



## **UM NOVO PLANEJAMENTO? As operações urbanas consorciadas como principal instrumento de gestão e produção das metrópoles brasileiras - o Rio de Janeiro**

### **Autores:**

Glauco Bienenstein - PPGAU-UFF - glaucob01@gmail.com

Daniel Mendes Mesquita de Sousa - PPGAU-UFF - danielmendesms@yahoo.com.br

Regina Bienenstein - PPGAU-UFF - bienenstein\_regina@id.uff.br

### **Resumo:**

O capitalismo atual tem se caracterizado pela predominância da dimensão financeira no processo de acumulação. Tal padrão se orienta pela paradoxal articulação do setor industrial com o setor financeiro. Essa dinâmica tem afetado diversas dimensões do mundo e da vida, aí incluídas as cidades. O artigo trata, de forma preliminar, das recentes transformações experimentadas pelo atual processo urbano brasileiro, com ênfase na região metropolitana do Rio de Janeiro. Para tanto, focaliza os casos das Operações Urbanas Consorciadas, OUC: Porto Maravilha e Av. Presidente Vargas, no centro da metrópole, o PEU das Vargens e a OUC de Rio das Pedras na região oeste do Rio de Janeiro, assim como a OUC do centro de Niterói. Tal movimento busca desvelar suas ordens de justificação, assim como a tendência relativa à utilização das OUC como instrumento de um tipo de urbanismo que tem privilegiado o projeto em detrimento do plano, como o instrumento regulador e orientador do desenvolvimento das cidades.

## UM NOVO PLANEJAMENTO?

As operações urbanas consorciadas como principal instrumento de gestão e produção das metrópoles brasileiras – o Rio de Janeiro

### NOTAS INTRODUTÓRIAS: EM VEZ DE PLANO, PROJETOS

O capitalismo atual caracteriza-se pela predominância da dimensão financeira no processo de acumulação cuja a questão social e geográfica são marcadamente globalizadas. O padrão de desenvolvimento daí resultante tem se consubstanciado por meio de uma paradoxal articulação do setor industrial, onde a mais-valia é produzida, com o setor financeiro, por meio do qual se realiza a riqueza fictícia, cuja dinâmica tem afetado fortemente as diversas dimensões do mundo e da vida, aí incluída o financiamento, a produção e a administração das aglomerações urbanas, seja nos países hegemônicos, seja naqueles situados na periferia, tais como o Brasil.

Com efeito, a combinação de fatores tais como a quebra do padrão ouro-dólar, na década de 1970, a crescente inserção de inovações técnicas, notadamente, os avanços ligados à microeletrônica e à automação – afetando sobremaneira as formas de produção e, conseqüentemente, o mundo do trabalho, e, finalmente, a emergência da ofensiva neoliberal, impactaram as formas de gestão e produção das cidades, cujas administrações passaram a perseguir e aplicar políticas fortemente orientadas pelo mercado.

Planejamento estratégico, projetos urbanos (pontuais) ditos estratégicos, desregulação e/ou intensa flexibilização do aparato regulatório urbano, privatização de serviços públicos, emergência de novos atores e agentes na produção das cidades, dentre outros aspectos não menos importantes, passaram a delinear novos modos de gestão e produção das mesmas.

No caso brasileiro, a peculiaridade do momento em que tais alterações ocorriam, a saber, período de redemocratização do país, com a aprovação da nova Constituição, em 1988, e a retomada da luta pela reforma urbana que resultou na aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, resultou, de certa maneira, na tentativa de adequação das diversas dimensões da vida política, econômica, social e urbana brasileiras a essa nova realidade.

Nesse contexto, no âmbito da escala e da complexidade das cidades brasileiras, os instrumentos derivados do mencionado Estatuto lançaram as bases para outras possibilidades de gestão e planejamento, supostamente mais condizentes com o quadro de crise fiscal que se apresentou desde a década de 1980.

