Blanca, de Barcelona. Em 2006, fundou o Escritório de Arquitetura de Barcelona (OAB). Recebeu também o título de "Doutor Honoris Causa pela Universidade de Trieste, na Itália. Venceu diversos prêmios em sua área de atuação, inclusive internacionais, como o Brunel Internacional de Arquitetura, na Dinamarca, em 2005. No ano de 2009, ganhou o Prêmio Nacional de Arquitetura, que foi concedido pelo Ministério da Habitação da Espanha por sua carreira.



Figura 54: Projeto da frente marítima para Niterói do Arquiteto Carlos Ferrater.  
Disponível em [http://wp.ferrater.com/?oab\\_projecto=niteroi&idioma=\\_en](http://wp.ferrater.com/?oab_projecto=niteroi&idioma=_en).  
Acesso em 26.02.2016.

O prefeito Rodrigo Neves afirmou neste seminário que Niterói receberia nos próximos anos cerca de R\$1,5 bilhão em investimentos em infraestrutura, em que se incluem, por exemplo, os R\$300 milhões para a implantação do BRT Transoceânica, que foi incluído no PAC da Mobilidade, R\$100 milhões de um contrato com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) para investimentos em mobilidade urbana e urbanização de favelas, além de cerca de R\$100 milhões para obras de drenagem e pavimentação de ruas da Região Oceânica. “Estamos estruturando um plano de desenvolvimento urbano para a cidade. **Queremos estruturar a cidade para o futuro e descentralizar o processo de desenvolvimento de Niterói**”<sup>90</sup>.

Contudo, o executivo municipal, com o objetivo de agregar apoio e ampliar sua coalizão de sustentação, e neutralizar a oposição ao seu projeto de cidade, busca

<sup>90</sup> Discurso de Rodrigo Neves disponível em [jornal-rioniteroinoticias.blogspot.com.br/2013/05/em-seminario-sobre-centros-portuarios.html](http://jornal-rioniteroinoticias.blogspot.com.br/2013/05/em-seminario-sobre-centros-portuarios.html), acesso em 26.02.2016, grifo nosso.

acelerar o processo de legitimação pela sociedade de suas propostas e, para tal, convoca a “5ª Conferência da Cidade de Niterói”, em maio de 2013.

Vale dizer que, durante a Conferência algumas estratégias foram utilizadas com o fim de enfraquecer a discussão pública ou neutralizar a oposição a suas propostas e, especificamente, começar a construir o consenso em torno da proposta de Operação Urbana. Por exemplo, a proposta de OUC foi apresentada como obras de revitalização do centro de forma genérica, sem entrar no conteúdo da proposta.

Neste momento, foi percebido um processo de cooptação das lideranças comunitárias, como 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 dessa forma imobilizá-los” (BIENENSTEIN R. et al, 2014, p.12) e fazê-los apoiar iniciativas que vão contra as necessidades dos liderados.

A (...) estratégia foi reforçar esse perfil pseudotecnocrata com o apoio popular, via atuação da Secretaria de Ação social, **comandada pelo presidente do Partido dos Trabalhadores [Anderson Pipico]**, que garantiu, através de controle e cooptação das lideranças de base, apoio em todas as votações. Desse modo, por exemplo, mesmo quando representantes do segmento Instituições Profissionais, de Ensino e de Pesquisa propuseram **maior aporte de verba e garantias para a política de habitação de interesse social, a claqué montada indicou para os representantes de associações de bairro que votassem contra. E eles o fizeram** (MADEIRA; TERRA, 2013, p. 4, grifo nosso).

Rodrigo Neves, avaliando suas condições administrativas, deu prosseguimento ao discurso de campanha sobre o cenário de abandono do centro e as condições financeiras que recebeu o município. No seu modo de ver, esses elementos respaldavam a adoção da OUC e da PPP como única saída para enfrentar a crise. **“A nossa proposta é conferir mais qualidade de vida ao Centro, hoje completamente degradado”**, explica o prefeito Rodrigo Neves (Cf. entrevista no site

da SMU em 06 de abril de 2013, grifo nosso) ou na própria mensagem do executivo que trata da OUC:

**Embora esteja claro que a degradação atual da região seja motivo suficiente para a adoção de iniciativas que revertam esse quadro,** serão adotadas todas as medidas necessárias para avaliação dos impactos decorrentes das intervenções programadas, especialmente no sistema viário, nos ambientes naturais e construído, no patrimônio cultural e na vida da população local (PL 143, 2013 apud MADEIRA; TERRA, 2013, p.2, grifo nosso).

Rodrigo Neves enfatizava, também, a necessidade da administração da cidade empreender medidas obrigatórias e urgentes para resolver essa situação de precariedade.

Niterói vive uma crise sem precedentes. **A dívida líquida consolidada saiu de R\$70 milhões, em 2008, para R\$433 milhões.** Teremos restos a pagar de R\$85 milhões, sem lastro financeiro, sem recursos em conta. É uma situação dramática (...). **É preciso colocar esse trem descarrilado nos trilhos.** Com isso, retomar o crédito e retomar os investimentos (Rodrigo Neves em entrevista no site Terra: <http://noticias.terra.com.br/brasil/prefeito-de-niteroi-anuncia-choque-de-gestao-e-ajuste-fiscal>, setembro de 2014).

Como “única” solução para lidar com a “situação de caos”, o prefeito eleito apresentava a proposta da “Operação Urbana Consorciada para Área Central de Niterói”, iniciativa declaradamente inspirada no Porto Maravilha e em Barcelona, descrita como uma “janela de oportunidade”<sup>91</sup>, que permitiria revitalizar o centro da cidade e também resgataria a autoestima dos moradores. A frase de Rodrigo Neves: **“Vamos ter orgulho de Niterói”**, ao fazer um balanço de seu primeiro ano de mandato, no jornal O Dia, de 24 de agosto de 2013, deixa claro suas expectativas.

Cabe aqui, apontar uma questão importante na dimensão simbólica e, afirmar uma semelhança discursiva entre Eduardo Paes, prefeito do Rio de Janeiro, e Rodrigo Neves, que está na indicação entre as relações de continuidade dos projetos de

---

<sup>91</sup> Este foi o argumento principal, dentre os apresentados pela Secretária de Urbanismo e Mobilidade Urbana do Município de Niterói, na reunião do Conselho de Política Urbana, realizada em 2013.

revitalização. Ora, ao mesmo tempo, que evidencia uma ruptura discursiva, trata de se diferenciar, em oposição aos fracassos de planos de renovação anteriores. Porém, assume o mesmo Plano de seu antecessor, com as devidas adequações, mantendo uma tensão entre o passado e o presente<sup>92</sup>, que se transforma em marketing político do prefeito, que aparenta ser capaz de enfrentar “as questões centrais do planejamento da cidade”<sup>93</sup>

Não é à toa que o suporte à proposta é oferecido pelos mesmos grupos empresariais ligadas ao setor imobiliário, Andrade Gutierrez, Odebrecht e OAS<sup>94</sup>, curiosamente o mesmo que apoia o projeto Porto Maravilha do Rio de Janeiro. A OUC da Área central de Niterói seguiu os mesmos passos, exatamente nos termos revelados na campanha eleitoral pelo seu adversário. Como veremos a seguir, a proposta desconsidera a diversidade social, econômica e de usos da malha urbana e adota uma gestão urbana pautada pela ótica do mercado imobiliário.

Cabe destacar, ainda a consonância política entre as esferas Municipal, Estadual e Federal que, em 29 de abril de 2013, se materializava na proximidade política de Rodrigo Neves e Sergio Cabral, que assinam um documento de cessão de 20 terrenos estaduais situados na cidade de Niterói para o Município, que serviriam de lastro<sup>95</sup> para a Operação, o que será analisado adiante. O Governador Sérgio Cabral, afirmou ter sido com muito **“prazer que assinou essa doação. Conte conosco, prefeito. Vamos trabalhar juntos para essa grande parceria público-**

---

<sup>92</sup> Situação que se repete em diversas outras iniciativas do Governo, como no PUR de Pendotiba, nas Obras da Transoceânica e na revisão do Plano Diretor.

<sup>93</sup> Cf. entrevista com Paulo Cheade, Conselheiro do Compur, representante da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, entrevista realizada pelo autor no dia 25 de fevereiro de 2016.

<sup>94</sup> Cf. capítulo I.

<sup>95</sup> Nas operações do mercado financeiro brasileiro, lastro são os títulos dados em garantia de uma operação, no caso da Operação Urbana, os CEPACs. Estes terrenos públicos serviriam para ajudar a lastrear a Operação. Caso os terrenos não fossem públicos teriam que ser comprados, como no caso da Operação Urbana Porto Maravilha. Se fossem lastreados em terrenos privados, o problema seria conter a especulação que os proprietários podem realizar.



**privada que vai mudar o centro de Niterói”** (FOLHA DE NITERÓI, 29/04/2013 apud FREITAS, 2014, p. 68, grifo nosso).

Antes de discutir o processo de aprovação na Câmara de Vereadores, é necessário analisar a instrução técnica (IT) da OUC. Freitas (2014) aprofundou essa discussão, pois a IT tem por objetivo orientar a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhaça do projeto da OUC da Área Central de Niterói (Processo nº 080/001596/2013) a ser elaborado pelas empresas interessadas, de acordo com as diretrizes apontadas pela Lei Municipal nº 2.051/2003.

Segundo o IAB-NLM, constava no site da Secretaria de Urbanismo e Mobilidade a IT nº 15/2013, emitida no dia 1º de abril, que “faz referência ao processo nº 080/001596/2013”, de conteúdo desconhecido, não divulgado ao público.

Em análise ao PL nº 143, que trata da OUC de Niterói, o EIV e os documentos que se seguiram, Martins (2013, p. 2) afirma que não foram solicitadas

sequer contagens de tráfego, nem definidos os pontos da rede em que poderiam ser esperados impactos, tampouco definiram métodos específicos ou ainda maiores detalhamento da solicitação, tal como a mesma equipe, com pequenas variações e substituições de alguns membros, fez por ocasião da análise de impactos de outros empreendimentos isolados e muito menos complexos (Idem).

Diante disto, segundo Freitas (2014), o Ministério Público, mediante Ofício PJDMAN<sup>96</sup> nº 837/201340, solicita esclarecimento acerca do fato da IT ter sido emitida antes da criação da AEIU da área Central, que permitiria a implantação de uma OUC, e do fato da IT ser semelhante à expedida para um projeto de edifício, considerando que o projeto em questão é uma OUC. Em resposta, a Secretaria de Urbanismo e Mobilidade Urbana responde que **“a Instrução Técnica foi elaborada em atendimento ao disposto na Lei Municipal nº 2.051/2003”** (PMN, Ofício SMU nº

---

<sup>96</sup> Procuradoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente.

329/2013, grifo nosso). Freitas (2014) também analisou a Lei nº 2.051/2003. De acordo com o Art. 4º § 1º, supracitado, a IT deve ser elaborada em função do projeto protocolado, no caso, o Processo nº 080/001596/2013, que foi citado na IT nº 15/2013, com data de recebimento desconhecida, porém anterior à emissão da IT.

Freitas (2014) chega a uma conclusão importante, de que os “agentes empreendedores” elaboraram o EIV/RIV antes de ser definida a AEIU, pois a data de recebimento do EIV é de 28 de março e o Decreto nº 11.379/2013 (Mapa 12), que delimita a AEIU foi emitido no dia 11 de abril, enquanto que o COMPUR só discutiu o Decreto que estabeleceu diretrizes para o EIV no dia 08 de abril, em reunião extraordinária.

A Secretaria Municipal de Urbanismo afirma ter recebido o **EIV/RIV no dia 28 de março, quatro dias antes de ser expedida a IT 15/2013, logo o EIV/RIV apresentado não foi elaborado com base nas exigências estabelecidas pelo órgão municipal.** Por conseguinte, podemos considerar a existência de um projeto e de um EIV/RIV antes da criação da AEIU – e das diretrizes discutidas no COMPUR (FREITAS, 2014, p. 78, grifo nosso).

Segundo Freitas (2014), para o IAB-NLM não houve uma compreensão por parte do órgão municipal da natureza do empreendimento, devido à

inconsistência da Instrução Técnica 15/2013, que norteou a elaboração do EIV, que consideramos bastante limitada para um projeto dessa magnitude e complexidade, que altera várias leis municipais que integram a política urbana, cujo instrumento básico é o Plano Diretor, e ainda o Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía (IAB-NLM, Ofício PJDMAN Nº 815/13-A, 2013, Tópico 5).

Somente no dia 28 de maio, após a aprovação das diretrizes para elaborar o Projeto de Lei da OUC, no COMPUR, é que a SMU divulgou para consulta pública o EIV/RIV, recebido dois meses antes.

No dia 4 de junho, foi encaminhado à Câmara Municipal de Niterói o Projeto de Lei nº 143/2013, que visa instituir a OUC da Área Central de Niterói e o PL nº 142/13,

que discute a criação da NITURB. O Prefeito também envia a Mensagem Executiva nº 17/2013, que requer “urgência na tramitação” dos projetos.



Figura 55: OUC-Niterói PL 143 (Área delimitada na cor amarela).  
Fonte: SMU, 2013.

O PL nº 143 referente à OUC da Área Central de Niterói delimita a área da Operação Urbana Consorciada (Figura 55) que se refere a uma área maior do que o distrito de negócios e inclui partes de bairros vizinhos e o maior complexo de favelas da cidade (Morros do Estado, Arroz e Chácara, Figura 47) e favela do Sabão. (Figura 49).

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), o Plano de Desenvolvimento e Transporte e Transito (2007), além das APAUs, lei voltada para a preservação do patrimônio edificado e urbano (1995), representado pela ambiência urbana como testemunho da história da cidade.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana da cidade, que deveria nortear todas as outras legislações que fossem elaboradas. As matérias que são de conteúdo da Lei do Plano Diretor são diferentes da Lei de uma OUC, sendo indevido o avanço desta na regulamentação de questões de “competência” do Plano Diretor, o que na verdade evidencia a intenção principal de desregulamentar.

Além disso, o Estatuto da Cidade estabelece que a lei específica que estabelecer a OUC tem de se basear no Plano Diretor, sendo, portanto, **uma incongruência esta lei seja contrária ao Plano Diretor, e conseqüentemente uma ilegalidade que ela altere o mesmo** (MADEIRA; TERRA, 2013, p. 7, grifo nosso).

O Plano Diretor segue um procedimento legislativo muito mais sofisticado que uma legislação ordinária, não sendo razoável que uma lei advinda de interesses corporativos e empresariais seja aprovada em “regime de urgência”. O que se manifesta, na prática, é que um “governo de urgência” desconstrói o que foi decidido pela população (MADEIRA FILHO; TERRA, 2013, p. 7).

A intenção da Prefeitura de aprovar rapidamente o projeto acabou sendo 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. Segundo Bienenstein R. (2015), no momento em que começou a surgir uma oposição contra a proposta da OUC, o executivo reforçou um movimento para conseguir o tão almejado consenso, por meio de diversas estratégias entre elas:

- (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 COMPUR, 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 (BIENENSTEIN R. et al, 2015, p. 12, grifo nosso).

Reuniões paralelas são organizadas com diversos grupos da cidade, entre outras, Associação Carioca de Educação e Cultura (ACEC), ADEMI, Câmara de Vereadores, Câmara de Dirigentes Lojistas de Niterói (CDL-Niterói), Federação das Associações dos Moradores do Município de Niterói (FAMNIT), Ministério Público, Universidade Federal Fluminense, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Instituto dos Arquitetos do Brasil-Departamento do Rio Janeiro (IAB-RJ), Conselho de Segurança, Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ), Conselho de Arquitetura e Urbanismo-Rio de Janeiro (CAU-RJ), Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) e Clube de Engenharia. Essas reuniões têm como função ganhar adesão ao projeto e enfraquecer setores críticos e não permitir que o contraditório apareça. São apresentações de um diagnóstico que visa destacar aspectos negativos do Centro e omitir os positivos. A Figura 56 demonstra alguns desses aspectos, tidos como degradação, espaços subutilizados, espaços públicos de pouca qualidade, uso inadequado da frente marítima e perda do potencial paisagístico.

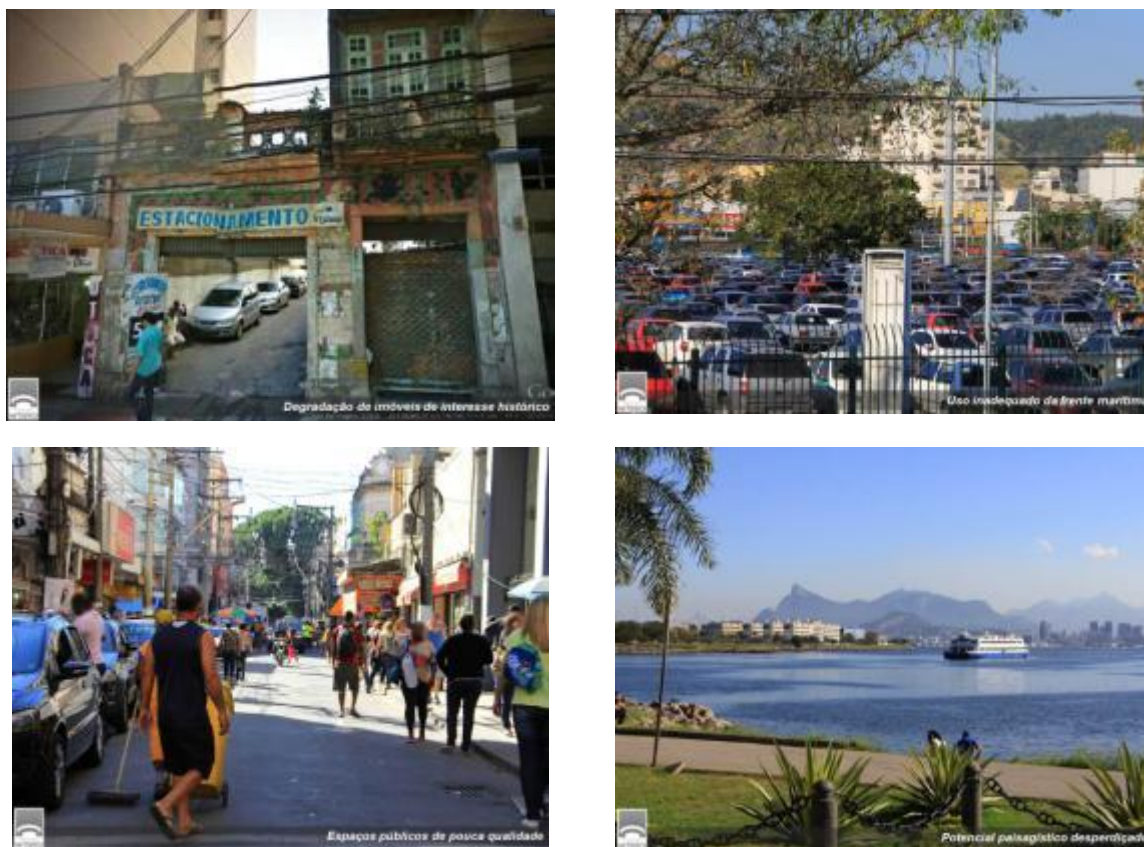


Figura 56: Imagens do diagnóstico da prefeitura.

Fonte: SMU, 2015. <http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/oucareacentral>. Acesso em 13.09.2015.

A ideia era aglutinar grupos descontentes com a situação atual do Centro, como a CDL<sup>97</sup>, ou em dúvida sobre o que realmente era a proposta, oferecendo alternativas, ora a solução da OUC, ora a solução da revitalização a partir de outras medidas e promessas, como intervenções de Ministérios do Governo Federal.

Entre essas reuniões, destacam-se a de representantes das comunidades do Palácio, Arroz/Chácara, Sabão e Lara Vilela, além do presidente da FAMNIT, realizada no dia 26 de junho de 2013, onde Rodrigo Neves declarou, conforme o site da SMU, que com a OUC “temos uma oportunidade histórica de superar décadas de abandono, descaso e decadência. Os moradores, comunidades e os comerciantes do

<sup>97</sup> O presidente da Câmara de Dirigentes e Lojistas (CDL) de Niterói, Fabiano Gonçalves, é secretário de Desenvolvimento Econômico de Niterói, além de ter sido candidato a vice-prefeito de Niterói pela chapa de Sergio Zveiter, atual Secretário de Habitação da prefeitura de Eduardo Paes, no Rio de Janeiro.

Centro querem a revitalização da região”. O texto da SMU também afirma que “o projeto de revitalização do Centro prevê a realização de melhoramentos com implantação de acesso a serviços públicos e reurbanização em áreas de especial interesse social, como os morros do Estado e Arroz/Chácara e a favela do Sabão”, questões que nunca estiveram no escopo da proposta.

Já na reunião com a FIRJAN, a Secretária de Urbanismo Verena Andreatta “explicou como será realizada a OUC, instrumento pelo qual será feita a revitalização da área central da cidade”. Com esta afirmação, entende-se que a OUC irá realizar a “revitalização” da área.

Ou seja, ora a revitalização é toda uma política de investimento no centro, ora a revitalização é o instrumento da OUC. Em outras palavras, para os investimentos sociais os recursos não são da Operação e para os investimentos em melhoramentos das áreas públicas, que valorizam as áreas de interesse do setor imobiliário, os investimentos serão oriundos da Operação.

Segundo Madeira (2013), Freitas (2014), Bienenstein R. et al, (2015), as reuniões por entidades não favorecem a troca de conhecimentos e de questionamentos que enriquecem debates interdisciplinares capazes de construir sínteses, apenas reacendem a discussão de um projeto sob uma única ótica.