Neste trabalho argumenta-se que alguns desses instrumentos, em especial, as “operações urbanas consorciadas (OUCs)”, constituem hoje uma importante ferramenta de

planejamento, a qual, nestes tempos de radical compressão do espaço-tempo, onde o projeto tem tomado o lugar do plano, ofereceria oportunidades e respostas adequadas à dinâmica econômica e da sociabilidade contemporâneas que têm nas cidades um dos seus lócus privilegiados de acumulação e da vida social. Dessa maneira, tal ferramenta, associada às audiências públicas, outra novidade inserida no Estatuto da Cidade, vem ao encontro da imperiosa necessidade de se conferir, não sem diversos constrangimentos, agilidade aos processos decisórios vinculados à implementação de propostas, seja de renovação, “turistificação”, valorização fundiária etc., de considerável escala de intervenção urbana.

Assim, para efeito da reflexão aqui pretendida, além desta introdução e das considerações finais, este trabalho encontra-se dividido em 2 partes a seguir indicadas. Na primeira, trata-se, de forma resumida, das recentes transformações sofridas no processo urbano mundial e suas repercussões no Brasil, focando no caso da cidade de Niterói e do Rio de Janeiro. Na segunda, discorre-se sobre exemplos de operações urbanas e suas propostas nas referidas cidades, a saber, a Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha e da Av. Presidente Vargas no centro do Rio de Janeiro, a do PEU das Vargens e a de Rio das Pedras na região oeste do Rio de Janeiro e a da Área Central de Niterói, buscando-se não somente desvelar como elas têm sido elaboradas, suas ordens de justificação e sua engenharia financeira, mas também algumas possíveis inferências até agora percebidas dessa tendência, em especial, a que se remete ao que se poderia denominar de “ocaso da abrangência do planejamento” como instrumento regulador e orientador do desenvolvimento das cidades no Brasil.

## 1. O PROCESSO URBANO BRASILEIRO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: APONTAMENTOS

A chamada crise financeira das cidades delineou desafios às diversas administrações urbanas mundo afora, fazendo-as adotar políticas orientadas para e pelo mercado, na busca de instrumentos voltados ao enfrentamento das restrições daí resultantes.

Tal alternativa engendrou modelos que foram divulgados e aplicados em diferentes lugares de modo a encarar não apenas a complexidade, mas também os crescentes problemas ligados ao processo contínuo de urbanização mundial. Neste grupo de alternativas de gestão e planejamento urbano, destacam-se os projetos urbanos de grande porte e os megaeventos esportivos, como dois dos mais importantes. Contudo, além deles, há também aqueles ligados à renovação urbana que, em geral, têm englobado estratégias focadas em deixar preparadas partes das cidades, estimulando o conhecido processo de renovação e/ou requalificação do solo urbano, sob o protagonismo dos empreendedores e/ou investidores imobiliários.

Nesse contexto, as propostas de renovação apresentadas encarnam uma poderosa ordem de justificação por intermédio de duas vertentes: a primeira, vinculada à possibilidade de renovação propriamente dita de uma área supostamente deteriorada e a segunda, relativa à oportunidade de confrontar o quadro de crise fiscal a que as administrações urbanas, especialmente no Brasil, se encontram. Nesse sentido, seu financiamento tem se dado por uma nova engenharia jurídica e financeira que, além de articular o setor público à iniciativa privada, baseia seu financiamento em recursos oriundos do mercado financeiro. como títulos

mobiliários negociáveis, ou seja, ativos de renda variável, negociados em leilões e ou licitações públicas, cuja valorização encontra-se vinculada ao empreendimento (e à região onde ele se insere), objeto da operação propriamente dita.

Conforme será indicado no decorrer do presente artigo, no caso brasileiro, tais títulos são representados pelos “Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)”. Este instrumento responde à problemática articulação entre a produção do espaço e o circuito de valorização financeira, inserindo-a de forma cabal no novo padrão de gestão e realização da riqueza capitalista globalizada, a saber, a financeirização.

Neste trabalho, sustenta-se que o atual padrão contemporâneo de gestão e realização da riqueza tem sido guiado por uma lógica expansiva que é seletiva (compreende apenas alguns setores da economia) e socialmente excludente (apenas alguns grupos sociais são incorporados em seu processo / dinâmica) e tem, por sua vez, determinado outro padrão ligado à gestão do espaço urbano, investimento e produção, também seletivo (apenas algumas parcelas do espaço urbano estão envolvidas) e socialmente excludente (apenas alguns segmentos sociais dele tiram proveito), conformados por uma superposição do critério de viabilidade econômica capitalista, prevalecendo desde os últimos anos do século XX, por meio e sob a crescente dominância da financeirização.

As novas formas de gestão empresarial das cidades, a crescente privatização da vida cotidiana expressa em complexos arquitetônicos urbanos, a “venda” de partes da cidade, o *city-marketing*, de um lado, e de outro, a crescente miséria e a exclusão socioespacial, além da violência urbana (especialmente em áreas metropolitanas da América Latina), entre outras não menos importantes expressões, materializam as tendências experimentadas pelas cidades, seja nos países hegemônicos, seja naqueles, tal como o Brasil, situados na periferia.

No que toca à história recente da urbanização brasileira, tal tendência emerge, principalmente após a virada neoliberal em meados da década de 1980 e início da década de 1990, quando o país passou a adotar políticas pró-mercado. Desde então, as grandes cidades brasileiras, principalmente grandes áreas metropolitanas, como São Paulo e Rio de Janeiro, começaram a experimentar novas fórmulas que, segundo seus defensores, poderiam enfrentar e debelar o quadro de crise, identificado e/ou caracterizado pela escassez de recursos públicos.

É importante ressaltar que no ano de 2001, o Congresso brasileiro aprovou a Lei nº 10.257, também conhecida como “Estatuto da Cidade”, o qual retomou antigas demandas populares reprimidas durante a ditadura (de 1964 até 1985). A oportunidade de arrecadar dinheiro para projetos de habitação e revonação urbana através da captura das mais valias urbanas foi contemplada na Lei Federal acima mencionada através de dois mecanismos: a “Outorga Onerosa do Direito de Construir”; e a “Operação Urbana Consorciada” que possibilita a emissão dos CEPACs”. De um modo geral, o primeiro é um instrumento que permite à administração local recuperar mais-valias urbanas por intermédio do pagamento pela renda da terra que foi adicionada pelo esforço da urbanização, por isso o dinheiro arrecadado pode ser utilizado em qualquer lugar do município. A segunda é realizada através do mercado de ações, ou seja, visando a antecipação da renda da terra, está associada à flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo e seus recursos só podem ser utilizados

na área da operação. Em outras palavras, essa inovação inaugurou uma conexão entre o desenvolvimento imobiliário e o capitalismo financeiro.

Conforme indicação anterior, no caso brasileiro, a peculiaridade do momento em que tais alterações ocorreram, a saber, redemocratização do país, aprovação da nova Constituição, em 1988, e a retomada da luta pela reforma urbana que resultou na aprovação do supracitado Estatuto, combinou a saída da estagnação enfrentada pelo país na década de 1980 à entrada do mesmo no ideário neoliberal, proporcionando a adequação das diversas dimensões da vida política, econômica, social e urbana brasileiras à nova realidade a qual, importante destacar, já era questionada na Europa e nos Estados Unidos.

Como mencionado anteriormente, os CEPACs são vendidos no mercado de ações quando uma operação urbana é lançada. A ideia é que, como a renovação está ocorrendo, os CEPACs estão sendo vendidos para financiar tal iniciativa. Supostamente, isso garantiria um tipo de controle de investimentos e, conseqüentemente, o sucesso das iniciativas. No entanto, conforme será indicado no caso do projeto “Porto Maravilha”, no porto do Rio de Janeiro, os CEPACs foram todos comprados pelo governo central (pela Caixa Econômica Federal)! Em outras palavras, será o mesmo governo, que diz que não tem dinheiro para ajudar o governo local a investir na cidade que assumirá todos os riscos em caso de falha da operação!