Sônia Rabello (2013), ao discutir a proposta de Lei da OUC afirma que quase toda a lei era cópia da operação Porto Maravilha, inclusive a proposta de criação de uma empresa de economia mista para gestão da área da OUC, porém com um detalhe:

no PL niteroiense a previsão de obras a serem realizadas é muito mais pífia do que a do Rio: sem orçamentos, sem condicionantes e sem programação. **É de “corar” qualquer gestor!** Será que o governo do PT de Niterói estaria também negociando com a CEF o uso do FGTS para a compra do patrimônio construtivo da área central da cidade,

conforme feito na Operação do Porto Maravilha? (...) Pode-se esperar, portanto que, caso a Câmara de Niterói se veja na contingência de ter que aprovar este negócio urbanístico para o centro de Niterói, **o consórcio de empreiteiras vencedoras da licitação que administrará as obras e serviços do centro de Niterói seja bem parecido com o consórcio de empreiteiras que já administra a área central portuária do Rio**, pelos próximos 20 anos. Só atravessarão a ponte. E se tudo se passa assim, sem plano, sem planejamento, por que não é questionável em face à lei federal? Simplesmente pela enorme dificuldade não só dos leigos, como também dos operadores do Direito e da Justiça de avançar na decisão da suspensão da eficácia de uma lei que descumpra as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade. **Lei e diretrizes legais temos. Falta decisão de aplicá-las.** Com isso, o interessante instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, que veio para financiar um planejamento urbano mais equitativo e socialmente justo, está sendo tão desvirtuado pelos governos, que os urbanistas já começam a questionar a sua proficiência para o bem da Cidade. Infelizmente (...) (RABELLO, 2013, grifo nosso).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamenta nos artigos nº 33 e 34, as Operações Urbanas Consorciadas e impõe as suas exigências<sup>98</sup>. Apesar, deste arcabouço jurídico, o único elemento obrigatório para a aprovação de OUC apresentado em audiência pública foi o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que será analisado mais adiante.

Claramente, a proposta da OUC da área central de Niterói está alinhada ao 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<sup>99</sup>.

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, se propor a alcançar

---

<sup>98</sup> Cf. Capítulo I, p.93.

<sup>99</sup> Cf. artigo “A cidade nos negócios e os negócios na cidade. Notas sobre as operações urbanas na região metropolitana do Rio de Janeiro”, Bienenstein, R. et al, 2015.



uma situação de consenso em uma sociedade repleta de desigualdades (BIENENSTEIN R. et al, 2014).

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 1990 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 (BIENENSTEIN R. et al, 2015, p. 5).

Vale dizer que, mesmo nas poucas Audiências Públicas relativas à OUC-Centro, promovidas pelo Legislativo Municipal e nos debates organizados pela Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF, Ministério Público (MP) e IAB-RJ, uma sucessão de opiniões divergentes, dúvidas técnicas e propostas de alteração foram encaminhadas por vários setores da sociedade.

Na Audiência Pública organizada pelo MP na UFF, no campus da Praia Vermelha, representantes da CCR Barcas (responsável pelo transporte aquaviário entre Rio e Niterói), da AMPLA (empresa responsável pela prestação de serviço de energia), do 2º Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e do Corpo de Bombeiros alegaram não terem sido cientificados sobre o projeto da OUC, e

demonstraram preocupação em relação à prestação dos respectivos serviços públicos (MADEIRA, 2013).

Segundo Freitas (2014), no final do mês de agosto, a promotora Renata Scarpa do Ministério Público (Figura 57) solicitou à Justiça, junto com o pedido de retirada do Projeto de Lei da Câmara, a divulgação pública dos estudos e projetos que deram subsídios para a proposta da OUC e que possibilitariam compreender o atendimento das demandas do mercado imobiliário. Renata Scarpa já havia solicitado isto em audiência pública no Inquérito Civil, o que se transformou em uma das principais reivindicações

feitas pelo IAB-NLM a fim de que o município comprovasse os cálculos de parâmetros construtivos que justificam a captação de R\$ 1 bilhão com a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) (O Globo, 25/08/2013).

A prefeitura informou, em nota do jornal O Globo que “causa estranheza o ajuizamento da ação”, tendo em vista que já foram realizadas mais de 25 apresentações da proposta, além de outras quatro audiências públicas promovidas da Câmara Municipal. Porém o executivo, na prática, só realizou duas audiências públicas, as exigidas pela legislação.

Novamente a participação democrática é destacada através do quantitativo que **desconsidera o argumento qualitativo do MP da ausência de divulgação de dados importantes para a compreensão do projeto**. Alguns grupos que se manifestaram contra, também se organizaram através de redes sociais a fim de buscar a retirada do Projeto de Lei da Câmara. **Foram realizados abaixo assinados, atos, eventos de divulgação dos debates e das AP e documentos encaminhados ao Ministério Público, Poder Legislativo e Poder Executivo** (FREITAS, 2014, p. 140, grifo nosso).

Os professores e funcionários da Universidade Federal Fluminense, integrantes do Fórum UFF Cidades (Figura 58), IAB-NLM, também solicitaram da Prefeitura a retirada do projeto, como mostram os termos apresentados na Carta

aberta dos presidentes do IAB-NLM, que foi assinada por todos os ex-presidentes do IAB-NLM (Figura 64). Foi realizado também um seminário pelo IAB-NLM e pelo NEPHU-UFF (Figura 59), na tentativa de que pudesse sensibilizar o Executivo sobre as consequências de realizar uma OUC em regime de urgência.



Figura 57: Audiência Pública cancelada pelo MP.  
A esquerda Renata Scarpa (promotora) e a manifestantes do CCOB.  
Fonte: O autor, 2013.



Figura 58: Audiência Pública do MP.  
A esquerda Marcio Piñon (Geociências - UFF) e a direita Wilson Madeira (Sociologia - UFF).  
Fonte: O autor, 2013.



Figura 59: Seminário IAB-NLM e NEPHU-UFF.  
À esquerda, cartaz do Seminário e à direita, abertura do Seminário.  
Fonte: O autor, 2013.

# Revitalização tem audiência pública suspensa

## Ministério Público alega que Câmara desrespeitou prazo de divulgação

A Câmara Municipal seguiu a recomendação do Ministério Público (MP) estadual e suspendeu, sexta-feira, a realização de uma audiência pública sobre o projeto de lei do prefeito Rodrigo Neves que cria as Operações Urbanas Consorciadas em bairros como Centro, Boa Viagem, São Domingos, Gragoatá, São Lourenço e Bairro de Fátima. A Casa remarcou as novas datas das sessões para os dias 9 e 16 de julho, às 18 h.

O presidente da Câmara Municipal, Paulo Bagueira (PPS), retrocedeu diante de um ofício dos promotores Augusto Viana Lopes e Tatiana Kaziris. Com base numa resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Conema), eles alegam que a divulgação da audiência não respeitou o prazo



**Marechal Floriano.** A avenida integra um dos corredores culturais no projeto

mínimo exigido por lei, que deveria ser de 15 dias de antecedência. A audiência foi aprovada pelos vereadores no dia 13, tendo a data de sua sessão divulgada oficialmente um dia depois, em Diário Oficial.

Outra questão apontada pelos promotores é o fato de que a Casa decidiu alterar o horário da sessão de 14h para 17h,

quinta-feira, um dia antes da data prevista para a sessão.

A Câmara Municipal informa, no entanto, que, pelo seu regimento interno, não há prazo mínimo para a publicidade da sessão.

O ritmo acelerado das discussões da proposta de revitalização do Centro tem sido alvo de questionamentos de ór-

gãos representativos de diversos setores da sociedade, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e até mesmo a Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (Ademi). Na última reunião do Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), segunda-feira, as entidades voltaram a pedir mais prazo para o debate do projeto. Além disso, solicitaram, mais uma vez sem sucesso, os estudos que demonstram os cálculos que levaram o município a definir o quanto será possível construir por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) nos bairros da área central da cidade.

A secretária municipal de Urbanismo e Mobilidade, Verena Andreatta, prometeu encaminhar os esclarecimentos à Comissão de Urbanismo da Câmara, que terá de dar um parecer recomendando ou não a aprovação do projeto. ●

Figura 60: Revitalização tem audiência suspensa.

Fonte: O Globo, 2013.



Figura 61: Debate sobre a OUC-Niterói no IAB-RJ.

À esquerda, auditório do IAB e à direita apresentação de leitura crítica da OUC, realizada pelo IAB-NLM. Fonte: O autor, 2013.

# UFF pede retirada de projeto do Centro da Câmara

## Professores querem mais tempo para debater revitalização da região e criticam lacunas existentes na proposta

**LUIZ GUSTAVO SCHMITT**  
lgustavoschmitt@globo.com.br

Urbanistas da Universidade Federal Fluminense (UFF) pediram, quarta-feira, que a prefeitura de Niterói retire da Câmara Municipal o projeto de lei da Operação Urbana Consorciada — que permite construções acima do gabarito nos bairros Centro, Gragoatá, São Domingos, Boa Viagem e parte da Ponta D'Área e do Bairro de Fátima, em troca de investimentos em infraestrutura. A solicitação foi feita após a se-

cretária de Mobilidade e Urbanismo, Verena Andreatta, ter apresentado a proposta na faculdade de Arquitetura, em São Domingos. Ela não quis se pronunciar sobre o pedido dos acadêmicos, que pretendem levar o pleito à Justiça por meio de uma representação no Ministério Público (MP).

De acordo com a coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (Nephu), Regina Bienenstein, falta clareza em diversos pontos da proposta, como a construção de aterros na regi-

ão onde hoje fica a estação das Barcas da Praça Araribóia e próximo ao Caminho Niemeyer, o que, possivelmente, demandaria estudos de impactos ambientais como o Ibama, além de uma autorização do governo federal.

Outro problema apontado é a pressão imobiliária provocada pela valorização de terrenos na região central e também em comunidades limítrofes como o Morro do Palácio, no Ingá; a Rua Lara Vilela, em São Domingos; e o Morro da Penha, na Ponta D'Área.

— A Baía de Guanabara é tombada. Cadê as licenças dos órgãos competentes? Quanto às comunidades, a população tenderá a vender as terras e ocupar, possivelmente, áreas de preservação, de risco ou de inundação.

A secretária Verena Andreatta não explicou como o município fará para viabilizar o aterro e se limitou a informar que o projeto passará por todos os ritos da lei, e que os estudos serão apresentados no tempo adequado, já que, atualmente, a discussão diz respeito somente ao projeto de lei. ■



Pressão imobiliária. O Morro da Penha, na Ponta D'Área, pode se valorizar

Figura 62: UFF pede retirada de projeto. Fonte: O Globo, 30 junho de 2013.



## TRANSFORMAÇÃO URBANA

# Plano sem garantias

## MP pede suspensão de projeto para o Centro até a apresentação de projetos de infraestrutura

**RENATO ONOFRE**  
renatonofre@globo.com.br

O Ministério Público estadual pediu a suspensão do projeto de lei 143/2013, que institui a Operação Urbana Consorciada (OUC), enquanto não houver garantias oficiais do aumento da oferta de serviços básicos de infraestrutura. Em audiência pública para discutir o plano de requalificação urbana da região central da cidade — que prevê um aumento populacional de 40 mil pessoas na área —, os promotores classificaram como temerária a aprovação da proposta sem assegurar claramente a prestação de serviços básicos como água, luz, esgoto e segurança pública.

A prefeitura afirma que o projeto apresentado pelo consórcio que manifestou interesse no plano de requalificação indica as intervenções necessárias para a melhoria das condições das redes de água, esgoto, luz, gás, e também apresenta propostas para o aperfeiçoamento do sistema de transporte rodoviário e hidroviaário. O órgão informa ainda que já mediu os contatos com as concessionárias de serviços públicos, que estariam discutindo o projeto.

**CONCESSIONÁRIAS E PM DESCONHECEM O PROJETO** Contudo, a Ampla, o Corpo de Bombeiros, a Polícia Militar e a CCR Barcas asseguraram que não foram informados pelo município sobre o plano de requalificação. Na terça-feira, em caráter inédito, o MP pediu oficialmente aos vereadores que não votem o projeto de lei enquanto a prefeitura não detalhar os impactos na área. A Promotoria listou 24 dúvidas em relação à requalificação que ainda não foram respondidas pela prefeitura.

O GLOBO-Niterói levou ao Executivo alguns questionamentos da Promotoria, como o possível descumprimento do artigo do Plano Diretor que determina que a aprovação das operações consorciadas, em projeto de lei específico, tem que ser feito após aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Por meio de sua assessoria de imprensa, o município se limitou a dizer que “as indagações do MP serão devidamente respondidas à instituição”.



Debate. O promotor Augusto Vianna Lopes questiona representantes do município durante audiência pública

Os serviços públicos, atualmente, segundo o MP, já não atendem a população que vive na cidade. Segundo o promotor Augusto Vianna Lopes, de Tutela Coletiva de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, problemas com o abastecimento de água e luz já motivaram ações no MP.

— É notório o problema na prestação desses serviços essenciais à população. Conseguimos, em 2011, um compromisso com a Ampla para a reforma de sua rede, e os problemas de oscilação de luz diminuíram. Com a Águas de Niterói, acordamos um programa de investimentos que vai da compra de mais água da Cedeae à construção de uma nova adutora. Hoje, em mais de dez pontos finais de rede, o abastecimento tem que ser complementado com carros-pipa.

Segundo Lopes, a Águas de Niterói negocia com a Cedeae um contrato que permita o reforço do abastecimento da cidade. A informação foi confirmada pela secretária municipal de Conservação e Serviços Públicos, Dayse Monassa, durante a reunião realizada quinta-feira, na UFF, que contou ainda com representantes da CCR Barcas, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Hoje, a concessionária municipal recebe 1.800 metros cúbicos por segundo, mas, para atender toda a população, em dias alternados, são necessários cerca de dois mil metros cúbicos. A previsão é que o atendimento se normalize em 2014. Segundo a Águas de Niterói, é possível fazer um planejamento para atender à futura demanda da região. A Ampla informa que não foi procura-

da pelo município e não tem como avaliar o impacto do projeto.

Representantes da CCR Barcas afirmam que não está prevista para os próximos quatro anos a transferência da Estação Araribóia. Ressaltam ainda que o planejamento da concessionária não leva em conta o projeto. A PM também garantiu ao MP que não há processo em curso no 12º BPM (Niterói) que preveja o aumento populacional no Centro. Atualmente, o batalhão opera na cidade e também em Maricá com 789 homens, quando deveria ter 1.178 policiais, segundo um anuário da própria corporação. Desse total, apenas 651 vão para as ruas. Segundo a PM, todo o planejamento em curso não prevê a OUC.

Já o Corpo de Bombeiros se mostra preocupado com o início das obras. Representantes da corporação temem que os canteiros causem transformos no trânsito, prejudicando o atendimento às chamadas de emergência, já que o principal quartel fica no Centro. Eles enfatizam ainda que hoje não há veículos para combate a incêndio em prédios maiores do que 20 andares.

— É preocupante a votação do projeto sem que essas questões sejam respondidas; e os entaves, solucionados — afirma a promotora de Defesa da Cidadania, Renata Scarpa, que abriu um inquérito civil para investigar possíveis irregularidades na OUC.

Segundo a promotora de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural, Tatiana Kaziris, a aprovação do projeto sem a discussão do impacto de vizinhança e ambiental pode virar alvo de ação na Justiça.

O município informou que os novos empreendimentos só serão aprovados depois que a infraestrutura estiver adequada. ■

**Nota**

**AMANHÃ.** IAB Leste Fluminense debate a OUC às 18h30m (Rua do Pinheiro 10, no Flamengo, Rio)

**TERÇA-FEIRA.** A Câmara Municipal realiza a segunda audiência pública sobre o tema, às 17h

Figura 63: Plano sem garantias. Fonte: O Globo, 30 junho de 2013.



RECEBIDO FM  
31/7/2013



### Carta Aberta dos Presidentes do IAB em Niterói!

A permanente luta pela qualidade do espaço urbano é uma das bandeiras pela qual o IAB RJ - Núcleo Leste Metropolitano (Núcleo de Niterói) vem defendendo desde sua fundação em 1959, tendo participado de diversos movimentos que tinham sempre como objetivo a melhor qualidade de vida para todos os cidadãos de Niterói.

Como profissionais da área de urbanismo sabemos que uma decisão errada pode acarretar problemas irreversíveis para uma cidade e por isso acreditamos no processo de construção coletiva das propostas, pactuando as soluções com os seus usuários.

Estamos comemorando os 50 anos do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em julho de 1963, no Hotel Quitandinha, onde foi aprovado documento com proposta de Reforma Urbana, que até hoje não teve a sua plena consolidação, tendo o Estatuto das Cidades como um dos marcos legais para a concretização de suas propostas.

Nele são criados instrumentos de política urbana, entre eles as Operações Urbanas Consorciadas, que em seu § 1º do Art. 32, considera a Operação Urbana Consorciada "o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental."

Nós, lideranças dos arquitetos e urbanistas, representando várias gerações de profissionais em nossa cidade, entendemos que o presente Projeto de Lei, não seguiu a forma participativa que sempre norteou as lutas do IAB em Niterói e que não respeitou o que determina o Estatuto da Cidade, Lei Federal Nº10.257, que cria o instrumento e define a forma de usá-lo.

Dentro desse espírito solicitamos que a Prefeitura Municipal de Niterói retire o PL 143/2013 da Câmara Municipal, onde está tramitando em regime de urgência, para que seja discutido e aprimorado com a participação de outros segmentos da sociedade, conforme determina o Estatuto da Cidade.

*J. S. Machado*  
31.7.13

Marcel da Silva Machado  
Gestão 1961/1965

Aldino Accorsi  
Gestão 1968/1969

Luiz Calheiros Cruz  
Gestão 1970/1971

Ferdinando de Moura Rodrigues  
Gestão 1974/1975

Luiz Renato Andrade Bittercourt Silva  
Gestão 1977

Marco Antônio Pimentel de Mello  
Gestão 1978/1979

Gilauo Bienenstein  
Gestão 1978/1979

Regina Bienenstein  
Gestão 1980/1981

Peço Cascon  
Gestão 1980/1985

Antonio Sergio Vianna  
Gestão 1986/1987

José Porfírio Peres  
Gestões 1987/1989 - 2000/2007

Werther Holz  
Gestão 1990/1993

Luiz André Veiga  
Gestão 1994/1995

Augusto César Alves  
Gestões 1996/1997 | 2000/2005 - 2008/2009

Marco Casalini  
Gestão 1998/1999

Carlos Krygaliene  
Gestão 2000/2011

Daniel Sousa  
Gestão 2002/2003

Figura 64: Carta Aberta dos Presidentes do IAB-NLM.  
Fonte: O autor, 2013.

# Impasse na reurbanização do Centro

## Prefeitura altera estudo de impacto e Ministério Público questiona legalidade da medida

RENATO O NOFRE  
renato.onofre@oglobo.com.br

As discussões sobre o projeto de requalificação do Centro por meio de uma Operação Urbana Consorciada (OUC) podem ser interrompidas. Na última quarta-feira, antes do início da primeira audiência pública sobre o estudo de impacto viário (EIV), a prefeitura anunciou alterações no relatório disponível para consulta popular desde maio. O Ministério Público estadual argumenta que essa medida inviabiliza a legalidade do projeto em discussão na Câmara Municipal. O EIV apresentado à Casa prevê que, durante a execução da OUC, haverá impactos "muito significativos" no trânsito, na qualidade do ar e nos serviços públicos. O estudo indica ainda que subirá o custo de vida de moradores e comerciantes da região. Por outro lado, segundo o EIV, a arrecadação de impostos municipais aumentará e a qualidade dos serviços de infraestrutura vai melhorar. Não se faz uma omelete sem quebrar alguns ovos — argumenta a secretária de Urbanismo e Mobilidade de Niterói, Verena Andreatta.

Esta semana, os vereadores da cidade decidirão o rumo do projeto 143/2013, que institui a OUC. O prefeito Rodrigo Neves quer que a proposta seja votada na primeira quinzena de agosto. Amanhã, às 14h, representantes do MP se reunirão com parlamentares. Promotores apresentarão a tese de que a prefeitura invalidou as discussões feitas até agora — foram realizadas duas audiências públicas sobre a OUC na Câmara — pois, para a Casa avaliar o plano de requalificação urbana do Centro, o EIV já

deveria ter sido apreciado em sua forma final.

Há um processo legislativo aberto, em curso, que foi instruído com um documento que está lá e que não pode ser suprimido. Das duas, uma: ou o projeto será retirado ou o Poder Executivo encaminhará à Câmara uma mensagem substituindo o anterior. Ai, ele terá de dar de novo publicidade (divulgar as mudanças no texto original) — disse a promotora de Tutela Coletiva e Cidadania de Niterói, Renata Scarpa, ao procurador do município, Carlos Raposo na última audiência.

### AUDIÊNCIA TENSA

Duas horas depois da argumentação da promotora, Raposo, que ficou calado durante boa parte das discussões, afirmou:

— O projeto só será votado depois da aprovação do EIV.

Num dos momentos mais tensos da audiência, Renata discutiu com o secretário municipal de Desenvolvimento Econômico, Fabiano Gonçalves, que a acusou de querer polemizar a OUC.

— Estou querendo simplesmente que a gente tenha a observância da legalidade. O Ministério Público tem o direito de requisitar informações. Nós encaminhamos 61 questões ao município, e, para várias delas, as respostas foram "não é o momento oportuno de responder". Esse tipo de atitude não encontra guarida no ordenamento jurídico — reclamou a promotora.

O projeto de reurbanização do Centro já havia sido alvo de questionamentos por parte do MP, que se preocupa com eventuais violações do Plano Diretor do município, do Plano Urbanístico Regional ou do Estatuto das Cidades. A prefeitura, no entanto, nega qualquer infração às leis. ●



Centro. Mudanças em texto que já estava sendo avaliado pela Câmara podem atrasar as discussões sobre a OUC

### MUDANÇA DE RUMO

## IAB NÃO CONFIRMA PARTICIPAÇÃO EM PROJETOS

O presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sérgio Magalhães, cedeu diante dos questionamentos de urbanistas de Niterói e pôs em dúvida a participação da entidade nos projetos de obras em favelas impactadas pela Operação Urbana Consorciada (OUC). No mês passado, o prefeito Rodrigo Neves havia conversado com Magalhães para que o instituto realizasse um concurso público para a urbanização dos Morros do Estado, Chácara e Arroz.

Em entrevista ao GLOBO-Niterói, no entanto, Magalhães disse, na sexta-feira,

que o instituto só aceitará realizar a seleção caso a prefeitura esclareça uma série de lacunas apontadas pelo núcleo leste metropolitano da entidade — que abrange Niterói, São Gonçalo e região — no projeto de lei que cria a OUC. Uma das principais reivindicações do núcleo é a apresentação dos estudos de demanda que comprovem a viabilidade econômica da operação, além da aplicação de verba da mesma em habitação de interesse social.

— Não vamos realizar o concurso se o núcleo leste metropolitano for contra o projeto.

Pedimos que a prefeitura apresente os projetos para que o debate se torne mais consistente. Não queremos que haja um entendimento duplo de que, ao realizarmos o concurso, estaremos também a favor do projeto de lei — esclarece o presidente do IAB.

Na semana passada, o presidente do núcleo leste metropolitano do IAB, Daniel Mendes, enviou a Magalhães um ofício. No documento, dizia que a intenção da presidência de realizar o concurso causava constrangimento na atuação do núcleo de Niterói.

## Audiências marcadas pelo embate entre PSOL e PT

### Grupos políticos convocam militância para disputa na Câmara

As audiências públicas nas quais são discutidas as propostas de requalificação urbana da região central de Niterói viraram palco do primeiro grande embate entre os dois principais grupos políticos da cidade: PT e PSOL. A legenda do prefeito Rodrigo Neves convocou a militância e aliados para fazer frente aos constantes protestos contra o projeto organizados pela oposição, que chegou a invadir a Câmara na última quinta-feira.

O clima quente entre os dois grupos ficou evidenciado na última audiência pública, que discutiu o impacto de vizinhança. A reunião por mais de uma vez foi interrompida pelo bate-boca entre o secretário municipal de Participação Social, Anderson Pipico, e um funcionário do gabinete do vereador Renatinho (PSOL).

No início da tramitação do projeto, o PT subestimou a polêmica envolvendo a mudança dos parâmetros construtivos no Centro e não mobilizou aliados para defender o projeto na primeira audiência pública — realizada no dia 9 do mês passado. O PSOL e aliados dominaram o plenário da Câmara e o projeto foi fortemente repudiado. O PT mobilizou lideranças comunitárias e militantes e equilibrou a disputa. Agora, a tática é levar lideranças comunitárias alinhadas ao governo para reforçar a tropa de choque governista. ●

Figura 65: Impasse na reurbanização do Centro. Fonte: O Globo, 04 de agosto de 2013.

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. As alterações ocorridas, em agosto de 2013, com o envio do novo Projeto de Lei nº 193/13 em substituição ao PL 143/13, não foram substanciais. Principalmente, atendiam requisitos legais para elaboração do EIV; a retirada do território federal da Universidade Federal Fluminense e da Marinha; a não realocação do patrimônio do Mercado de Peixe<sup>100</sup>; pequenos

<sup>100</sup> O Mercado de Peixe de Niterói é uma área privada, mas identificada com a história da cidade de Niterói.



ajustes em parâmetros urbanísticos, como por exemplo, balanço das varandas, inserção de toldos e limites de vagas; ampliação do corredor cultural e reajuste dos parâmetros de altura máxima nessas áreas; informações e dados no EIV, assim como pequenos ajustes nos impactos das intervenções; ajustes dos coeficientes de aproveitamento e dos CEPACs por conta da nova delimitação; entre outras.



Figura 66: OUC-Niterói (Área delimitada na cor amarela)  
Disponível em: <http://centro.niteroi.rj.gov.br/oprojeto/ocentroquequeremos.php>  
Acesso em 23.03.2014.

Em novembro de 2013, o Poder Legislativo aprovou o projeto da OUC (Figura 66) que teve 44 emendas, sendo 23 aprovadas, duas retiradas e 19 derrubadas. Ainda assim, o projeto foi aprovado por 16 votos a 4<sup>101</sup>. Em ofício entregue em setembro para os vereadores, assinado por Conselhos Comunitários, entidades profissionais e acadêmicas, Sindicatos de Trabalhadores, ONGs, Associações e Fóruns de debates, esses setores da sociedade civil solicitavam a não aprovação da OUC. Nem as

---

<sup>101</sup> Importante salientar a oposição da bancada realizada pelos vereadores: Paulo Eduardo Gomes, Henrique Vieira e Renatinho, do PSOL, e Bruno Lessa, do PSDB.

mobilizações de 2013 foram capazes de sensibilizar o executivo que era hora de fazer algo diferente.

A análise do processo de aprovação da OUC evidencia uma mudança considerável em relação à estratégia utilizada em tentativas anteriores para aprovar as intenções da administração para o centro da cidade, como afirma Bienenstein R. (2014). Nas tentativas anteriores, o governo local havia sido incapaz de controlar o movimento social, embora muitos de seus membros compartilhassem o mesmo partido político do prefeito. Sem controle suficiente sobre os movimentos sociais, outros atores da sociedade civil foram capazes de articular e evitar a adoção de tais propostas (Cf. Capítulo II).

Cabe lembrar que ainda 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 mais pobres, de áreas abandonadas pela administração anterior, com isso obtendo o apoio de uma parte significativa da população de baixa renda<sup>102</sup>. Tais 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, tais 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 da OUC<sup>103</sup>, bem como a gestão compartilhada do território, que pode apontar para um processo de perda do controle do mesmo, beneficiando agentes do setor privado. De fato, essas

---

<sup>102</sup> A eleição de Rodrigo Neves representa mudança qualitativa em relação aos processos eleitorais anteriores, tendo em vista que foi a primeira vez que a zona sul da cidade não escolheu o prefeito (Dados do TRE, 2012).

<sup>103</sup> Vídeo promocional da OUC-Niterói disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=YT-tb3rHgL4>. Acesso: 29.02.2016.

consequências mais uma vez reforçam a tendência histórica da troca de favores e clientelismo político (SANTOS, 1990) e, com isso, lideranças importantes do movimento pela moradia passaram a respaldar as ações propostas pelo Executivo, mesmo aquelas que – paradoxalmente – intensificam a exclusão socioespacial!

#### Alterações no tecido urbano

A proposta ignora as potencialidades do bairro: variedade, vitalidade, mistura de classes e usos no tecido consolidado (Figura 67). A área central de Niterói possui uma dinâmica espacial e, fazem parte dessa diversidade diversas universidades, inclusive os dois campi da UFF, Universidade Anhanguera, Universo, Universidade Estácio de Sá, hospitais, Edifícios Públicos etc. como visto no Capítulo II.



NEGÓCIOS



PATRIMÔNIO



USO MISTO



DIVERSIDADE DE USOS



VILAS POPULARES



PATRIMÔNIO



PATRIMÔNIO



INSTITUCIONAL



UFF



PRESERVAÇÃO



PATRIMÔNIO



CULTURA

Figura 67: Fotos do Centro de Niterói.  
Fonte: BIENENSTEIN; SOUSA, 2013, slide 7.

Importante considerar que as características do ambiente construído no centro encontra-se em franca alteração, o que pode ser observado a seguir, com os resultados do estudo da espacialização dos lançamentos imobiliários, desde o início

da década de 1990 até 2014, realizada por Figueiredo (Figura 68), e das tipologias adotadas que podem expressar a dinâmica imobiliária e fornecer indícios sobre as tendências do mercado imobiliário para o próximo período.

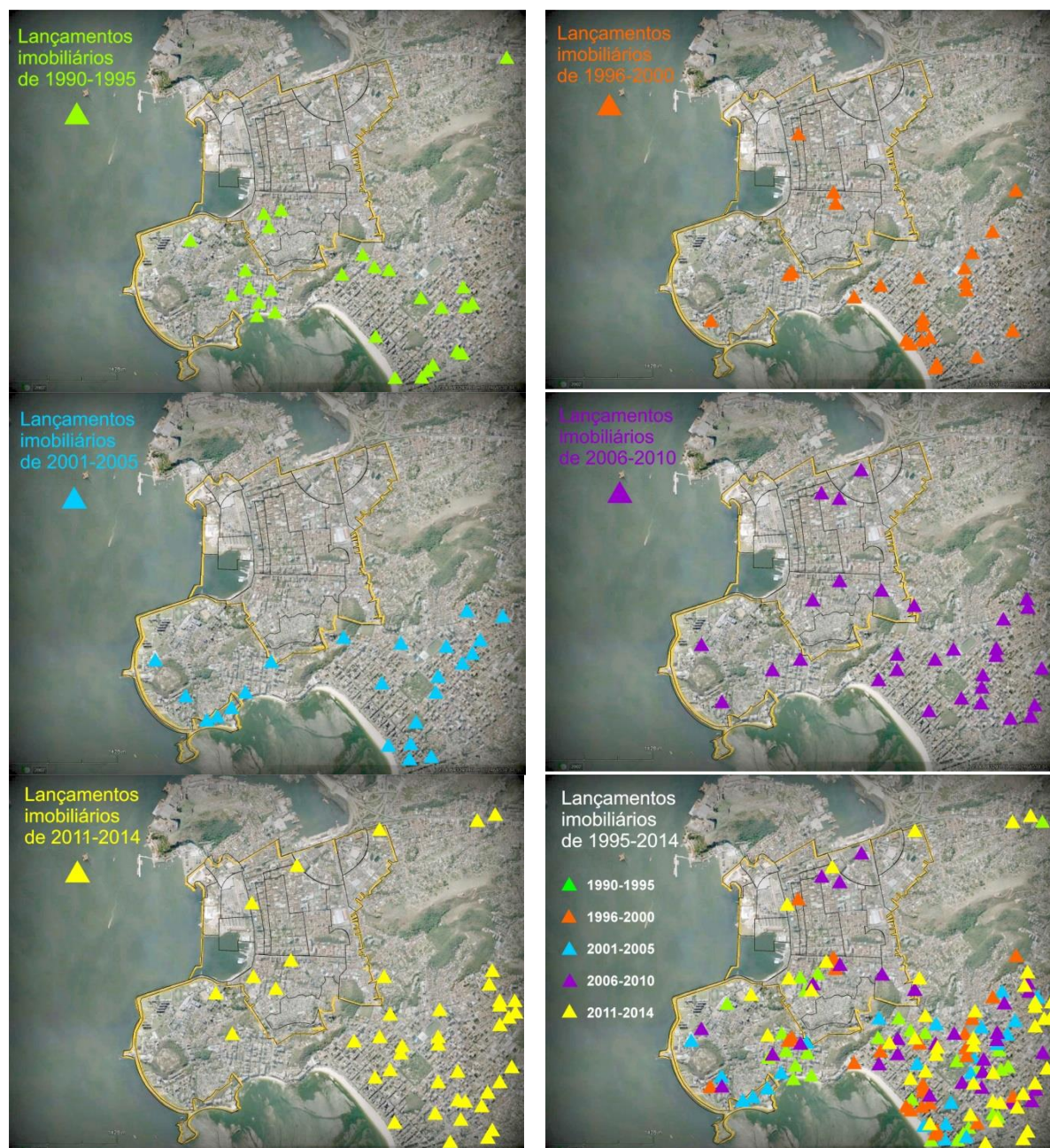


Figura 68: Mapas dos Lançamentos Imobiliários de 1990 a 2014.  
Fonte: Figueiredo, 2015, p. 120,121,123,124,131. Mapas: o autor.

Percebe-se que a produção imobiliária veio se intensificando ao longo dessas décadas, num primeiro momento a partir da aprovação do 1º PUR-PB, depois com a intensificação com a construção do MAC e pela utilização das OI, que marcam os

períodos de 1990 a 2005, após esse período o Caminho Niemeyer, atrai a produção na área central (2006 a 2014). Observa-se que as tentativas dos gestores municipais estão aos poucos alterando o tecido da área centro e, como veremos, no item 3.4, vem alterando a valorização do solo.

As rupturas no tecido urbano começam a aparecer com o lançamento de objetos arquitetônicos de tipologia completamente diferente da anterior, aliás em concordância com o esforço de alcançar a chamada “revitalização” e modernização do centro. Para detalhar essa dinâmica, são apresentados alguns desses empreendimentos na área de influência da OUC:

(i) A demolição do Hospital Santa Mônica “para construção do Centro de Diagnóstico por Imagem de Niterói, com orçamento de R\$20 milhões e 531 mil” (Figura 69) (O GLOBO, 02 de novembro de 2012), localizado na Av. Roberto Silveira que liga a região central a Icaraí, bairro nobre da cidade.



Figura 69: Hospital Santa Mônica e projeto de Diagnóstico por Imagem.  
Fonte: O Globo, 2012. Disponível em <http://www.radiologiarj.com.br/governo-do-estado-inicia-obras-do-rio-imagem-2/> Acesso: 20.09.2015.

(ii) O condomínio residencial “Admira Icaraí”, no centro da cidade demarca a iniciativa do mercado imobiliário de “transbordar” a produção de Icaraí para o centro valorizando o empreendimento. Construído pela Camargo Correa e entregue em março de 2014, composto por dois edifícios, ocupando um terreno de 4.461m<sup>2</sup>, com

lazer completo em área privativa: apartamentos de 69m<sup>2</sup>, 81m<sup>2</sup>, 84m<sup>2</sup>, 87m<sup>2</sup> e 235m<sup>2</sup> (cobertura), tendo dois ou três dormitórios e uma ou duas suítes, além de uma ou duas vagas de garagem, cada prédio com cinco elevadores, totalizando 318 unidades (Figura 70).



Figura 70: Empreendimento “Admira Icaraí”  
Fonte: [www.excelenceimoveis.com.br/imovel](http://www.excelenceimoveis.com.br/imovel). Acesso: 21.09.2015.

(iii) Edifício “Alcance Niterói”, projeto desenvolvido pelo escritório Gimenez Andrade, localizado na Rua Visconde de Sepetiba, 86, realizado em 2014, contendo 80 unidades de 02 quartos (sendo 01 suíte), 01 com cômodo multiuso, sala, banheiro social, cozinha/área e varanda; 30 unidades com 01 suíte, 01 com cômodo multiuso, sala, banheiro social, cozinha/área e varanda; 04 unidades com 01 suíte, 01 com cômodo multiuso, sala, banheiro social, cozinha/área e terraço (Figura 71).



Figura 71: Empreendimento “Alcance Niterói”

Fonte: <http://www.meuliving.com.br/imovel/alcance-niteroi-apartamento-centro-niteroi-rj#diferencial-2>. Acesso 21 de setembro de 2015.

(iv) Empreendimento “**L'offices Niterói**”, incorporação da Brookfield, com ambientes que variam entre 27m<sup>2</sup> e 102m<sup>2</sup>, voltados para atender às demandas de profissionais liberais e as necessidades de empresas de diferentes portes (Figura 72) representa uma diversidade de tipologias de uso de escritórios não usuais na área central, respondendo a uma nova demanda.



Figura 72: Empreendimento “L'offices Niterói”.

Acesso 21 de setembro de 2015.

(v) A ampliação do Plaza Shopping (Figura 73), inaugurada no dia 30 de abril de 2013, que reforça a centralidade do bairro.





Figura 73: Projeto de revitalização do Plaza.

Fonte: <http://www.shoppingbrmalls.com/plazaniteroi/> Acesso: 14 de setembro de 2015

(vi) A recuperação do edifício do Correio (Figura 74), com financiamento do governo Federal e reaberto no dia 22 de março de 2014, mostra o valor patrimonial da área central.



Figura 74: Edifício do Correio, 2015.

Fonte: <https://www.flickr.com/photos/45480097@N05/14623216248>. Acesso: 24.06.2016.

(vii) Além do empreendimento de negócio, ainda em construção, de R\$367 milhões, Oscar Niemeyer Monumental<sup>104</sup>, projeto do escritório de Niemeyer que terá duas torres de 28 andares. “No 13º pavimento, os prédios serão ligados por uma espécie de passarela e um jardim suspenso. Uma das torres terá 456 salas comerciais. A outra será dividida em escritórios corporativos, um restaurante e 293 quartos de hotel” A bandeira Ibis, da rede Accor, será a responsável pela administração das acomodações (Figura 75). Cabe destacar que sua aprovação foi bastante polêmica, tendo em vista que a Lei nº 1779 de 2000 privilegia a produção arquitetônica de Oscar Niemeyer. Sua obra ainda está em curso e as vendas estão muito aquém do esperado.



Figura 75: Empreendimento “Oscar Niemeyer Monumental”.

Fonte: <http://www.brasilbrokers.com.br/546247/imovel-novo/oscar-niemeyer-monumental.html>.  
Acesso: 14.09.2015.

Por fim, esses exemplos demonstram que a produção imobiliária na área central do município não está estagnada, como tenta apresentar o poder público. Pelo

<sup>104</sup> Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=jK2eJKMTqbY>. Acesso em 29.02.2016.

contrário existe, além de um comércio local popular, uma produção imobiliária que convive com um tecido histórico.

A aprovação da OUC 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 intensifica o modelo histórico que vem sendo adotado 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.

### **3.3 A análise do Estudo Impacto de Vizinhança (EIV)**

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, previu o Estudo de Impacto de Vizinhança como um novo instrumento de mediação entre os interesses privados dos empreendedores, que garante o direito à qualidade urbana de quem mora ou transita no entorno de um empreendimento.

O objetivo do EIV é democratizar a tomada de decisão sobre os grandes empreendimentos das cidades, sugerindo adequações e melhorias no projeto. As vantagens do EIV são de contribuir para a aprovação do empreendimento; estabelecer condições ou contrapartidas para o funcionamento do empreendimento; apresentar propostas de adequações necessárias para a defesa ambiental, viabilizando o empreendimento; recomendar o direcionamento dos ajustes necessários na infraestrutura do entorno, a fim de melhorar ou minimizar os impactos gerados para a região urbana, no caso, a Área de Especial Urbanístico da Área Central, PMN, Decreto nº 11379/2013 (Mapa 12) e sua área de vizinhança (Figura 76).



**Legenda**

-  Bairros
-  Área de Interesse
-  Área de Vizinhança

Figura 76: Área de interesse da Operação e Área de Vizinhança.  
 Fonte: EIV, 2013, p. 41.

O estudo de impactos relativos à OUC não demonstra para o administrador nem para a sociedade que os efeitos negativos da Operação serão equacionados com os recursos oriundos da venda de CEPACs. A justificativa encontrada no EIV (2013, p. 20) relativo à proposta de revitalização da área central de Niterói, tem como principais objetivos e ações (i) transformar o centro num ambiente agradável para a habitação e para o trabalho; (ii) modificar os índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, assim como alterar normas edilícias, visando criar

um novo panorama urbano para a região; (iii) requalificar as vias de acesso ao bairro, ao mesmo tempo em que alguns dos entroncamentos principais serão dotados de passagens subterrâneas para que possam facilitar a fluidez do tráfego e, sobretudo, o conforto dos pedestres; (iv) criação da malha de ciclovia; (v) além dessas, estará sendo criada a linha verde, que passa pelas maiores praças e áreas verdes da região, cujas requalificações estão interligadas por vias com prioridade para o pedestre e para o ciclista, culminando no mar; (vi) junção das áreas verdes criadas e requalificadas com a extensa orla de Niterói; (vii) inclusão e a acessibilidade para todos, onde a oportunidade de fazer deste um bairro sustentável.

Percebe-se, então que o plano de OUC alicerça-se em dois pilares: novo modelo de ocupação em grandes lotes e melhoria de mobilidade. A análise da relação da proposta com outros planos do município indica que as articulações necessárias que garantam os objetivos da OUC raramente ocorrem:

(1) Não se integra com o Projeto Orla (cf. Capítulo II, p. 140), iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, que tem como metas a “recuperação de bens tombados”; tendo em vista que cria um espaço público na atual Praça Arariboia e sobre a Baía de Guanabara, que é um bem tombado, além de ignorar o diagnóstico realizado para os diversos trechos da frente marítima;

(2) Desconsidera o traçado da Linha 3 do Metrô;

(3) Desconsidera o porte e a capacidade do mercado para absorver de forma sustentável as duas OUC Porto Maravilha e Centro de Niterói e o possível risco de formação de “bolha imobiliária”;



Figura 77: OUC-Niterói proposta do Monotrilho.  
Fonte: Gimenez Andrade, 2013.

Essas três questões principais foram desconsideradas no EIV que, somados ao aumento de mais de 23 mil domicílios na área de vizinhança da OUC nos próximos 20 anos, tende a aumentar as viagens motorizadas de longa distância. O próprio EIV reconhece:

é provável que, no futuro, a capacidade de melhora na fluidez do tráfego não consiga se equiparar ao acréscimo de automóveis, principalmente considerando-se o adensamento populacional esperado em longo prazo (EIV, p. 32).

Ou seja, mesmo considerando apenas a população residente e seus hábitos de viagens, mas ignorando que a oferta de empregos domésticos geraria também maior necessidade de viagens de transporte público entre São Gonçalo e o Centro de Niterói, o EIV ignora a efetiva transformação urbanística no longo prazo.

O projeto de Lei ainda estimula o remembramento de lotes e premia proprietários com 10% a 15% a mais de área para ocupação, dispensa os empreendimentos de obedecer a limites para as fachadas ou testadas de edificações e vagas de garagem (art. 8 e art. 18 da Lei), dentre outros. Essas medidas aumentam

consideravelmente a produtividade de alguns lotes, lembrando que na área de influência da Praça Renascença e no Aterro da Praia Grande são encontrados grandes lotes e glebas disponíveis e, cabe lembrar, que essa era a principal razão dos investidores resistirem a empreender na área central (MARTINS, 2013).

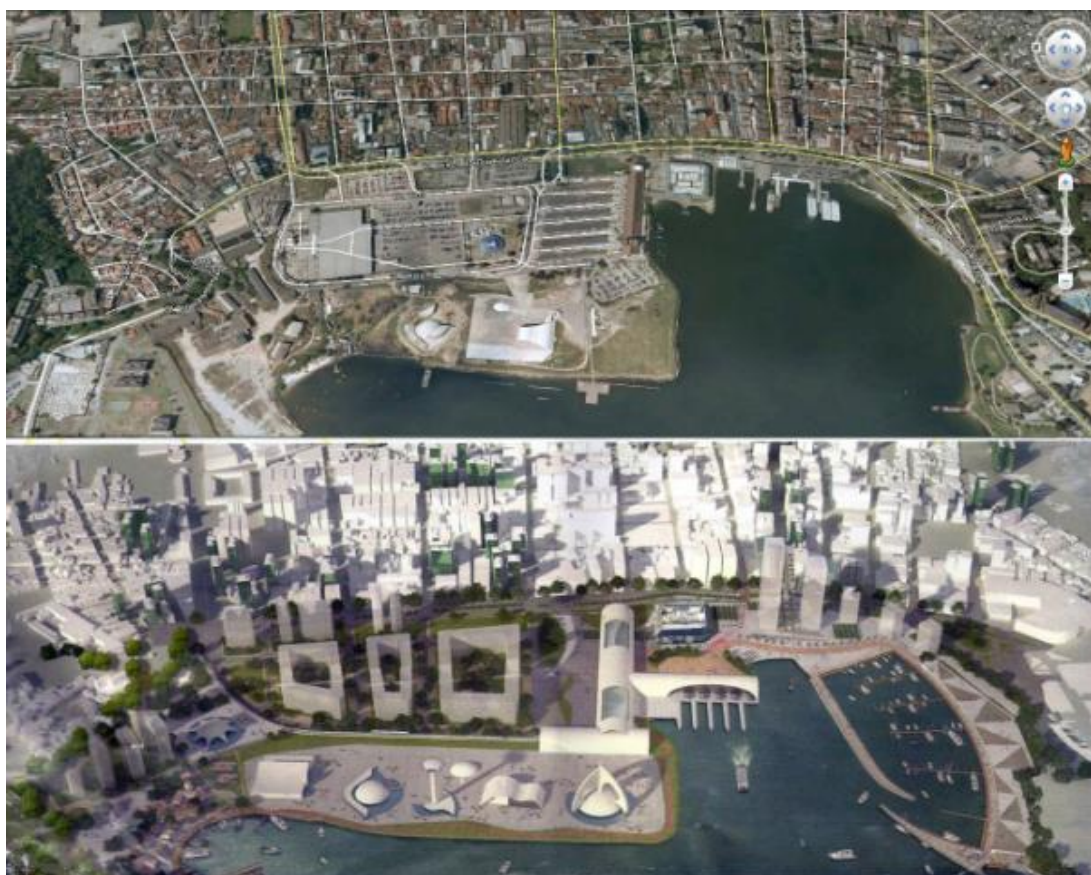


Figura 78: OUC-Niterói proposta para ocupação da frente marítima.

Fonte: Blog Arrepios Urbanos, <http://arrepiosurbanos.blogspot.com.br/2013/08/niteroi-perde-vista-e-prazo.html>.

Acesso em 05.01.2014.

A finalidade da Operação parece ser a ocupação das áreas de propriedade concentrada, como o Aterro da Praia Grande (Figura 77 e 78) e a Praça Renascença<sup>105</sup> (Figura 79). Ressalta-se que não há nada no projeto de lei que impeça

---

<sup>105</sup> Áreas definidas no Master Plan de 2006, como áreas de “oportunidades e confinamentos”.

o Poder Público de atuar como agente do processo de especulação imobiliária e de segregação socioespacial, já que não há garantia de habitação inclusiva.



Figura 79: OUC-Niterói proposta para a Marina.  
Fonte: Gimenez Andrade, 2013.

O próprio EIV afirma como um impacto negativo o padrão construtivo proposto, pois podem “ocorrer obstruções às vistas da orla e, conseqüentemente, à baía de Guanabara. É possível ainda que a visualização de franjas dos morros fique restrita com a construção dos novos edifícios” (EIV, p. 25). O impacto negativo é reforçado tendo em vista que as edificações projetadas para o Aterrado da Praia Grande impedem que a cidade seja visualizada, como vemos na imagem da vila dos pescadores (Figura 80), cuja proposta é torná-la num polo gastronômico, em mais uma medida de marketing imobiliário.





Figura 80: OUC-Niterói proposta para a Vila dos Pescadores.  
Fonte: Gimenez Andrade, 2013.

Verifica-se também a tendência ao rompimento com o padrão de ocupação e morfologia atual, com a construção de grandes volumes e área internas privativas, conformando o que Lefebvre denominaria de “enclaves fortificados”. Tais blocos de edificações tendem a ser colocados nas divisas: “assim tende a se consolidar como padrão de ocupação o tipo “street canyon” associado ao aumento da temperatura urbana, de poluição atmosférica e ruído” (MARTINS, 2013, p.35) <sup>106</sup>.

Mesmo com o discurso do aumento das áreas verdes, a proposta mantém árida a parte principal do Centro, o que significa um retrocesso ao que se pretendia na década de 1990, com o “centro de quadra”, que propunha implementar alamedas-praças arborizadas para pedestres e ciclistas, de uso e domínio público, equivalendo a, no mínimo, 15% da área da quadra, o que seria mais de 35% do que a lei prevê de áreas arborizadas.

---

<sup>106</sup> Os autores do EIV desconsideram os impactos das ilhas de calor no microclima. Algumas metrópoles já apresentam 10° C de variações de temperatura e São Paulo já marca 12° C.

Sobre mobilidade, o EIV (2013) afirma que a capacidade da malha urbana pode suportar uma intervenção urbana do porte da OUC sem a necessidade de grandes alterações. Para isso, só seria necessária a requalificação da malha. Os estudos que comprovam essa afirmativa não foram apresentados até o momento.

Conforme indicado no EIV, as principais obras de intervenções da operação urbana seriam:

(1) A reurbanização dos espaços públicos (vias e praças existentes), que consistirá na implantação de novos padrões de pavimentação (passeios e vias) e de arborização (passeios, praças, parques e canteiros) (Figura 81 e 82);

(2) Requalificação das praças existentes ou construção de novas praças (Figura 83);



Figura 81: OUC-Niterói proposta para rua Marechal Deodoro.  
Fonte: PMN, 2013.



Figura 82: OUC-Niterói proposta ocupação da Orla.  
Fonte: PMN, 2013.



Figura 83: OUC-Niterói proposta revitalização das praças.

Fonte: PMN, 2013.



Figura 84: OUC-Niterói proposta de preservação da Casa Norival de Freitas.

Fonte: PMN, 2013.

(3) Uma nova sinalização viária, iluminação pública e mobiliário urbano (lixeriras, totens e painéis informativos, bancos de praças, bicicletários, dentre outros);



Figura 85: OUC-Niterói Programa Mínimo de Intervenções.

Fonte: O Fluminense, de 04/12/2013.

(4) A rede de infraestrutura local contará com novos sistemas de: esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, abastecimento de água, energia elétrica, iluminação pública, telecomunicações e gás encanado;

(5) Um circuito cicloviário com pistas exclusivas e compartilhadas com o passeio ou com a faixa de rolamento será implantado;

(6) Na reurbanização viária está prevista a construção de uma passagem subterrânea na Av. Visconde de Rio Branco, em frente à Av. Ernani do Amaral Peixoto, que terá como principal função permitir um melhor acesso dos habitantes que hoje se utilizam da Av. Ernani do Amaral Peixoto com destino à orla, ou seja, sobre a Esplanada Arariboia.

(7) Construção pela OUC, dentro da área de intervenção, da nova Estação das Barcas, com área aproximada 5.047m<sup>2</sup>.

(8) Construção de 05 posições de atracação em cinco atracadouros. A área total prevista para atracação é de 1.870m<sup>2</sup>. Cabe ressaltar, que as barcas acabaram de passar por obras na estação e para a mudança de localização terão que ser realizadas novas obras;

(9) Próximo à Estação das Barcas será construída uma Marina, para pequenas embarcações e veleiros, com capacidade para 157 vagas molhadas.

O projeto da OUC não demonstra a possibilidade de ampliar a atratividade para as modalidades de transporte público e não motorizado, capaz de alterar significativamente a matriz de transporte atual, pois a única medida em relação à mobilidade é a passagem subterrânea da Av. Visconde do Rio Branco com a Av. Ernani do Amaral Peixoto.

## Adensamentos

Para facilitar a análise dos gabaritos indicados no PUR e na OUC foram elaborados mapas temáticos que evidenciam a intenção do projeto de alterar o adensamento do bairro e contribuir para as condições necessárias para o mercado imobiliário romper com antigas restrições do PUR, principalmente, nas APAUs e na frente marítima (Figuras 86 e 87).

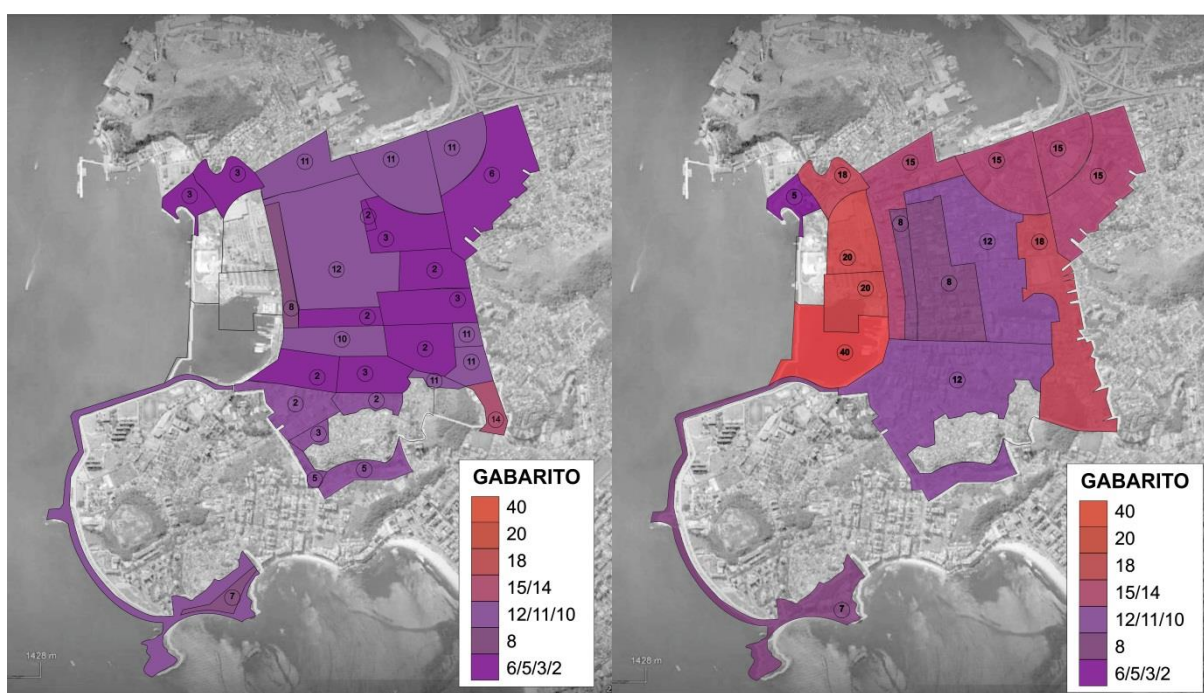


Figura 86: Estudo do Gabarito do PUR.  
Fonte: O autor

Figura 87: Estudo do Gabarito da OUC.  
Fonte: O autor

Não obstante a necessidade de proteção do ambiente construído e do patrimônio histórico, cabe assinalar que a única medida sobre a questão foi a destinação de 3% do arrecadado da venda de CEPACs, cerca de R\$ 30 milhões, isto é, o equivalente ao que foi investido na obra revitalização do Edifício dos Correios.

Em suma, o Projeto gerará forte valorização do solo urbano. Favorecerá, portanto, os proprietários de imóveis e os empresários da construção civil, que terão boas condições para aumentar seus investimentos em novos empreendimentos imobiliários. Como consequência, apontam-se a geração de mais empregos, de renda e a arrecadação fiscal para o Município, para o Estado e para a União.

Por outro lado, **haverá um encarecimento do padrão de vida das populações ali existentes, o que induzirá a uma mudança no perfil das classes sociais.** Mesmo assim, a valorização dos imóveis é considerada um impacto positivo do empreendimento proposto (EIV, 2013, p. 61, grifo nosso).

Esse aspecto é de extrema importância para análise da OUC, pois se sabe de véspera que haverá população excluída e forçada a mudar-se para outras áreas e o próprio Executivo Municipal anuncia que não implantará programas habitacionais, nem programas de regularização fundiária a partir da contrapartida da operação (CEPAC), para a população mais pobre o que acaba com qualquer noção de autossustentação da operação. E deixa a população a mercê da política habitacional do governo federal, ou ainda, da conjuntura econômica. E mais, os recursos poderiam ser destinados a outras áreas da cidade, mas, acabarão por serem dirigidos para mitigação da operação (MARTINS, 2013, BIENENSTEIN, 2014). Na opinião de Saule Junior (2004), é necessário que,

na concepção das Operações Urbanas em áreas descontínuadas, o que significa abranger uma área urbana para potencializar as atividades imobiliárias para fins de revitalização e renovação urbana ocupada por loteamentos, conjuntos habitacionais, favelas, com carência de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, [...] **os recursos oriundos dos negócios imobiliários da operação urbana sejam aplicados para urbanização e regularização fundiária dos assentamentos irregulares** (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 522).

Contudo, ainda existe o problema da crise hídrica na nossa região. Segundo estudos de Freire (2013), a demanda por água vai aumentar cerca de 40%, só na área da OUC, não tendo em conta o crescimento de outros distritos não afetados pela operação.

Os impactos sobre as condições de abastecimento de água são de grande importância, tendo em conta a seca que ocorre e não há visão global e uma definição de política de saneamento na região. **Portanto, este desenvolvimento pode conduzir a um aumento dos conflitos ambientais, com a exclusão da população de baixa renda a esses serviços.** É importante notar que, mesmo Niterói não é uma área homogênea, há 84 favelas na cidade de hospedagem a uma

população de baixa renda. Portanto, esta eliminação pode ocorrer a nível regional, e em microescala (FREIRE et al, 2013, p.10, grifo nosso).

A proposta não detalha nem define o cronograma físico-financeiro de sua implementação. Os serviços de limpeza urbana, manutenção de vias, conservação de áreas verdes, concedidos dentro da área da OUC, não deveriam ser incorporados à operação pelo fato de não se caracterizarem como “transformações urbanas estruturais” (MARTINS, 2013).

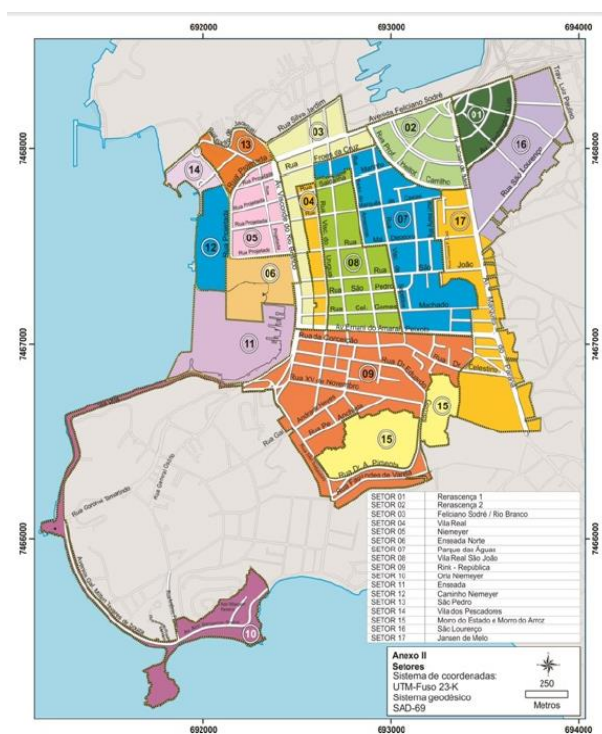


Figura 88: OUC – setorização 1.  
Fonte: EIV, 2013, p.23

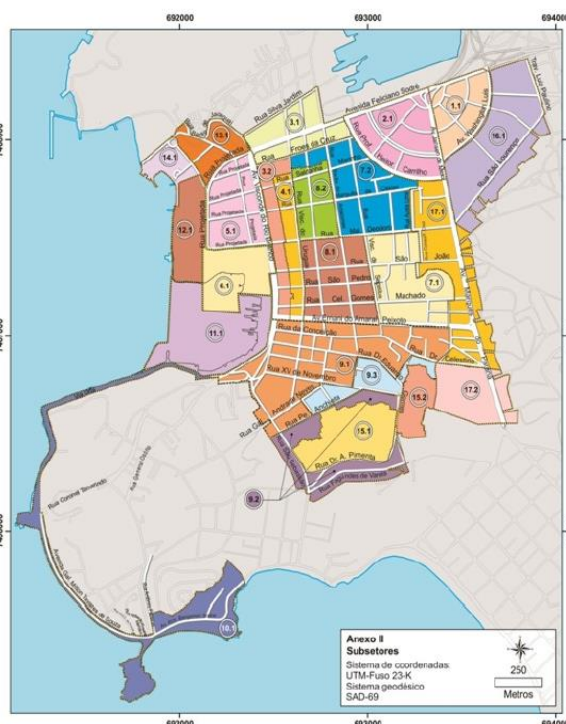


Figura 89: OUC – setorização 2.  
Fonte: EIV, 2013, p.24.

Constata-se que um subsetor 11.1 (Figura 89) está totalmente projetado dentro da área da baía de Guanabara, onde os parâmetros indicados pelo projeto são os mais permissivos, podendo chegar a 46 pavimentos, com 70 % de taxa de ocupação, com coeficiente de aproveitamento de 15 vezes a área do terreno e com estoque de potencial construtivo 50.000m<sup>2</sup>. Trata-se dos terrenos onde se situa a estação de transporte aquaviário, que integra o patrimônio de Barcas S.A. e do Shopping Bay

Market. Como as empresas Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, que desenvolveram o projeto, são controladoras do Grupo CCR, que adquiriu a empresa Barcas S.A., há que se verificar a legalidade do ato.



Figura 90: Plano de Ocupação da OUC – Detalhe.  
Fonte: Gimenez Andrade, slide 7, 2013.

A OUC proposta para a área central da cidade, especialmente o trecho entre o Caminho Niemeyer e a porção consolidada e mais antiga (Figura 90), reforça uma tendência, como descreveu Lefebvre, à produção de “enclaves fortificados”, onde a produção de volumes privatizam áreas internas das quadras, que em si, formarão uma barreira entre a cidade e a orla, exatamente ao contrário do que afirma o EIV, e se afirma como um retrocesso do que foi definido no PUR das Praias da Baía e suas revisões.



### 3.4 Análises e Tendências

Notas sobre as dificuldades de realizar a OUC

No intuito de avaliar as tendências da aplicação da OUC, cabe salientar algumas questões preliminares. Como visto no Capítulo II, o setor imobiliário utiliza o uso da força de monopólio, não obstante a área de abrangência da OUC venha sendo palco de diversas intervenções urbanísticas, como Caminho Niemayer, Projeto Viva Centro, Projeto Orla, que, associados à prática do *city marketing*, que utiliza a paisagem privilegiada da cidade do Rio de Janeiro (Pão-de-Açúcar, Cristo Redentor...), leva a que os imóveis voltados para orla tendam a maior valorização, além de possuir melhor infraestrutura de serviços e transportes da cidade. Cabe destacar o discurso do setor imobiliário quando afirma que

o impacto (da OUC) é totalmente positivo. **O Centro é uma região muito degradada, que só vem perdendo moradores ao longo dos anos. É uma operação, diferente da do Rio, que está privilegiando mais a moradia do que o comércio.** É uma área com vista maravilhosa e infraestrutura total. Vai ser uma das melhores opções em Niterói no futuro. E todo o entorno do Centro vai ser afetado pela melhoria da OUC, como a Zona Norte por exemplo (Jean P. Biot, presidente da ADEMI-Niterói, em entrevista O Globo, Morar Bem Niterói, 29 de novembro de 2013, grifo nosso).

Em 8 de abril de 2014 é lançado o movimento “Um Novo Centro em Niterói - Eu acredito”<sup>107</sup> composto pelo CDL, SINDILOJAS e OAB-Niterói, com patrocínio do Shopping Bay Market. O movimento tem como objetivo conscientizar a população e o comércio desta região sobre a importância do Centro histórico: “como local de investimento em novos negócios, além de porta de entrada para visitantes de outras regiões o centro de Niterói é um local onde passam 90% da população da cidade”

---

<sup>107</sup> Disponível em <http://sindilojas.org.br/projeto-um-novo-centro-eu-acredito-e-lancado/>. Acesso: 28.02.2016

(Idem). O projeto consistiu, durante os meses de abril, maio e junho, na conscientização de todos através do desenvolvimento de ações voltadas para a população, apresentando e divulgando largamente os objetivos da revitalização do novo Centro, “além de promover o comércio da região, local de interesses, compras e novas parcerias” (Idem) (Figura 91).



Figura 91: Movimento “Um novo centro em Niterói - Eu acredito”.  
Fonte: <http://www.cdlniteroi.com.br/site/um-novo-centro-em-niteroi-eu-acredito/>.  
Acesso em 29.01.2016.

O presidente do CDL e secretário do Governo Rodrigo Neves, Fabiano Gonçalves, avalia que o Centro de Niterói possui grande importância para o comércio e que o CDL deseja que “esse projeto possa devolver essa importância econômica para a região” (idem). Por sua vez, o presidente do Sindicato dos Lojistas do Comércio de Niterói (Sindilojas), Charbel Tauil, assinala que

a proposta de um novo centro da cidade - modernizado, mais seguro, mais bonito e com melhor mobilidade urbana -, é algo que interessa não apenas aos empresários, mas a toda a

população. Nós, comerciantes, estamos certos do êxito desta ideia, tanto que nosso Sindicato está lado a lado com a CDL Niterói nesta iniciativa. **O novo Centro tem tudo para ser um divisor de águas na história do desenvolvimento econômico de nossa cidade** (idem, grifo nosso).

Contudo, mesmo com o movimento, com grande divulgação na cidade, que envolveu um caderno sobre a Operação Urbana, *busdoor* e divulgação na TV das Barcas S.A., parece que a parceira desses setores não foi capaz de reverter a crise econômica, ainda que tenha servido de apoio a outra intervenção no centro da cidade, a obra de reforma do Bay Market (Figura 92).



Figura 92: Antes e depois da reforma do Bay Market.  
Fonte: [www.shoppingbaymarket.com.br](http://www.shoppingbaymarket.com.br). Acesso em 29.02.2016

Contudo, o ano de 2014 foi marcado por duas iniciativas importantes. O processo licitatório que escolheria a empresa para realização do EIA-RIMA e, a segunda, a Lei 3094, que foi aprovada na Câmara em julho de 2014, proposta pelo executivo, que faz alterações no projeto. Entre elas, aumenta para 3,321 milhões o número de CEPACs e exclui do projeto áreas dos bairros de Gragoatá, São Domingos e São Lourenço, entre outros.

Em entrevista ao Globo, no dia 02 de julho, de 2014, Renato Barandier, subsecretário de Urbanismo e Mobilidade, informa que a ampliação dos CEPACs serve para compensar as mudanças na área da operação: “160 mil metros quadrados

de área edificável tiveram que ser remanejados para a OUC. Como o valor mobiliário dos CEPACs varia conforme regiões [os subsetores] precisamos gerar mais títulos para chegar à mesma área prevista” (idem).

A previsão de 40 mil moradores que serão atraídos para a área da OUC ficou mantida. Com a mudança do perímetro, a “média de ocupação subiria de 18,8 mil pessoas por km<sup>2</sup> para 20 mil pessoas por km<sup>2</sup>” (idem), adensando mais ainda a área da Operação. O que muda, segundo Renato Barandier, “é que contávamos com a ocupação de 33% dos terrenos disponíveis para a operação e passaremos a trabalhar com a margem de 40%. Vamos manter o planejamento de 1,2 milhão de m<sup>2</sup> construídos” (idem).

Esta foi a última tentativa do executivo de acelerar a tramitação da OUC no ano de 2014, pois a empresa que venceu a licitação, a Agrar Engenharia, só começou os serviços no início de 2015, ou seja, a operação estava ainda em momento de estudos por parte do executivo.

### A crise econômica se aproxima

O mercado imobiliário do Brasil, no final de 2014, se modificou, por conta de um cenário de crise econômica internacional, que se manifestou em alguns dados e algumas medidas que contribuíram para a recessão de 2015: (1) foi a primeira vez, desde 2009, que a valorização dos imóveis usados sobe mais do que a inflação; (2) no final do ano havia cerca de 130 bilhões de reais em imóveis lançados e não vendidos no Brasil; (3) as maiores empresas do setor fizeram menos da metade dos lançamentos de 2011; (4) a Caixa Econômica Federal elevou os juros e diminuiu a

fatia do imóvel que pode ser financiada<sup>108</sup>; (5) a rentabilidade mensal do aluguel a partir de 2013 começa a ficar mais baixa do que a rentabilidade da renda fixa Certificado de Depósito Interbancário (CDI)<sup>109</sup>, e (6) a concessão de crédito diminuiu drasticamente seu crescimento<sup>110</sup>.

Estes elementos apontaram claramente para dificuldades no setor imobiliário. Todavia, em 20 de março de 2015, a prefeitura toma uma decisão importante e, que parece estar desconectada com o novo cenário: resolve “não usar mais 20 terrenos do governo do Estado<sup>111</sup> como lastro – uma espécie de garantia para os investidores – na Operação Urbana Consorciada (OUC)” (O Globo, 20.03.2015).

A aposta é que a oferta de imóveis privados na região seja suficiente para viabilizar o projeto, mas especialistas afirmam que o modelo adotado pode representar dificuldades ao governo, uma vez que ele dependerá de terceiros para disponibilizar os terrenos a interessados. **O plano está na fase de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), com término estimado para setembro e, depois, aguardará licença prévia do Instituto Estadual do Ambiente (INEA).** Só então começará o processo de geração e venda dos CEPACs, aguardado para o primeiro semestre de 2016 (idem).

Ora, com a crise se aproximando, não seria sensato manter a possibilidade de utilizar os terrenos do governo do Estado como lastro, pois os riscos da operação aumentam e afastam a possibilidade de um único comprador realizar o leilão dos CEPACs de uma única vez, como foi realizado no OUC do Porto Maravilha. Tendo em vista esse processo, o vereador Bruno Lessa (PSDB) encaminhou um requerimento à Secretaria Municipal de Urbanismo, indagando sobre o motivo da desistência dos terrenos e, em resposta, o Subsecretário de Urbanismo, Renato Barandier, afirmou

---

<sup>108</sup> Segundo o analista João Rocha Lima (2015), essa mudança faz com que, na média, a família brasileira tenha que esperar mais 12 anos para poder dar entrada no imóvel.

<sup>109</sup> Em março de 2015, o rendimento de renda fixa CDI rende a taxa de 1,04%, enquanto o aluguel rende a taxa de 0,43%.

<sup>110</sup> Chegando a 3% de aumento e totalizando 113 bilhões de reais.

<sup>111</sup> Cf. p. 172-173.

que a mudança ocorreu depois de um estudo realizado na área da OUC, constituído de um

inventário (..) realiza[do] nos terrenos vagos na área da operação, [onde] descobrimos que 80% são particulares. Até agora, não vimos necessidade de utilizar esses terrenos (...). Mas não significa que, daqui a alguns anos, não possamos reivindicá-los, destacando que o prazo total da OUC, incluindo as obras de infraestrutura, é de 15 anos (BARANDIER, em entrevista no jornal O Globo, de 20 de março de 2015<sup>112</sup>).

Este inventário elaborado pela Secretaria de Urbanismo não identificou os proprietários das áreas livres na região central. Apenas apontou os imóveis públicos e os privados, o que poderia ser um passo importante para demarcação de terrenos subutilizados, que pudessem subsidiar uma política de habitação de interesse social. Segundo Renato Barandier, em entrevista ao O Globo (idem), o governo se vê às voltas com a elaboração do EIA-RIMA:

A expectativa é que tudo seja concluído até o fim deste ano [2015]. Só então o governo dará os dois passos mais importantes para concretizar o projeto: **realizar a parceria público-privada, escolhendo as companhias que integrarão a NITURB e submeter à CVM o pedido para gerar os CEPACs, ambos com prazo médio de três meses. Só ao fim desses processos, previstos para meados de 2016,** é que a revitalização prometida para a região começará a ser executada (BARANDIER, em entrevista no jornal O Globo, idem, grifo nosso).

Cabe ressaltar, o otimismo da prefeitura com o projeto. Barandier afirma que **“a crise afeta, mas não é determinante”** (idem, grifo nosso) e, mais, “o investidor desse tipo de projeto não está pensando no presente, mas daqui a 10, 15 anos” (idem). A possibilidade de uma bolha imobiliária “não é uma preocupação. O que nós temos hoje é o fim da inflação no valor dos imóveis, que foi muito intensa nos últimos anos” (idem). Já o analista e advogado Carlos Augusto Junqueira, professor da Escola

---

<sup>112</sup> Disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/bairros/prefeitura-de-niteroi-aposta-em-terrenos-privados-para-viabilizar-revitalizacao-15651826>.

de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), questiona se a operação **“vai se manter atrativa a médio e longo prazos, com a possibilidade de uma recessão mais longa na economia brasileira e, em especial, do estado do Rio”** (idem, grifo nosso). Acredita que a demora em iniciar a venda dos títulos é prejudicial: **“Quanto mais tempo houver entre a aprovação do projeto e a autorização da CVM, mais incertezas são adicionadas”** (idem, grifo nosso). No caso de Niterói, o projeto foi elaborado numa época de crescimento da economia. “O risco é pensado a longo prazo, de hoje até o fim da operação, **mas cortes de investimentos públicos, como a Linha 3 do metrô, podem diminuir a atratividade da Operação**” (idem, grifo nosso).

Outro avaliação de Carlos Augusto Junqueira, foi, para o caso de Niterói, “as incorporadoras [que] já tiverem terrenos, vão conseguir lastrear. Mas, quem não tiver, encontrará dificuldades, se o poder público não disponibilizá-los” (idem), o que pode gerar também especulação, a partir da retenção dos terrenos por parte dos donos.

O representante da ADEMI no COMPUR, Paulo Cheade<sup>113</sup> afirma que o principal problema da gestão do Rodrigo Neves foi a ordem em que ele enfrentou os problemas da cidade. **“Ele deveria ter iniciado com a revisão do Plano Diretor”**, mas acredita que as PPP são um caminho correto. Considera, também, a **“operação urbana uma proposta ousada, mas que está mal calibrada”**. Do seu ponto de vista deveria ter sido feita por “partes”, não com o modelo da Operação do Porto Maravilha, pois a crise atual acabou inviabilizando a operação.

O mercado imobiliário, segundo Paulo Cheade, está com muitos problemas atualmente e um deles, em Niterói, é derivado das Operações Interligadas, de que

---

<sup>113</sup> Entrevista ao autor, realizada em 25 de fevereiro de 2016.

tratamos no Capítulo I, “pois, por conta de uma lei mal feita, muitos empreendedores foram processados e esses processos ainda estão em andamento”. Já o Ministério Público insiste que as construtoras e o município sejam condenados por perdas e danos coletivos e essas indenizações revertidas ao fundo de habitação (TERRA, 2015, p. 121). Por fim, Cheade, afirma que **“o que o mercado não quer é a insegurança jurídica”** numa operação que **“tem tudo para contribuir o mercado imobiliário da cidade”**, e que espera que o executivo consiga dar uma saída para a liberação dos empreendimentos na área central.

Ao final da entrevista, Paulo Cheade diz que, para ele, o principal problema do mercado imobiliário, hoje, não são as leis específicas, mas o distrato, que é o nome que se dá quando uma compra de um imóvel é cancelada, com base no código de defesa do consumidor, e que esse problema tem afetado por demais as empresas locais.

O jornal Estadão, em 30 de setembro de 2015, divulgou um levantamento da agência de classificação Fitch, realizado entre janeiro e setembro de 2015, que indica que, para cada 100 imóveis vendidos, 41 foram devolvidos, em um montante de aproximadamente cinco bilhões de reais. Segundo Meyer Nigri (vice-presidente da ABRAIN<sup>114</sup>), o percentual girava em torno de 10% até 2014.

---

<sup>114</sup> Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias. Fazem parte da ABRAIN as empresas Brookfield, Canopus, Cury, Cyrela, Direcional, Emccamp, Esser, Even, EZtec, Gafisa, Helbor, HM, JHSF, Moura Dubeux, MRV, Odebrecht Realizações, Patrimar, PDG, Plano & Plano, Rodobens, Rossi, Setin, Tecnisa, Tenda, Trisul, Viver e Yuny.



## Nota sobre a valorização do solo na Área Central de Niterói.

Antes de avaliar como esse processo se rebate na Área central de Niterói, para efeito de análise e referência, cabe mostrar a curva de valorização entre janeiro de 2008 a janeiro 2016 (Gráfico 09) das áreas centrais de algumas capitais do Brasil, que possuem propostas ou OUC em curso.

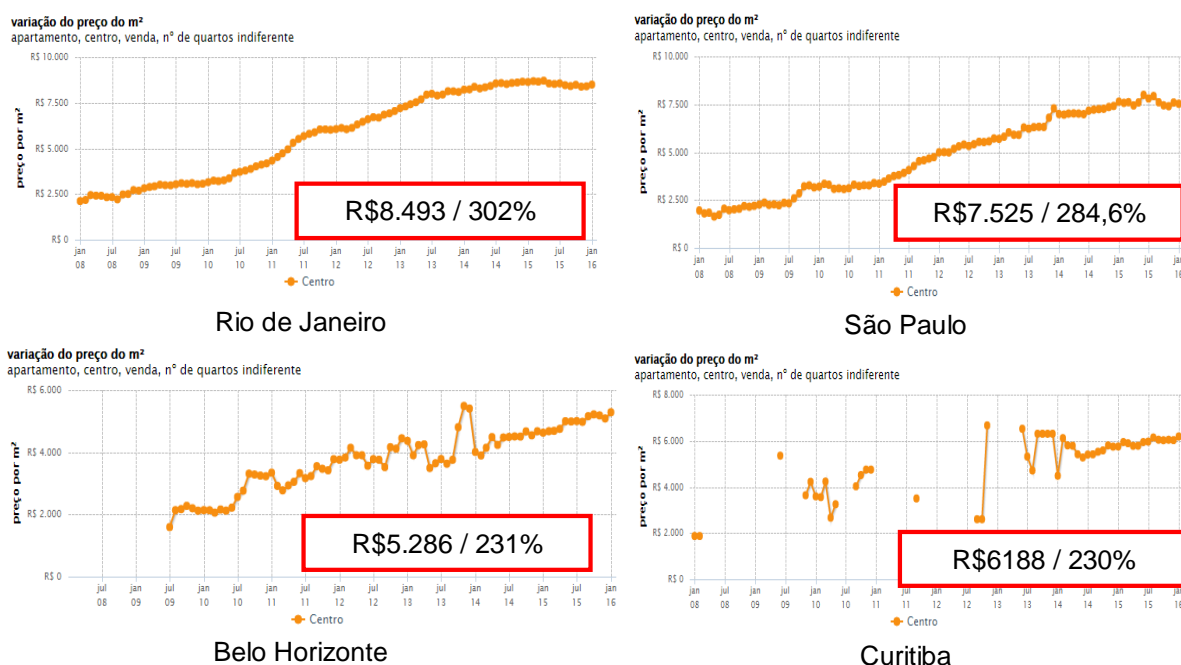


Gráfico 9: Valorização dos Centros do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba. Evolução do valor do m<sup>2</sup> (jan/2008 a jan/2016).  
Fonte: FipeZap, 2016.

Cabe observar que o Rio de Janeiro possui a maior taxa de valorização entre as cidades, com variação de 302% e um valor atual da m<sup>2</sup> de R\$8.493,00, numa área que vem sofrendo transformações estruturais e que possui grande apelo imobiliário. Com intuito de se aproximar do estudo de caso, indica-se como referência os bairros de Icaraí (R\$8295,00/170%, Gráfico 10), Ingá (R\$7.568,00/135,1%, Gráfico 11) e Charitas (R\$9.564/131%, Gráfico 12), os maiores valores do m<sup>2</sup> da cidade de Niterói, que apresentam índices bastante relevantes:

**variação do preço do m²**  
apartamento, icarai, venda, nº de quartos indiferente

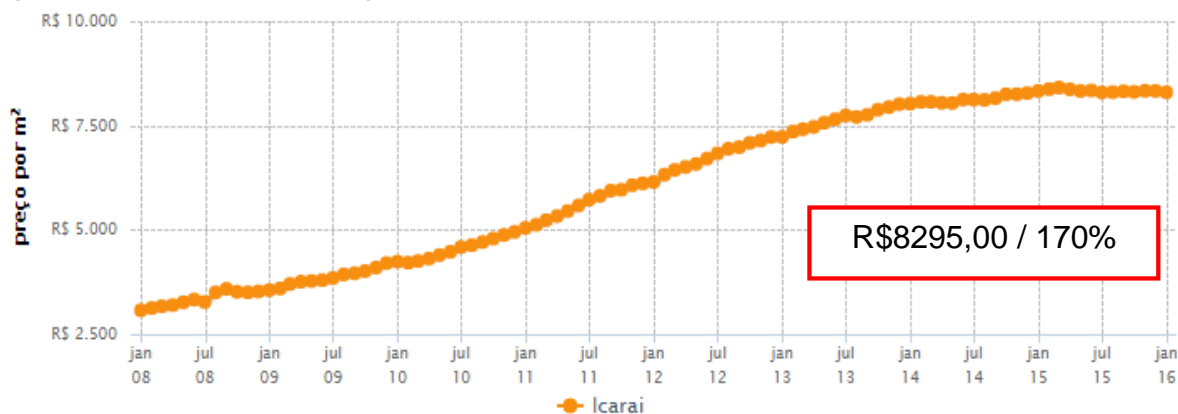


Gráfico 10: Evolução do valor do m² (jan/2008 a jan/2016) em Icarai, Niterói.  
Fonte: FipeZap, 2016.

**variação do preço do m²**  
apartamento, inga, venda, nº de quartos indiferente

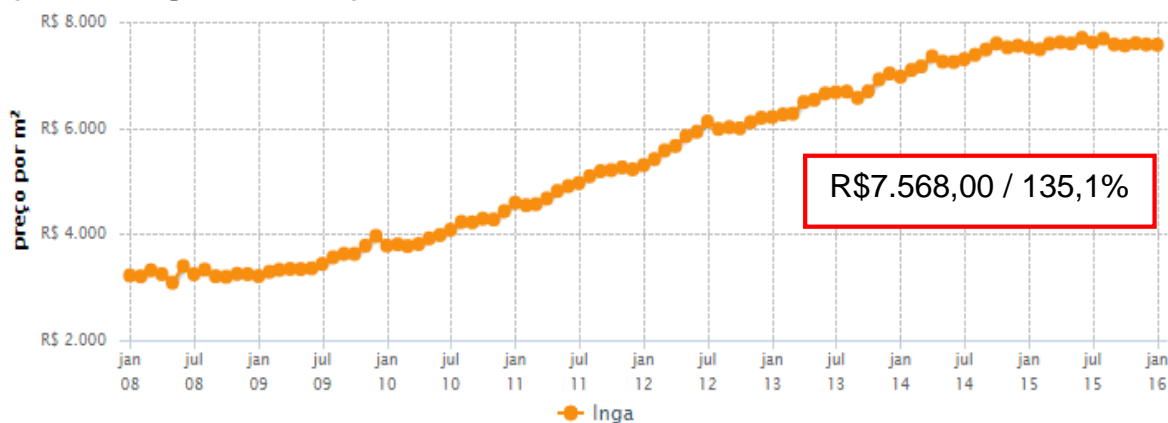


Gráfico 11: Evolução do valor do m² (jan/2008 a jan/2016) em Inga, Niterói.  
Fonte: FipeZap, 2016.

**variação do preço do m²**  
apartamento, charitas, venda, nº de quartos indiferente



Gráfico 12: Evolução do valor do m² (jan/2008 a jan/2016) em Charitas, Niterói.  
Fonte: FipeZap, 2016.

Contudo a Área central de Niterói possui a maior valorização da cidade, isto é, 200,9% (Gráfico 13).

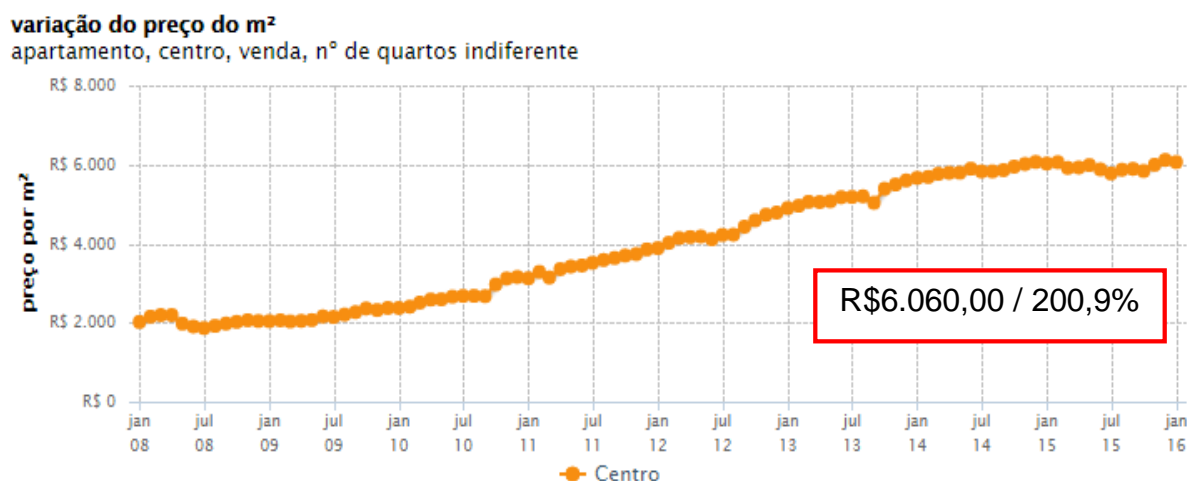


Gráfico 13: Evolução do valor do m<sup>2</sup> (jan/2008 a jan/2016) no Centro de Niterói.  
Fonte: FipeZap, 2016.

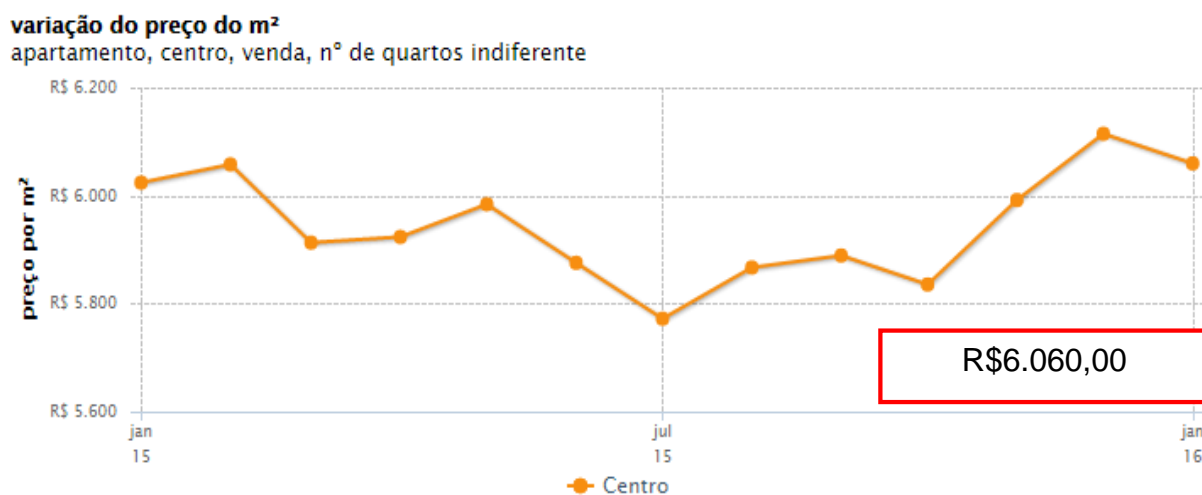


Gráfico 14: Evolução do valor do m<sup>2</sup> (jan/2014 a jan/2016) no Centro de Niterói.  
Fonte: FipeZap, 2015.

Para efeito de identificação das tendências de valorização do solo na área central de Niterói será realizado o acompanhamento das taxas de valorização do m<sup>2</sup> de janeiro de 2008 a janeiro de 2016. Na Tabela 04 estão indicados os valores do 1º semestre e na Tabela 05 os valores do 2º semestre.

BAIRRO	Valor do M <sup>2</sup> (1/2/3/4 quartos) 1º SEMESTRE								Var. (%)	Var. (%)	Var. (%)	Var. (%)
	jan/08	jan/09	jan/10	jan/11	jan/12	jan/13	jan/14	jan/15	2008/13	2011/13	2013/15	2008/15
Bairro Fátima	1146	1831	2829	2596	3433	3829	4607	6325	234	47	65	245
Boa Viagem	4206	4622	4992	5750	6414	8038	8855	9313	91	40	16	101
Centro	2149	2037	2370	3121	3884	4897	5661	6024	128	57	23	196
Gragoatá	5573	4796	4798	6454	6405	6845	7536	8271	23	6	21	72
Icaraí	3124	3554	4237	5046	6145	7226	8024	8327	131	43	15	134
Ilha da Conceição	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni
Ingá	3202	3287	3780	4588	5297	6204	6965	7514	94	35	21	129
Pé Pequeno	3083	1915	2823	2968	4826	6140	5463	6973	99	107	14	264
Ponta D'Areia	Ni	1818	1820	2737,5	3655	4401	5043	4634	142	61	5	155
Santana	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	4545	Ni	Ni	Ni	Ni
São Domingos	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni
São Lourenço	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni
<b>VALOR MÉDIO</b>	<b>3212</b>	<b>2983</b>	<b>3456</b>	<b>4752</b>	<b>5007</b>	<b>5948</b>	<b>6519</b>	<b>6881</b>	<b>118</b>	<b>50</b>	<b>23</b>	<b>162</b>
INCC	ÍNDICE NACIONAL DE CUSTO DA CONSTRUÇÃO								36,19	14,18	14,57	50,76
INPC	ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR								28,58	11,46	11,49	40,07

Tabela 4: Evolução do valor do M<sup>2</sup> no 1º semestre na Área de Vizinhança da Operação. Fonte: FipeZap, 2016. Tabulação: O autor.

BAIRRO	Valor do M <sup>2</sup> (1/2/3/4 quartos) 2º SEMESTRE								Var. (%)	Var. (%)	Var. (%)	Var. (%)
	jul/08	jul/09	jul/10	jul/11	jul/12	jul/13	jul/14	jul/15	2008/13	2011/13	2013/15	2008/15
Bairro Fátima	Ni	1952	3154	3242	3429	4586	5259	6265	135	41	37	221
Boa Viagem	3678	4767	5090	6415	7105	8528	9109	9485	132	33	11	158
Centro	1862	2143	2674	3514	4217	5178	5824	5766	178	47	11	210
Gragoatá	Ni	4796	7816	5998	6698	7307	7670	8023	52	22	10	67
Icaraí	3269	3845	4585	5721	6832	7738	8120	8293	137	35	7	154
Ilha da Conceição	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni
Ingá	3242	3436	4078	4960	6120	6671	7294	7619	106	34	14	135
Pé Pequeno	3083	1897	3190	3883	5610	6592	6097	7288	114	70	11	136
Ponta D'Areia	2105	1532	1919	3205	3673	5084	5192	4319	232	59	-15	105
Santana	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni
São Domingos	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni
São Lourenço	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni	Ni
<b>VALOR MÉDIO</b>	<b>2873</b>	<b>3046</b>	<b>4063</b>	<b>5277</b>	<b>5461</b>	<b>6461</b>	<b>6821</b>	<b>7132</b>	<b>136</b>	<b>43</b>	<b>11</b>	<b>148</b>
INCC	ÍNDICE NACIONAL DE CUSTO DA CONSTRUÇÃO								35,83	15,91	14,33	50,16
INPC	ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR								27,65	11,31	15,43	43,08

Tabela 5: Evolução do valor do M<sup>2</sup> no 2º semestre na Área de Vizinhança da Operação. Fonte: FipeZap, 2015. Tabulação: O autor.

Primeiramente, cabe salientar os dados relativos à valorização até 2013, data do envio da proposta de OUC à Câmara de Vereadores<sup>115</sup>. O valor do m<sup>2</sup> (em valores absolutos) mais alto da região foi o bairro de Boa Viagem, com R\$ 8.038,00 / 8.528,00, seguido de Icaraí R\$ 7.226,00 / 7.738,00.

Entre 2008 e 2013, os seguintes bairros apresentavam as seguintes valorizações: Bairro de Fátima, 234% / 135%; Centro, 128% / 178%; Icaraí, 131% /

<sup>115</sup>Sempre que tivermos dados de valorização de regiões do 1º e 2º semestre apresentados juntos escreveremos da seguinte forma: 120%/130% ou valores absolutos, R\$2000,00 / R\$2500,00.

137%; Ingá, 94% / 106% e Ponta D'área, 142% / 232%, para um Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) igual a 36,19%.

Cabe observar que, como em outros casos de OUC<sup>116</sup>, o anúncio da OUC já alterou a valorização da Área Central. Pode-se observar isso principalmente nas taxas de valorização do 2º semestre de 2014 até o 1º semestre de 2015, onde também foi identificado em Niterói o quarto maior valor de m<sup>2</sup> de imóveis usados do Brasil, chegando ao valor de R\$7.733,00 (FIPEZAP, 2015). A expectativa pela aprovação eleva o valor do solo do Centro, alcançando R\$6.024,00. E no 2º semestre de 2015, o valor do solo apresenta queda para R\$5.766,00, e só vai se recuperar no 1º semestre de 2016, chegando a R\$6.060,00.

Notas sobre como a crise econômica impõe mudanças na OUC.

A taxa de valorização do solo em Niterói, como vimos, começa a cair no primeiro semestre de 2015 e a queda se consolida no 2º semestre. Niterói não está isolada da economia do país e a ideia de que o momento do mercado é do comprador começa a se impor, pois o vendedor quer se desfazer dos imóveis que não são mais lucrativos, como afirmou, o economista da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), Eduardo Zylbertajn, para a revista Exame de maio de 2015: “É muito possível que 2015 seja o primeiro ano, depois de muito tempo, de queda real dos preços dos imóveis no Brasil”.

Mesmo com a crise, ou por conta da crise, no dia 7 de junho de 2015, o jornal O Fluminense tem como matéria de capa o seguinte título: “**Niterói é a sexta melhor**

---

<sup>116</sup> OUC Vila Sonia (São Paulo-SP), que foi interrompida pelo Ministério Público por não ter seguido o trâmite do processo participativo.

**cidade do país para negócios**”<sup>117</sup>. No entanto, o discurso otimista estava para ser alterado.

Vale dizer que, corroborando com o gráfico 13 e 14, a valorização real do m<sup>2</sup> na cidade de Niterói cai de 10,85% para 2,75% de janeiro a julho de 2015. O Globo cobriu o assunto no dia 22 de outubro de 2015 e o presidente da ADEMI-Niterói, Jaen Pierre Biot, apesar de admitir que o mercado vive dificuldades no momento, diz que **"o ciclo de desvalorização não vai impedir os proprietários e investidores de terem retorno positivo na cidade"**. Simara Alves, gerente de vendas da Lopes Self, “destaca que o número de lançamentos em 2015 caiu, o total de empreendimentos comercializados por sua corretora caiu 60%” (idem).

Por outro lado, em 25 de outubro de 2015, em O Globo, caderno Morar Bem, destaca-se “que o valor de imóveis comerciais da região central de Niterói supera o do Rio de Janeiro”. No Centro o valor do m<sup>2</sup> estava em R\$8.477,00, 5% mais caro do que os valores realizados na região central do Rio de Janeiro, R\$8.058,00. Para locação ocorre o contrário, o valor do m<sup>2</sup> para o aluguel é de R\$30,17, enquanto no Rio de Janeiro é de R\$44,38. O Diretor Geral de Negócios da João Fortes Engenharia aponta que algumas mudanças, como o túnel Charitas-Cafubá, e grandes empreendimentos, como Oscar Niemeyer Monumental valorizaram a região.

Entretanto, em 27 de setembro de 2015, em reportagem do jornal O Globo, o discurso muda. Rodrigo Neves, afirma que, **“a atratividade da OUC foi reduzida devido à crise econômica, obrigando o governo a recuar da ideia de realizar o leilão dos CEPACs no primeiro semestre de 2016”** e enfatiza **“que o modelo depende de que grandes empreiteiras realizem as obras de infraestrutura**

---

<sup>117</sup> Levantamento foi realizado pela Urban Systems, empresa especializada em análise de dados demográficos e levantamentos de tendências em mercado.

**através de uma parceria público-privada”,** Ficou definido pelo prefeito que era necessário **“criar alternativas para a construção de prédios na região”**. Segundo a secretária de Urbanismo, Verena Andreatta,

a prefeitura deve estabelecer um período de um a dois anos, **no qual os interessados em construir acima de 25 andares - podendo chegar até 50 pavimentos - poderiam negociar caso a caso com a prefeitura, pagando a compensação através de outorga onerosa. Os recursos arrecadados serão direcionados para um fundo administrado pela Niturb.** Contudo num primeiro momento, eles serão usados pela prefeitura **para realizar obras de infraestrutura no quadrilátero formado pelas avenidas Visconde do Rio Branco, Marquês de Paraná, Amaral Peixoto e Rua da Conceição. Essa será a primeira etapa da revitalização** (Verena Andreatta, em entrevista ao Jornal O Globo, de 27 de setembro de 2015, grifo nosso).

Rodrigo Neves afirma também **“que tomou essa decisão devido à crise internacional e o envolvimento das grandes construtoras, capazes de altos investimentos, na investigação da Lava Jato<sup>118</sup>”** (idem). Por outro lado, Verena Andreatta **“afirma já ter 35 projetos de empreendimentos de empresas de médio porte, como shoppings, universidades e hotéis, aptos a serem enquadrados na nova regra”,** que ainda não foram tornados públicos.

---

<sup>118</sup> A Operação Lava Jato é uma investigação sobre corrupção conduzida no Brasil. Ela começou investigando uma rede de doleiros que atuavam em vários Estados e descobriu a existência de um vasto esquema de corrupção na Petrobras e outros setores governamentais, envolvendo políticos de vários partidos e as maiores empreiteiras do país.



Figura 93: Hotéis licenciados em 2015 na área central de Niterói.  
Fonte: o autor.

Paralelamente, o município aprova em 30 de setembro, a Lei nº 3.148 de 2015, a nova Lei de hotéis, que autoriza a construção de cinco novos hotéis na cidade. Quatro dos empreendimentos foram aprovados e receberam a licença, dentro dos parâmetros determinados pela nova Lei dos Hotéis, sancionada em julho passado. Três serão construídos no Centro, um no Ingá e o quinto, na Boa Viagem, sendo que este já está em obras e deve ficar pronto no início do segundo semestre de 2016. Os hotéis serão operados pelas bandeiras Soft Inn, Windsor, Bristol e Ramada, totalizando 1.167 novos quartos (O FLUMINENSE, 30 de setembro de 2015) (Figura 93).

Em solenidade realizada, na data da assinatura, que foi coberta pelo Jornal O Fluminense, em 30 de setembro de 2015, o presidente da NELTUR, Paulo Freitas



afirmou que **“vamos continuar divulgando cada vez mais o município e para alimentar essa indústria limpa e mostrar que Niterói tem vocação para o turismo e é uma cidade do turismo”**. O evento contou, também, com Jean Pierre Biot, “que ressaltou que a construção de novos hotéis não gerará empregos apenas no setor de turismo, mas também na construção civil” (idem) e que Niterói é carente de empreendimentos hoteleiros. Por fim, o prefeito Rodrigo Neves enfatiza

que esses investimentos são muito positivos para a geração de renda e para o emprego, mas, sobretudo, são significativos porque nesse contexto de dificuldades, **onde o setor privado ainda esta observando cenários e paralisou investimentos, em Niterói, os investimentos não pararam e mostram que, apesar da crise, a cidade está caminhando a passos firmes** para o desenvolvimento sustentável (idem, grifo nosso).

No dia 25 de outubro, foi anunciado pelo jornal O Globo, que a prefeitura inicia captação de recursos para o projeto do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), a ser implantado somente na região mais valorizada da cidade. Rodrigo Neves apresentou ao Banco de Interamericano de Desenvolvimento (BID), a proposta de implantação do VLT, que ligará o Centro a Charitas contendo 20 estações, três delas na área central da cidade, uma na praça Araribóia, pois o Terminal Norte passaria a ser um terminal intermodal. Segundo Rodrigo Neves, “o empréstimo deve ser R\$661 milhões, parte desses recursos custeariam 50% do VLT, que está orçado em R\$750 milhões”, e a outra será capitada através de outra PPP<sup>119</sup>.

Segundo a reportagem, além do VLT, os recursos do BID devem ser utilizados em outros projetos de infraestrutura, como a urbanização do Morro do Estado, com obras de contenção de encosta e equipamentos culturais, e ainda a macrodrenagem

---

<sup>119</sup> Seguindo novamente a tendência da proliferação de PPP.

da bacia do Rio Icaraí, mas não faz referência a habitação de interesse social nem a regularização fundiária.

#### Alternativas à crise

A crise econômica internacional, o congelamento das novas licenças de obras e as dificuldades do licenciamento ambiental foram os principais obstáculos na implementação da OUC, para os gestores do município. Foi esse o assunto do início da entrevista realizada com a Secretária de Urbanismo e Mobilidade de Niterói, Verena Andreatta, que, apesar de ainda acreditar na modelagem inicial da proposta, insiste que o Centro não pode continuar sem novos empreendimentos. Porém, avalia que a modelagem que dependia de um único financiador, que pudesse garantir a venda de CEPACs, por hora não é viável, dado que a crise das grandes empresas que tinham manifestado interesse na revitalização foi, também, um grande limitador.

A contenção de despesa imposta pelo ajuste financeiro impediu a criação da NITURB, pois para criação da empresa seria necessário um aporte inicial de cerca de seis milhões, com custo operacional da empresa.

O Subsecretário de Urbanismo e Mobilidade, Renato Barandier, afirma também que, diferentemente da OUC Porto Maravilha, que não teve a exigência do EIA-RIMA, o que acelerou o processo da operação, o EIA-RIMA da OUC-Niterói, que está sendo realizado pela empresa Agrar, com o contrato sendo conduzido pela Empresa Municipal de Moradia Urbanização e Saneamento (EMUSA), tem evoluído de forma morosa, inclusive já tendo sido interrompido por falta de pagamento.

No dia 15 de fevereiro de 2016 foi enviado à Câmara Municipal, sem ser analisada pelo COMPUR, uma mensagem executiva para apreciação do Projeto de Lei que autoriza a OODC no âmbito da área central de Niterói:

Art. 1º. Fica modificado o inciso IV do artigo 4º e acrescido o Parágrafo Único ao mesmo artigo da Lei Municipal nº 3.061/2013: Art. 4º (...) IV - instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor da Cidade, inclusive a **Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso do Solo**;

Parágrafo Único. Caberá ao Poder Executivo regulamentar, por meio de **Decreto**, a utilização dos instrumentos previstos no caput, observadas as diretrizes, a obrigatoriedade de aplicação dos recursos nos termos fixados pelo artigo 13, § 4º, desta Lei e os parâmetros estabelecidos nos anexos desta Lei (PROJETO DE LEI, 2016, p. 1, grifo nosso).

Essas alterações foram debatidas no COMPUR, no dia 22 de fevereiro de 2015, cabendo destacar que o seu objetivo principal é permitir que novos empreendimentos possam ser licenciados na área da OUC. Para início deste debate, cabe ressaltar que a OODC é um mecanismo que visa combater as desigualdades sociais no território através de uma taxaçoão do que for construído acima do coeficiente básico e que os recursos oriundos dessa taxaçoão deveriam se destinar ao FUHAB, ou seja, para habitação de interesses social, regularização fundiária, a exemplo do que ocorre quando incide em imóveis construídos nas outras regiões da cidade.

Na apresentação do PL, pelo Executivo, no COMPUR, foi diagnosticado que há uma demanda reprimida de 150 mil m<sup>2</sup> em processos abertos na prefeitura desde 2013, entre novos empreendimentos, reformas e licenciamentos. A projeção da prefeitura é de que essa demanda chegue a 250 mil m<sup>2</sup> até o final de 2016.

O PL tem como objetivo permitir o crescimento natural do Centro e dar início a captação de recursos na área central. Porém, cabe ressaltar que a contrapartida paga em OODC é mais barata do que a realizada pelo CEPAC, o que poderia gerar uma especulação de diversos empreendedores aprovando projeto na prefeitura. Esse

processo especulativo está sendo combatido com o pagamento da entrada da OODC de 20% no aceite de obra, fixando a data do dia 31 de dezembro de 2016 para a aprovação dos projetos e definindo um limite máximo de 250 mil m<sup>2</sup> aptos a serem aprovados.

Em resumo, vale destacar que a reunião do COMPUR indicou que o mercado imobiliário continua fazendo pressão sobre a região, que a proposta da prefeitura visa dar cabo desta demanda, mas que a prefeitura não desistiu de financiadores que possam acelerar o processo de renovação. Os setores que estão em oposição continuam defendendo que a operação urbana tenha que prever contrapartidas da própria operação como forma de realizar a renovação, pois, mais uma vez, um instrumento criado para combater as desigualdades parece estar sendo usado para o seu oposto.

O representante da Câmara de Vereadores no COMPUR, Vitor Junior (PT), defendeu o novo mecanismo de arrecadação, através da OODC, e afirmou que a Câmara vai estar aberta às propostas do COMPUR, se comprometendo a não votar a proposta até a próxima reunião do Conselho, o que reforça a estratégia de esvaziamento do COMPUR e de suas decisões, pelo fato das mensagens executivas serem enviadas para o Legislativo antes de serem apreciadas no Conselho e sempre, em regime de urgência, como tramitou a OUC, conforme foi apontado por representante das entidades profissionais e acadêmicas no Conselho.

Em seguida, o setor acadêmico profissional, realizou a leitura de um parágrafo do jurista Nelson Salles Junior:

De acordo com o Art. 31 [Estatuto da Cidade] os recursos aferidos com a OODC serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos 1 a 9 do Art. 26. Com base neste artigo os recursos **devem ser utilizados para atender às necessidades e demandas habitacionais para efetivação do direito à moradia** (Transcrição da fala da Regina

Bienenstein, na reunião do COMPUR do dia 22 de fevereiro de 2016, grifo nosso).

E em seguida foram realizadas propostas para que recursos da OODC pudessem financiar as políticas públicas habitacionais, aliás como é o objetivo do instrumento, arrecadar através da outorga onerosa em todo território do município e redistribuir os recursos de acordo com as demandas habitacionais da população. Cabe destacar que com a crise os primeiros a serem afetados com os cortes de verbas dos programas do Governo Federal tendem a ser as comunidades que mais precisam dos recursos e que estão fora do programa básico da Operação.

O Executivo reafirma que o CEPAC é o “lastro da operação” e que elas podem ser lastreados por terrenos públicos ou privados, mas que a aceitação depende do mercado que espera a CVM aprovar a emissão dos CEPACs, ou seja, só depois que o EIA-RIMA estiver pronto.

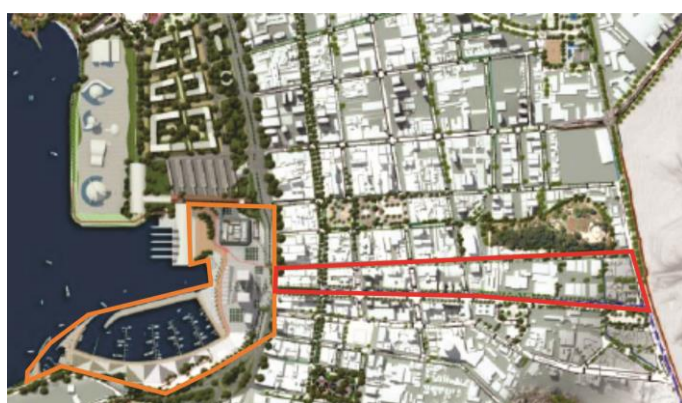
No cálculo aproximado do subsecretário, até dezembro de 2016, serão recolhidos 60 milhões de reais, sob os 150 mil m<sup>2</sup>. Com este orçamento inicial o executivo quer dar início à obra da Esplanada e realizar a renovação urbana da Av. Ernani do Amaral Peixoto, do trecho da Av. Marquês de Paraná, da Rua da Conceição, fechando o que o governo está chamando de quadrilátero (Figuras 94 e 95). Verena Andreatta chegou a mencionar que as intervenções funcionariam como o “Corredor Cultural”, como no Centro do Rio de Janeiro.

Nas entrevistas, realizadas com a Secretaria de Urbanismo, ao perguntar o que eles esperam para deste processo, tanto Verena Andreatta<sup>120</sup> quanto Renato Barandier, em uníssono, disseram que “acreditam” na modelagem inicial da Operação, mas que é necessário começar a renovar o Centro, que já possuem

---

<sup>120</sup> Entrevista realizadas em 9 de março de 2016.

interessados em construir que abriram conversas com a prefeitura. Ao ser perguntado sobre em que tipo de empreendimentos estavam interessados, Verena Andreatta relatou três propostas de shoppings: uma delas na Av. Marquês do Paraná, no terreno onde hoje está hoje situado o Hortifruti, além de ampliações de Universidades, como Anhanguera e Estácio de Sá. Renato Barandier respondeu que 70% das consultas são comerciais, e enfatizou que a OUC tem um diferencial das demais Operações, pois ela define que 60% dos empreendimentos devem ser residenciais.



Laranja: Esplanada Arrariboia  
Vermelho: Quadrilátero “Corredor Cultural”

Figura 94: Determinação de prioridades para investimentos.  
Fonte: Fonte: Gimenez Andrade, slide 7, 2013.  
Modificado pelo autor.



Figura 95: Esplanada Arrariboia – Detalhe.  
Fonte: Fonte: Gimenez Andrade, slide 41, 2013.

Antes de passar adiante e avaliar as disputas socioespaciais, cabe ainda algumas reflexões importantes. Como visto no Capítulo II, esses ajustes na legislação demonstram que o projeto estava imaturo para ir para Câmara em 2013. O projeto básico ainda está muito insipiente e não será surpresa se aparecerem mudanças consideráveis na proposta inicial. Cada vez mais o projeto se volta para o verdadeiro objetivo que é a renovação da frente marítima, criar uma nova imagem e beneficiar a

população flutuante ou, em outras palavras, o turismo e, nesta perspectiva está a liberação da construção de hotéis. Esses elementos são a chave para processos de gentrificação. Não é de se surpreender que 70% das consultas, como afirmou Renato Barandier durante a entrevista, para empreendimentos no centro sejam comerciais, principalmente, shoppings e universidades privadas.

#### Notas sobre a disputa socioespacial

As transformações que o centro vem sofrendo desde 2013, com a aprovação da OUC, ainda são indícios de como a revitalização se dará na cidade. Mas essas propostas não têm acontecido sem respostas por parte dos moradores e trabalhadores dos bairros sobre influência da OUC.

A figura 96 representa a síntese das iniciativas populares e cruzadas com o desenvolvimento do mercado imobiliário, a partir do Plano Diretor (1992).

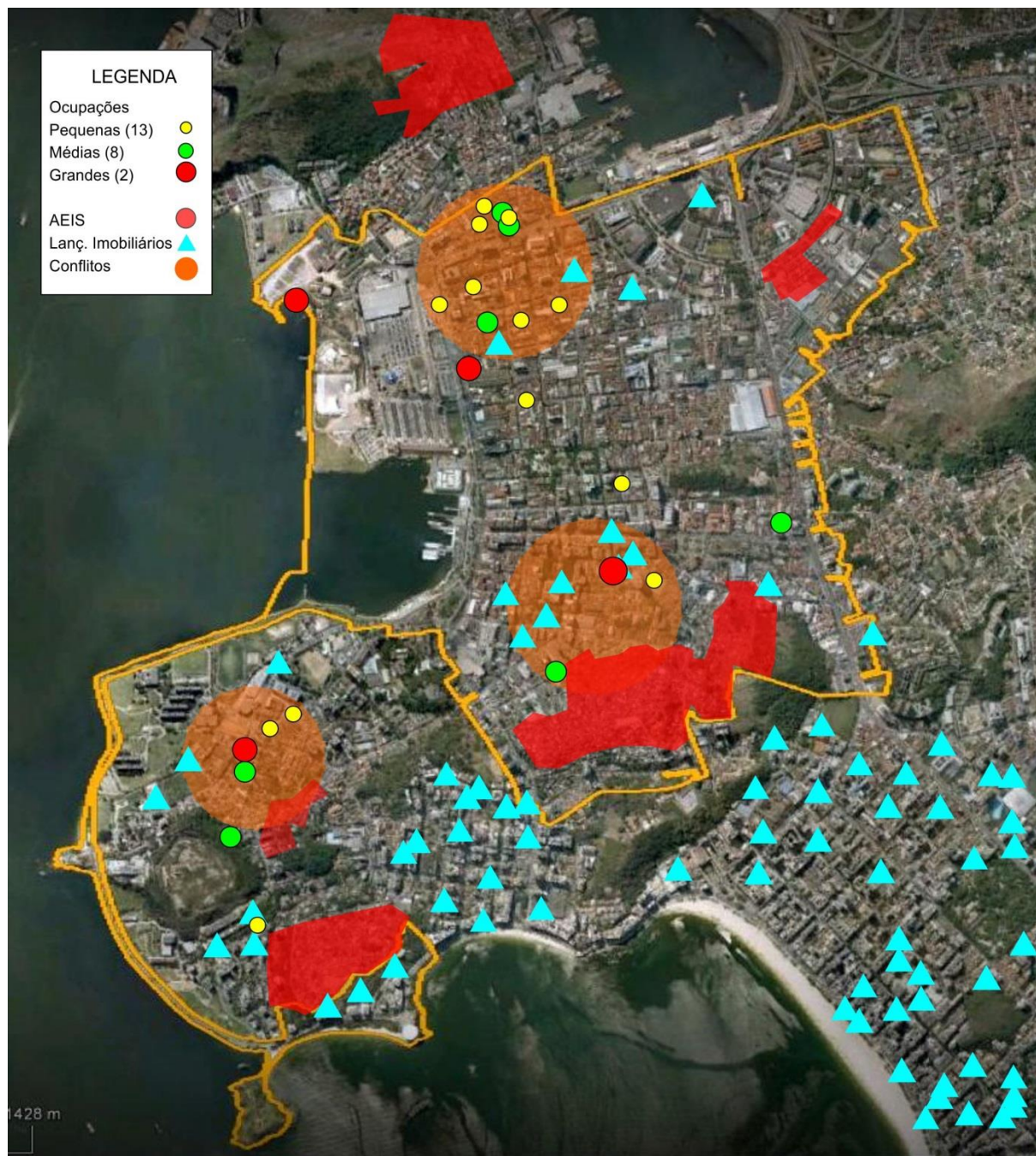


Figura 96: Confronto entre as Áreas Populares e Lançamentos Imobiliários.  
 Fonte: o autor

O mapa mostra a disputa pelo espaço, podendo ser identificadas três grandes áreas de conflito: São Domingos/Gragoatá, Setor Praça do Rink-Praça da República e Av. Feliciano Sodré/Av. Visconde do Rio Branco.



Somam-se a isso as constantes iniciativas do poder público de retirar os ambulantes do centro. Depois da aprovação da OUC, foi realizado o cadastramento dos ambulantes, o que, nas palavras de Marcus Jardim, Secretário Municipal de Ordem pública:

É a primeira vez que o centro da cidade recebe **um choque de ordem neste sentido com padronização de barracas** [Figura 93] **e presença de serviços públicos**. É a primeira vez em muitos anos e na história desta cidade, que um **Prefeito se dispõe a organizar realmente o Centro da cidade**. O local sempre teve muitos problemas. Ao longo de décadas se estabeleceu um comércio irregular que cresceu muito nas ruas. (...) É uma necessidade e reivindicação antiga da população. (...). Fomos criteriosos na concessão de licenças e procuramos ser justos e dar oportunidade, mas também temos que ordenar esse espaço (CORREIO DA CIDADE, 04/06/2015, grifo nosso<sup>121</sup>).

No último recadastramento dos ambulantes, dos 549 requerimentos somente 60% foi aceito, totalizando 331 ambulantes com licença para as atividades em quatro vias do Centro. São distribuídas da seguinte maneira: 35,7% na rua Coronel Gomes Machado, 32,78% na rua Visconde de Uruguai, 21,85% na rua São Pedro e 9,28% na rua São João. Não são mais permitidos ambulantes na Av. Ernani do Amaral Peixoto (Figura 97).

---

<sup>121</sup> Disponível em <http://correiodacidadeonline.com.br/seop-define-o-numero-de-ambulantes-que-vaio-trabalhar-no-centro-de-niteroi/#ixzz41jl2z9wf>. Acesso: 02.03.2016.



Figura 97: Padronização de barracas pela prefeitura.  
Foto: O autor, 06.03.2016.

O procedimento do Choque de Ordem manteve o apoio de diversos órgãos e secretarias da prefeitura, atuando Companhia Municipal de Limpeza Urbana de Niterói (CLIN), Guarda Municipal, Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH), como no processo da Calçada Livre de 2013<sup>122</sup>.



Figura 98: Manifestação dos Ambulantes de 2015.  
Fonte: O GONCALENSE, 30 de outubro de 2015.

<sup>122</sup> Ver p. 159.

Os ambulantes tiveram que protestar na rua (Figura 98) pelo direito de trabalhar, com a faixa intitulada “**Camelo não é ladrão. Legalização Já**” e um panfleto que expressava suas demandas.

Nós, trabalhadores ambulantes, estamos há muitos anos sofrendo exclusão do direito ao trabalho (...). Estamos cansados dessa exclusão e por isso, depois de tantas tentativas de diálogo com governo para criar mais oportunidade e menos repressão, e sem conseguir dialogar com o governo, decidimos **ir às ruas reivindicar o direito de trabalhar com dignidade**. O que nós queremos é que a prefeitura nos organize em um espaço em que possamos trabalhar respeitando o direito de ir e vir da população. Os trabalhadores que vendiam alimentos típicos ex.: tapioca, milho cozido, angu à baiana, lanches variados são diariamente impedidos de trabalhar e ainda tem as suas carroças apreendidas, enquanto que os empresários estão investindo em *food-trucks*, que estão sendo permitidos de trabalhar na cidade de Niterói. **Estamos há muitos anos esperando a promessa da construção do mercado popular e até hoje nada** foi realizado. Enquanto aguardamos essa promessa temos visto a repressão aumentar cada vez mais (PANFLETO DOS CAMELOS, novembro de 2015, grifo nosso).

Na verdade, as iniciativas da prefeitura voltadas para flexibilizar a legislação de forma a facilitar o avanço do mercado e mais as ações voltadas para garantir que o controle do território possa ser repassado para iniciativa privada, têm provocado reações e pautado os movimentos que disputam a cidade.

Por outro lado, a inexistência de uma política clara e efetiva que combata o déficit habitacional do município é de (aproximadamente 14 mil unidades)<sup>123</sup> tem gerado iniciativas populares de apropriação do território, áreas consolidadas há quase um século, como o Morro do Estado, ocupações como Mama África, em São Domingos e a vila dos pescadores, entre outras ocupações, e resultado no crescimento da população em situação de rua.

---

<sup>123</sup> Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Em entrevista com a Subsecretária de Regularização Fundiária de Niterói, Maria de Fátima Carneiro, é fácil notar que o município não tem uma preocupação com a regularização fundiária e a produção habitacional na área central do município. O município possui cinco contratos do PAC II<sup>124</sup> (Morro da Cocada 1, Morro da Cocada 2, Grotta do Surucucu, Vila Ipiranga e Capim Melado). Além dessas ações, existem três contratos do programa PAPEL PASSADO<sup>125</sup> (Hípica, Morro Lara Vilela e Carlos Gomes) e dois contratos do PROCIDADES<sup>126</sup> (Igrejinha e São José), totalizando 10 aglomerados subnormais<sup>127</sup>, com 6.106 unidades habitacionais e 21.136 pessoas. No entanto, destes projetos, somente quatro possuem ordem de início e nenhum deles está na área da operação e apenas uma está na sua área de influência, o Morro Lara Vilela, com 96 unidades habitacionais, no valor de R\$80.190,00, mas que depende da aquisição do terreno que pertence ao INSS, para viabilizar a titulação das suas famílias, o que mantém o projeto paralisado.

Para finalizar a questão da regularização fundiária, Maria de Fátima ressalta a necessidade da licitação do Plano de Regularização Fundiária Sustentável para o

---

<sup>124</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento, lançado em 28 de janeiro de 2007, é um programa do governo federal que engloba um conjunto de políticas econômicas e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros (Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa\\_de\\_Acelera%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Crescimento](https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_de_Acelera%C3%A7%C3%A3o_do_Crescimento). Acesso em 14.03.2016).

<sup>125</sup> O programa é uma ação do governo federal, operada pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades. O objetivo é garantir a regularização administrativa e jurídica da posse dos imóveis para o benefício dos moradores de assentamentos urbanos irregulares. A transferência de recursos federais permite a implementação de medidas técnicas, administrativas e jurídicas necessárias à regularização de edificações habitacionais residenciais e o parcelamento do solo urbano para a população de baixa renda (Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/12/2018papel-passado2019-beneficiara-familias-de-assentamentos-do-pais>. Acesso em 14.03.2016).

<sup>126</sup> É um mecanismo de crédito destinado a promover a melhoria da qualidade de vida da população nos municípios brasileiros de pequeno e médio porte. A iniciativa é executada por meio de operações individuais financiadas pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID). O PROCIDADES financia ações de investimentos municipais em infraestrutura básica e social, incluindo: desenvolvimento urbano integrado, transporte, sistema viário, saneamento, desenvolvimento social, gestão ambiental, fortalecimento institucional, entre outras (Disponível em <http://www.bidprocidades.org.br/sit/abrirPrograma.do>. Acesso em 14.03.2016).

<sup>127</sup> “É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública)” (IBGE, Aglomerados Subnormais – Informações Territoriais, 2010, p. 4).

Município de Niterói-RJ, que é uma das metas do PLHIS, o que ela avalia ser a grande iniciativa da secretaria.

Ainda com relação à produção de habitação de interesse social, no escopo do Programa Minha Casa Minha Vida, não há nenhuma previsão para a área central da cidade. No município serão construídas 2.494 unidades na Faixa 1 e 1.462 unidades na Faixa 2 e 3, na Zona Norte e Pendotiba. Parece que toda a política de produção habitacional está voltada para resolver o problema dos desabrigados, a partir da Faixa 1, com o financiamento do governo Federal e contrapartida do FUHAB, e na faixa 2 e 3 para classe C e B.

Ou seja, pouco ou quase nada, vem sendo realizado sobre a questão da produção habitacional e regularização fundiária. Em entrevista, a diretora da Secretaria de Habitação, Lúcia Meneses, ressalta elementos do FUHAB, como a defasagem da fórmula da arrecadação da OODC. O FUHAB tem em caixa, hoje, cerca de 6 milhões de reais e a arrecadação mensal gira em torno de 400 mil reais, valores muito aquém das necessidades do município.

Por fim, cabe ressaltar que 1% de um bilhão (valor da arrecadação pretendida com a venda de CEPACs pela OUC) totaliza 10 milhões de reais, o que equivale ao orçamento de quase dois anos de arrecadação por meio da OODC em todo o território de Niterói. Este montante equivale ao valor de toda a contrapartida do PMCMV da faixa 1, que está sendo realizado hoje, ou seja, com ele seria possível dobrar o número de unidades habitacionais produzidas no município. Outra comparação seria importante refere-se ao Projeto de Lei da OODC em substituição ao da CEPAC. Ao tachar o sinal da contrapartida proposta pelo PL em 20% poderia ser arrecadado até

R\$1.200.000, o que poderia viabilizar o pagamento, por exemplo, do projeto de regularização fundiária do Morro do Estado.

Esta última proposta foi feita ao COMPUR em 7 de março de 2016 e rejeitada pelo Conselho, o que não deve ser considerado como novidade. Porém a declaração de voto contrário do representante da FAMNIT, Paulo de S. Oliveira, chama a atenção:

Gente, quando se é de uma comunidade carente às vezes as pessoas acham que a gente vota com o governo, mas, veja só o que acontece ali na favela do Holofote, que conseguiu que a Águas de Niterói e a Ampla fossem lá pra cima. Fez uma reunião lá em cima pra cada morador pagar, nem que fossem 10 reais, para ser investido na própria comunidade aquele benefício. **Só que tem muitas comunidades querendo que a gente lute por elas, mas elas também não fazem o seu papel. Elas criticam as obras na Moreira Cesar [zona nobre da cidade], mas elas esquecem que quem paga 80% da conta de luz dela são as pessoas que moram na Moreira Cesar. Eu acho que a gente tem que ter um plano para o Morro do Estado, para que a população do morro entenda que precisa contribuir com alguma coisa para que o órgão público venha e invista lá. Pra mim é muito complicado tirar de quem contribui pra dar a quem não paga nada.** A política é complicada em cima disso. Então a gente tem que analisar direito por que o Estado não atua nas comunidades. Não é culpa da prefeitura. Existe muita dificuldade para entrar nas comunidades. Eu não sou contra a urbanização do morro do Estado, que é uma luta de muito tempo (Paulo de S. Oliveira, reunião do COMPUR, 7/03/2016. Fonte: Canal Paulo Eduardo <https://www.youtube.com/watch?v=y142qjs26ek>, grifo nosso).

Em resumo, o Capítulo III mostrou como as articulações para revitalização do Centro vêm sendo organizada, com a participação de diversos órgãos da prefeitura voltados para o fim de higienizar o centro e torná-lo cada vez mais palatável ao mercado, ao turismo e ao deslocamento da classe que hoje mora e trabalha no bairro.

O processo de aprovação da OUC e de suas alterações reafirmam os exemplos das experiências anteriores, principalmente no processo de construção dos consensos, neutralização dos dissensos e cooptação dos setores populares. O referencial simbólico do Porto Maravilha e da gestão Eduardo Paes (PMDB) parece ser a linha constitutiva do discurso de Rodrigo Neves, ao explorar a crítica às gestões

anteriores e se colocar como o prefeito com capacidade de transformar a cidade rumo à modernização, mas que, de fato, é só continuidade dos projetos anteriores, como foi possível perceber na própria manifestação de interesse público e na instrução técnica do EIV.

A tendência deste processo aponta para valorização fundiária da região, com baixa capacidade do Estado de dar resposta aos impactos que terá sobre a população de baixa renda, inclusive identificada no EIV, através da produção de moradia ou regularização fundiária. Portanto, tende a não ter capacidade de reverter o processo de periferização da população de baixa renda e a concentração da renda fundiária em parcelas do território, o que, ao fim e ao cabo, deveria ser o objetivo de uma Operação Urbana Consorciada.

Contudo, havia possibilidades para serem exploradas pela OUC da área central do município. Porém, os limites, que são as articulações prioritárias com os agentes imobiliários, reforçadas nas prioridades, materializadas na perspectiva da renovação da frente marítima predominaram. O desenvolvimento da renovação do centro não virá sem o acirramento dos conflitos cada vez mais acentuados no território, pois tudo que reforça a ampliação dos gradientes de valorização do solo vem reforçando as desigualdades socioespaciais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu aprofundar e ampliar o estudo das OUCs, tendo em vista que Niterói é a primeira cidade brasileira, não capital, que implementa uma Operação, além de também avaliar perspectivas e limites que a realidade impõe sobre a gestão e produção do espaço. A exemplo do que ocorreu com outras OUCs, a implementada em Niterói indica tratar-se de um instrumento voltado para concentração de investimentos em parcelas da cidade, sem as contrapartidas sociais e ambientais que justifiquem sua existência.

O Capítulo I tratou da origem das OUC, contextualizando-as dentro dos marcos da reestruturação produtiva, intensificada no início da década de 1970, e apresentou algumas experiências internacionais, isto é, Baltimore (EUA), Londres (Inglaterra), Paris (França) e Barcelona (Espanha), que apontaram para três principais elementos constitutivos: **a flexibilização das legislações de uso e ocupação do solo, a utilização da parceria público privada e a privatização do território**. Estes elementos se desdobraram em processos de gentrificação nestas regiões, ora mais ou ora menos acentuados. Tratou também de como vem se desenvolvendo as Operações no Brasil, sua incorporação ao Estatuto da Cidade e às legislações municipais, onde, exemplificando, com notas sobre as experiências nacionais **OUC Água Espreada (SP), OUC do Porto Maravilha (RJ) e OUC Água Branca (SP)**, foi possível perceber seus limites e possibilidades, que apontam no mesmo sentido dos exemplos das Operações internacionais, com maior ênfase para a centralização de recursos públicos. Por fim, foram revisadas referências teóricas sobre a produção da cidade, que vem se condicionando ao processo de financeirização desta produção e



seu rebatimento na gestão da cidade, que indica a produção de espaços cada vez mais excludentes e seletivos.

No Capítulo II foram vistos os planos, projetos e intervenções para a área central de Niterói. São desdobramentos espaciais que acompanharam o estágio de desenvolvimento e reprodução da riqueza, cabendo apontar a grande centralização política desses processos. No período modernizador, a cidade passou por grandes transformações espaciais, financiadas pelo Estado, em grande parte do tempo em regimes ditatoriais que possibilitaram um crescimento expressivo, abrindo portas para a participação de empresas de capital estrangeiro que lucravam com a ampliação de serviços, associados à expansão da malha de trens e bondes.

A posição de Niterói como capital do antigo Estado do Rio de Janeiro lhe possibilitou uma grande injeção de investimentos públicos, que geraram grandes transformações e deslocamentos da população residente no centro para outras áreas da cidade, que aos poucos reforçaram a perda parcial da importância simbólica do centro da cidade. A área se desvalorizou em detrimento de outras regiões. A partir da fusão do antigo estado do Rio com o estado da Guanabara, quando Niterói perde sua posição de capital e, em paralelo, com o término da construção da ponte Rio-Niterói, a cidade vê a ocupação urbana se deslocar para a Região Oceânica. Para isto, se torna estratégico para o capital a adoção dos transportes rodoviários, por conta da geografia da cidade e também pela necessidade de selecionar as classes que ocupariam as regiões em expansão. Com isto, o sistema de bondes foi desmontado, se afirmando o transporte rodoviário.

Contudo, com o início da redemocratização, novas oportunidades foram criadas, tendo em vista a nova legislação federal e seus desdobramentos. A coalizão

política que administra a cidade tem buscado organizar a renovação da área central a partir de uma política de *city marketing*, iniciada com a construção do MAC, Caminho Niemeyer, passando pelo Master Plan e as tentativas de Operação Urbana, até a consolidação e sua aprovação em 2013. Vale lembrar, que a cada nova proposta, o resultado fica mais a gosto do mercado imobiliário, que enquanto não se intensifica a produção na área central, desfruta das outras áreas da cidade, seja com a criação de “novos bairros” ou pela aprovação de outras legislações específicas, enfim, pelo processo de “transbordamento” da incorporação imobiliária, que contribui para o reforço das desigualdades sociais.

Niterói, hoje, possui 25% da população vivendo em assentamentos precários e 6,2% abaixo da linha da miséria e, enquanto isso, 42,9% da população entre as classes A e B, sendo que 17,1% na classe A1, o que aponta para o acirramento dos conflitos socioespaciais.

Nesse cenário, as articulações para revitalização do Centro vêm sendo organizada com a participação de diversos órgãos da prefeitura voltados para o fim de higienizar o centro e torná-lo cada vez mais palatável ao mercado, ao turismo e ao deslocamento da classe que hoje mora e trabalha no bairro.

A tendência deste processo aponta para valorização fundiária da região, com baixa capacidade do Estado de dar resposta aos impactos que terá sobre a população de baixa renda, inclusive identificados no EIV, através da produção de moradia ou regularização fundiária. Portanto, tende a não ter capacidade de reverter o processo de periferização da população de baixa renda e a concentração da renda fundiária em parcelas do território, o que, ao fim e ao cabo, deveria ser o objetivo de uma Operação Urbana Consorciada.

Contudo, havia possibilidades para serem exploradas pela OUC da área central do município, como a destinação de percentagem de CEPACs para fins de política habitacional. Porém, os limites, que são as articulações prioritárias com os agentes imobiliários, reforçadas nas prioridades, materializadas na perspectiva da renovação da frente marítima predominaram. O desenvolvimento da renovação do centro não virá sem o acirramento dos conflitos cada vez mais acentuados no território, pois tudo que reforça a ampliação dos gradientes de valorização do solo acaba por reforçar as desigualdades socioespaciais.

O centro de Niterói, como visto, tem sido alvo de diversas tentativas de renovação urbana. Esta Operação Urbana Consorciada é mais uma dessas propostas, que têm como objetivo **“alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”**. No entanto, nada do que vem acontecendo aponta para o combate a segregação socioespacial e, sim, favorece os interesses do mercado imobiliário, o que tende a ser reafirmado, quando a avaliação é de longo prazo, pois tendo em vista a crise econômica, dificultam soluções em grande escala, como o metrô, VLT e até mesmo os investimentos federais na produção habitacional, como MCMV. Ou seja, a OUC e sua futura arrecadação estarão direcionadas para uma única área da cidade, que é o mesmo que dizer que esses recursos centralizados o que amplia ainda mais a desigualdade.

Ao longo da pesquisa, diversas tendências e resultados preliminares do acompanhamento da construção e evolução da Operação foram identificados. A partir da análise de algumas dimensões foi possível apontar algumas tendências:

(A) Na **Dimensão Política**, o Executivo Municipal encontrou condições para a formulação de uma proposta que, na verdade, representa a continuidade de planos

e projetos anteriores à sua gestão naquele momento rejeitados pela população. Contribuíram para tal aceitação o alinhamento político dos três níveis de governo, o apoio da maioria expressiva na Câmara municipal e de ampla maioria do movimento popular da cidade, mesmo que conseguido por cooptação. Essa coalisão se expressa também no COMPUR, onde conseguiu imprimir o ritmo do processo e ampliar a legitimidade da proposta junto à sociedade, apesar do fortalecimento de grupos contra hegemônicos, principalmente, nos setores acadêmico e profissional, representados pelo Fórum UFF Cidade e IAB-NLM que conduziram as principais críticas ao projeto, em conjunto com os vereadores de oposição na Câmara Municipal.

(B) Na **Dimensão Institucional**, foi possível perceber que o processo de construção do projeto de lei e de sua aprovação não priorizou a participação qualitativa dos segmentos sociais e mais, apostou na discussão fragmentada, que dificultou que o contraditório aparecesse (prática bastante observada nos processos de planejamento estratégico), fortalecendo assim, a visão oficial do processo. Esses dados são indícios de que o controle social da operação caminha para ser realizado sem o aprofundamento da gestão compartilhada, conforme vem se confirmando, pois o único canal de controle social da operação é o conselho gestor da operação, que sequer acompanha as novidades apontadas nas operações de São Paulo, mas ao contrário, reafirmam o modelo de gestão da OUC do Porto Maravilha, isto é, a sociedade civil será representada por dois membros escolhidos pelo Executivo, em um conselho de sete participantes. Com esta composição e sem um nível elevado de mobilização, a tendência será um funcionamento semelhante ao COMPUR, estratégico como espaço de legitimação das propostas da prefeitura, mas igualmente estratégico para os setores contra hegemônicos, pois cabe ressaltar, a importância

desses espaços para o avanço da relação democrática, o que requer dos setores mais críticos às iniciativas do Executivo uma ação firme e constante.

(C) Na **Dimensão Simbólica**, o referencial do Porto Maravilha e da gestão Eduardo Paes (PMDB) parece ser a linha constitutiva do discurso do prefeito Rodrigo Neves, ao explorar a crítica às gestões anteriores e se colocar como a gestão com a capacidade de transformar a cidade rumo à modernização, mas que, de fato, é só continuidade dos projetos anteriores, como foi possível perceber na própria manifestação de interesse público e na instrução técnica do EIV. Não obstante, observa-se a necessidade da importação de soluções aplicadas em países do primeiro mundo, para legitimar as suas intervenções, como se não existissem soluções viáveis no planejamento local, ignorando saberes pretéritos sobre a cidade e o Brasil, o que pode ser compreendido como neocolonialismo ou um novo tipo de dependência simbólica.

(D) Na **Dimensão Urbanística**, o projeto parece se voltar efetivamente para garantir os empreendimentos imobiliários, pois não propõem nenhuma medida social, nem assume nenhum instrumento que possa ser demonstrar preocupação em ampliar os benefícios que a OUC possa produzir, adotando a área estendida da Operação como passível de receber recursos de CEPACs para produção habitacional ou regularização fundiária (como vem sendo implementado nas novas operações de São Paulo). Além disso, todas as obras indicadas na Operação parecem estar direcionadas para a valorização das áreas onde novos empreendimentos serão lançados. O plano de mobilidade depende de iniciativas que extrapolam a Operação Urbana, ou seja, o aumento populacional previsto de 40 mil habitantes e seus deslocamentos não serão resolvidos pelos investimentos da Operação: o VLT

projetado será fruto de outra PPP e a linha 3 do metrô dependerá de recursos do governo federal. Em resumo, os recursos arrecadados com CEPACs não estão direcionados para equacionar as consequências criadas pela própria operação, o que deveria ser um fundamento de uma Operação Urbana. Por fim, os parâmetros urbanísticos propostos são diametralmente opostos aos parâmetros anteriores, o que tenderá resultar em rupturas morfológicas no que resta do centro histórico consolidado da cidade, além, inclusive, de não promover sua tão esperada integração com o Caminho Niemeyer.

(E) Na **Dimensão Fundiária**, a pesquisa apontou que a valorização imobiliária dos bairros na área de influência da OUC ainda não sofreu grandes alterações por conta da Operação. Na verdade, parece que os referidos bairros apresentam a mesma tendência de valorização observada anteriormente. Porém, considerando a interrupção na concessão de novos alvarás a partir de 2013, não é possível estabelecer comparações que confirmem essa tendência, lembrando que o Centro da cidade se valorizou, no período de jan/2008 a jan/2016, em 200,9%, com destaque para o ano de 2014, quando foi observada a maior valorização, e, em 2015, ano do acirramento da crise econômica, com valorização negativa, tendência revertida no 1º semestre de 2016, quando a valorização voltou a seguir a tendência dos anos anteriores.

(F) Na **Dimensão Socioambiental**, cabe destacar algumas questões como: (i) a intenção da operação de aterrar mais áreas da Baía de Guanabara, o que motivou o atraso do EIA-RIMA e se configura como um grave problema ambiental e de patrimônio cultural; (ii) o aumento populacional previsto e suas repercussões em termos do agravamento da crise hídrica e ao possível processo de inversão térmica

por conta dos grandes edifícios que estão sendo propostos, principalmente na frente marítima; (iii) o acirramento das políticas de *apartheid* social, expressas pelo excessivo controle urbano, que tem se intensificado a cada ano, com política de limpeza dos espaços públicos e criminalização dos trabalhadores ambulantes e, recentemente, a decisão de permitir que o porte de arma de fogo pela guarda municipal.

(G) Na **Dimensão Econômica**, a necessidade de modernizar a cidade está baseada na premissa de que a cidade precisa ser competitiva para atrair investimentos. Mas, o que ocorre é justamente o seu oposto, são os investidores que precisam de alternativas para seus “investimentos futuros”, numa engrenagem que exige o ajuste das economias nacionais e das cidades para receber esses investimentos, o que significa que as cidades precisam se ajustar às necessidades do mercado. Cada vez mais a cidade amplia a sua associação com o mercado imobiliário. Isto é, seus objetivos e planos cada vez mais possuem horizontes iguais, como bem definiu David Harvey, ao afirmar a existência de um “empresariamento urbano”, não obstante a atual crise econômica ter sido o argumento principal das alterações da OUC, como priorizar as licenças de grandes marcas hoteleiras, através de lei de incentivo para a produção de hotéis, ou a solução proposta de utilizar o instrumento da OODC, como salvaguarda da operação e, por conseguinte, da autorização das licenças de obra na área da Operação. Ou seja, a prefeitura parece utilizar subterfúgios para reafirmar a necessidade de uma frente marítima que reafirme Niterói como uma Cidade Global.

Ainda é cedo para identificar as consequências principais da Operação Urbana Consorciada de Niterói, mas nada tem afastado da tendência geral destes processos,

que como visto, é um salto qualitativo na intensificação da flexibilização das legislações urbanas, da perda do controle público do território e do, ainda subterrâneo, processo de gentrificação e, conseqüentemente, ampliação das desigualdades socioespaciais.



## BIBLIOGRAFIA

- ABASCAL, Eunice H; KATO, Volia; CYMROT, Raquel. Transformações da área-alvo da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguapé pelo mercado imobiliário: a verticalização residencial como motor de desenvolvimento urbano. EURE (Santiago), Santiago, 2013. v. 39, n. 116.
- ABREU, Maurício de. A Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IPLANRIO/Zahar, 2º Ed. 1988.
- ANGELI, Paula Abranches Lopes. As operações urbanas consorciadas como instrumentos de planejamento urbano – Estudo de caso da cidade de São Paulo. Campinas, 2011.
- ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. Coleção RG bolso, volume 4. São Paulo, Romano Guerra, 2010.
- ARANTES, Pedro Fiori. Arquitetura na Era Digital. 2011.
- ARANTES, Pedro Fiori e FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: [http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171). Acesso: 20.05.2016.
- AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares. Niterói Urbano - a construção do espaço da cidade, in Cidade Múltipla: temas da história de Niterói. Organizadores, Ismênia Lima Martins, Paulo Knauss; Niterói, RJ: Niterói Livros, 1997.

\_\_\_\_\_, Marlice Nazareth Soares. A abertura da Av. Amaral Peixoto em Niterói: A concretização do projeto nacional de modernização urbana, in Anais do XI ANPUR, Salvador, 2005.

\_\_\_\_\_, Marlice Nazareth Soares; BENEDICTO, Daniel B. M.; JÚNIOR, Sílvio Leal. Os aterrados como possibilidades de expansão dos centros urbanos tradicionais: o aterrado da Praia Grande de Niterói. In Anais do X encontro nacional da ANPUR, 2003.

\_\_\_\_\_, Marlice Nazareth Soares. Niterói: transformações de um Centro sobrevivente. In: Denise Pinheiro Machado; Lilian Fessler Vaz e Vera F. Rezende (Org.). Centros Urbanos: transformações e permanências. 1ed. Rio de Janeiro: Prourb / Casa 8, 2012, v. 1, p. 91-114.

BASSUL, José Roberto. “Estatuto da cidade: a construção de uma lei”. In CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anacláudia (Organizadores). O Estatuto da Cidade comentado = The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Pp. 71-90.

BENEDICTO, Danielle Barros de Moura e JÚNIOR, Sílvio Leal. O planejamento urbano global: da tese projeto de Atílio Corrêa Lima ao Plano Diretor de Niterói – meio século de distância e um objetivo comum. In v. 7, n. 1: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. 2002.

BIASOTTO, Rosane, BARANDIER, Henrique e DOMINGUES R. L. Estudo de Caso de Niterói (Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

BIENENSTEIN, Regina. “Produção da habitação popular no Brasil: algumas notas”. In Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2001.

\_\_\_\_\_, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. A Cidade nos Negócios e os Negócios na Cidade: Notas sobre as Operações Urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2015.

\_\_\_\_\_, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; Selling the City: Democracy Challenges in an Age of Market Oriented Urban Management and Planning. In XVIII ISA World Congress of Sociology, 2014.

\_\_\_\_\_, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. Brasil contemporâneo urbano en tiempos de crisis: ¿Renovación o venta de las ciudades? In II Congresso Ibero-americano de Solo Urbano. Havana, Cuba, 2014.

BIENENSTEIN, G. SÁNCHEZ, F; O Caminho Niemeyer como projeto estratégico: gestão, produção e reconversão da imagem urbana de Niterói-RJ. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR 10. Anais. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

\_\_\_\_\_, G. “Globalização e MetrÓpole: a relação entre as escalas global e local – o Rio de Janeiro”. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR; Rio de Janeiro, 2001.

BONDUKI, Nabil; ROSSETO, Rossela e GHILARDI, Flávio Henrique. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. Direito à Moradia. Política Urbana e Habitacional no Brasil. Brasília, 2009.

BOTELHO, Adriano. Tese de doutorado. O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_, Adriano. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da mercadoria pelas praticas do setor imobiliário. São Paulo. 2007.

\_\_\_\_\_, Adriano. A cidade como negócio: produção do espaço e a acumulação do capital no município de São Paulo. 2007.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

CARDOSO, Adauto Lúcio Cardoso. “Contextualização / Caracterização”. In SANTA ROSA, Júnia (Organizadora). Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_, Adauto L.; MELLO Filho, Cleber L. do V.; OLIVEIRA, Fabrício L. de; AZEVEDO, Marcos de F.; SERRA, Rodrigo V. Flexibilização da legislação urbanística no Rio de Janeiro: uma avaliação das operações interligadas. In: Anais VIII Encontro Nacional da ANPUR, 1999, Porto Alegre. VIII Encontro Nacional da ANPUR.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? in O social em questão, Rio de Janeiro, Ano XVI, n. 29, p. 69-100, jan. 2013.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos, "Comentários ao estatuto da cidade" Rio de Janeiro. Ed Lumen Juris, 2ª Ed. 2006.
- CLAUDIO, Lorreine Agostinho. Projetos Urbanos: Sobre a inclusão sócio-espacial. Dissertação de mestrado. São Paulo. 2013.
- COMPANS, R., Intervenções de recuperação em zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. in Caminho para o Centro. Local???, 2004.
- DEL RIO, Vicente. Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. *Arquitextos*, n. 15, ago. 2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>. Acessado em 12 jan. 2016.
- FREJÓ, Izaque Ribeiro. "Cidade qualidade de vida": planejamento e gestão urbana na construção do *city-marketing* niteroiense. São Gonçalo: UERJ-FFP. Trabalho de Conclusão de Curso, 2007.
- FERREIRA, João S. W.; FIX, Mariana. 2001. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. *Folha de S. Paulo - Seção "Tendências e Debates"*, São Paulo, p. 3 - 3, 17 abr.
- \_\_\_\_\_, João S. W.; MARICATO, Ermínia. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade? In: Leticia Marques Osorio. (Org.). *Estatuto da Cidade*. 1ed. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 215-250.
- FIGUEIREDO, Kelly Soares. A incorporação do Espaço na lógica de acumulação capitalista e a formação de novos eixos de valorização imobiliária em Niterói. Niterói, UFF, 2015.

- FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: Schicchi, M. C; Benfatti, D. (Org.). Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. 1ed.Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.
- \_\_\_\_\_, Mariana. Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Ed. Boitempo. 1. 256p , 2001.
- FREIRE, E. H. B. ; BIENENSTEIN, R., Impacto de la revitalización de la línea de costa (zona centro) de Niterói en el sistema de abastecimiento de agua en el este de la región metropolitana de Rio de Janeiro. In II Congresso Ibero-americano de Solo Urbano. Havana, Cuba, 2014.
- FREITAS, Helena Araujo. Trabalho Final de Graduação. Como se planeja a cidade? Uma análise a partir da OUC da área central de Niterói. 2014.
- FURTADO, Fernanda et al. “Outorga onerosa do direito de construir, panorama e avaliação de experiências municipais.” XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007.
- \_\_\_\_\_, Fernanda. Recuperações de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In SANTORO, Paula (Org.) Gestão Social da Valorização da Terra. São Paulo: Instituto Polis, 2004.
- \_\_\_\_\_. Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 1999.
- GRAZA, Muna Makhoul De La. Movimientos venciales y transformações urbanísticas: Uma aproximación etnográfica al caso de La Barceloneta, Barcelona. In: ARICÓ, Giuseppe.; MANSILLA, José; STANCHERI, Marco Luca. (Org.). Mierda de

Ciudad: Una rearticulación crítica del urbanismo neoliberal desde las ciencias sociales.. 1a.ed.Barcelona: Pollen y L'Observatori, 2015, v. , p. 153-165.

HAGINO, Córa Hisae Monteiro da Silva. “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.” Artigo divulgado na internet, 2009.

HARVEY, David. A condição Pós-Moderna. Edições Loyola, São Paulo, 1989

\_\_\_\_\_, David. A justiça e a Cidade. Editora Hucitec, São Paulo, 1980.

\_\_\_\_\_, David. Espaços de Esperança. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HALL, Peter Jayne Lucas Pereira. Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2002.

HIRSCH, Ana; et al, Favelas: Morro do Estado, PREFEITURA DE NITERÓI, 1974.

JARAMILLO, Samuel. “El Desarrollo de la Discusión sobre la Urbanización Latinoamericana: hacia um nuevo paradigma de interpretación”. In: JARAMILLO, S.; CUERVO, Luis Mauricio. Urbanización Latinoamericana. Bogotá: Ed. Escala, 1992.

KRYKHTINE, Carlos Alberto Peres. Avenida Amaral Peixoto: O Modernismo e o Colonial na abertura de uma via monumental. Local, Editora???, 2011.

LEFEBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Capítulo IV – Níveis e dimensões, pp. 75-96. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_, Henri. A Produção do Espaço. 1974.

\_\_\_\_\_, Henri. Espaço e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

- LIMA JR., Rocha, GREGÓRIO, João da e, GARISTO, Carolina Andrea. Valuation e Investimento nas Ações das Empresas de Real Estate no Brasil: Cenário do Ciclo de captação Intensiva (2005-2007). São Paulo. Setembro, 2008, p. 12 Anais do CD-ROM VIII Seminário Internacional da LARES – Latin American Real Estate Society.
- MADEIRA, Wilson Filho. TERRA, Alessandra D. Giacomim. Gentrificação, revitalização ou reestruturação? As diferentes formas de nomear os processos de neocolonização urbana no Centro de Niterói-RJ. 2013. In II CONINTER.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. 2007. “É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando Soto”. In Cadernos IPPUR, Vol XXI N. 1. Rio de Janeiro: UFRJ.
- MALERONKA, Camila. Projeto e Gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento: operação urbana à luz da experiência de São Paulo. Tese de doutorado. USP, São Paulo, 2010.
- MORETTI, Ricardo de Sousa, ZANDONADE, Patrícia, MORETTI, Julia Azevedo (SPU - Secretaria de Patrimônio da União), D’ALESSANDRO, Maria. 2009. “Mecanismos de transferência da terra pública para uso privado no Estado de São Paulo”. In Anais do XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Florianópolis: UFSC.
- MARTINS, F. E. S. OUC em São Paulo: trajetórias e impactos. Semana Acadêmica e Urbanismo – EAU/UFF, 2013.
- MARTINS, Antônio Jorge. Análise crítica do Projeto de Lei da OUC-Área central de Niterói e respectivo Estudo de Impacto de Vizinhança, junho de 2013.



MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo, Ilegalidade, Desigualdade e Violência*. Estudos Urbanos. Série Arte e Vida Urbana. São Paulo: HUCITEC. 1996.

\_\_\_\_\_, Ermínia. *Habitação e Cidade*. Atual. 1997.

\_\_\_\_\_, Ermínia. “O Estatuto da Cidade Periférica”. In CARVALHO, Celso Santos. e ROSSBACH, Anaclaudia (Organizadores). *O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades 2010.

\_\_\_\_\_, Ermínia. “Planejamento urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. In: ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. *O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos*, Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

\_\_\_\_\_, Ermínia. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1. ed. - São Paulo : Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Apresentação de Jacob Gorender; coordenação e revisão de Paul Singer; tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Volume V, livro terceiro, tomo 2.

NABARRO, Sérgio Aparecido, SUZYKI, Júlio César, *A renda da terra nos autores clássicos*. in XVI Encontro Nacional de Geógrafos, 2010.

NOVAIS, Pedro. *Urbanismo na Cidade Desigual. O Rio de Janeiro e os megaeventos*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, RBEUR, Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, ANPUR, Vol. 16.1, 2014.

- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária. São Paulo: Labur Edições, 2007.
- OLIVEIRA, Fabrício L. de. Operações urbanas consorciadas e a mercantilização das cidades. Semana Acadêmica e Urbanismo – EAU/UFF, 2013.
- OLIVEIRA, Márcio Piñon. Política urbana e “Caminho Niemeyer” em Niterói-RJ: Da resignificação do espaço Urbano. Niterói, 2005.
- OLIVEIRA, Ney dos Santos. Morro do Estado: questões de raça, classe e origem. In anais encontros nacionais da ANPUR. V9. 2001.
- PREFEITURA DE NITERÓI, Programa Viva Centro. Diagnóstico e propostas para o projeto de reabilitação do Centro de Niterói. 2006.
- \_\_\_\_\_, Relatório de Impacto de Vizinhança, 2013.
- PINTO, Gabriela Angelo. Políticas Públicas e Favelas: conflitos em torno da Participação Sócio-política e da luta por Moradia em Niterói. Dissertação de Mestrado, IPPUR-UFRJ, 2011.
- POLLI, Simone Aparecida e NOGARA, Monica de Azevedo Costa. 2009. A judicialização dos conflitos sociais: os casos do ministério público e do tribunal de justiça de São Paulo. In Anais do XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Florianópolis: UFSC.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Dos Cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.
- RODRIGUES, Evaniza e BARBOSA, Benedito Roberto. 2010. “Movimentos populares e o Estatuto da Cidade”. In CARVALHO, Celso Santos. E ROSSBACH,

Anaclaudia (Organizadores). O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades.

ROLNIK, Raquel. et al. "A Urbanização brasileira: expressão territorial das desigualdades". In PINHERO coordenação. Acesso à terra urbanizada: Implementação de planos diretores e regularização fundiária. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

RUFINO, Mara Beatriz Cruz. Reestruturação do setor imobiliário e mudança na produção espacial da reprodução do capital: A produção imobiliária como elemento central na reconfiguração das cidades Brasileiras. In Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2015.

SALANDÍA, Luiz F. Valverde. Da intenção à ação: Desafios na busca por uma distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização após o estatuto da cidade e o plano Diretor. Tese de mestrado. Mackenzie, Rio de Janeiro, 2006.

SÁNCHEZ, Fernanda. Arquitetura e Urbanismo: Espaços de representação na cidade contemporânea. Veredas: Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: Agentes, estratégias e escalas de ação política. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 16, p. 31-49, jun. 2001

\_\_\_\_\_, F.; BIENENSTEIN, G.; CANTO, B. L.; Et. Al. Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba – PR, nº 107, p. 39-56, jul/dez. 2004.

SANTOS, Milton. Por uma geografia nova. 1978.

- \_\_\_\_\_, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso da São Paulo*. São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora*. In: *Reflexões sobre a democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- SERPA, Angelo. *Lugar e centralidade em um contexto metropolitano*. 2012.
- SIMMEL, G., *A natureza sociológica do conflito*, in Moraes Filho, Evaristo (org.), *Simmel*, São Paulo, Ática, 1983.
- SINGER, Poul. *Curso de Introdução à Economia Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.
- \_\_\_\_\_, Poul. *O uso do solo urbano na Economia Capitalista*. 1978.
- SMITH, N. *The new urban frontier: gentrification and revanchist city*. Londres: Routledge, 1996.
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luíz (Orgs). *Poder e dinheiro: economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- TERRA, Alessandra D. G. *Tese Dissertação de mestrado. O plano Diretor de Niterói: Uma análise sobre o planejamento territorial e judicialização de políticas urbanísticas*, 2015.
- VAINER, Carlos B.. *Pátria, empresa e mercadoria*. In: Vainer, Carlos; Arantes, Otília; Maricato, Ermínia. (Org.). *O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos*. 1ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104.
- VAINER, C.; LEAL DE OLIVEIRA, F.; NOVAIS, P. *Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos*. In: OLIVEIRA et al. *Grandes Projetos Metropolitanos*, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2012. (p.11-23).

VILARINO, Maria do Carmo. Tese de doutorado. Operação Urbana: A inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio. São Paulo. 2006.