Resumindo, uma ferramenta jurídico-administrativa que deveria visar melhorias socioambientais de uma determinada região, ou seja, atender demandas das áreas de baixa renda, agora está sendo usada para financiar operações privadas de imóveis, os quais, como será indicado na próxima seção quando as operações urbanas, selecionadas para análise neste artigo, serão brevemente explicadas.

## 2. OS PROJETOS SEM PLANO: NOTAS SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

A inserção da cidade do Rio de Janeiro no ajuste neoliberal remonta o projeto de cidade materializado por intermédio da construção da cidade olímpica, tendo sido iniciado em 1993, a partir da eleição de César Maia como prefeito do Rio. Desde então, o padrão de gestão e planejamento foi consideravelmente alterado com o objetivo de consolidar o referido projeto, isto feito apesar das disputas e dissensos na estrutura de poder no nível municipal, assim como a duração dos constrangimentos oriundos do ajuste neoliberal.

### 2.1 Porto Maravilha

Seguindo os exemplos de Rotterdam, Barcelona e Buenos Aires, o executivo municipal do Rio de Janeiro lançou em 2009, com o apoio dos governos estadual e federal, o projeto Porto Maravilha (Lei Municipal nº 101/2009), que engloba uma área de aproximadamente cinco milhões de metros quadrados de terrenos urbanos, a maior parte deles terras públicas (Fig. 1).



Fig. 1 - Porto Maravilha (delimitada em cor azul). Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaPresent.aspx>>. Acesso em: 21/01/2014.

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

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

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

Considerando que a coordenação da implantação do Porto Maravilha é exercida pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), uma empresa de economia mista, isto não é de admirar. A CDURP foi criada para gerir a concessão de obras e serviços públicos na região, além de administrar os recursos patrimoniais e financeiros e ser a gestora dos recursos arrecadados a partir dos CEPACs. Seu Conselho Consultivo, composto por um representante da própria CDURP, três representantes da Prefeitura e três da sociedade civil (Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - ADEMI e Conselho de Segurança da Gamboa), é o único canal de exercício de participação social. Trata-se, portanto, de um artifício que cumpre exigências e formalidades de controle social que, na prática, não é exercido.

Por outro lado, tem havido uma série de ameaças de despejos forçados de grupos tradicionais e lugares associados à história do Brasil e do Rio de Janeiro. Apesar de parte delas já ter sido concretizada, os moradores continuam sua resistência. Estes são indícios claros de que, embora o Brasil tenha reconquistado o estado democrático desde 1985, o projeto Porto Maravilha tem levado o processo urbano em direção ao que Agamben (2004) nomeou “Estado de Exceção”.

Em resumo, o caso de renovação urbana aqui discutido pode ser definido como um estado em que criam-se estruturas judiciais para lidar e neutralizar possíveis problemas gerados a partir de movimentos de resistência popular contra tais iniciativas, especialmente em um cenário de enormes desigualdades sociais como o Brasil e adicionalmente, 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.

Não é à toa que em 26 de fevereiro de 2018, o site “Pública”<sup>1</sup> anunciou que o fundo da Caixa Econômica Federal, quando ficou com dificuldades financeiras teve que recorrer aos cofres municipais, que foram chamados a cobrir os rombos da operação de 2017. A solução encontrada foi a prefeitura pegar emprestado com a própria CEF para comprar CEPACs. Ou seja, quem banca os ônus da operação é o município. Ao mesmo tempo que Marcelo Crivella aceita realizar essa engenharia financeira, anuncia que planeja levar o caminho de pedestres do Porto até a rodoviária, criando o que chamou de “maior bulevar do mundo”.

## 2.2 OUC Niterói

Niterói está localizada na orla da Baía de Guanabara, em frente à cidade do Rio de Janeiro. Foi capital do estado do Rio de Janeiro até 1975, quando perdeu essa posição para a cidade do Rio de Janeiro, com a fusão entre os estados de Rio de Janeiro e Guanabara.

Niterói é uma cidade com grandes desigualdades socioespaciais. Por um lado, uma forte classe média (o rendimento médio per capita mais alto do país, IBGE, 2010, 7,87% da força de trabalho com curso superior e sétima cidade no país em termos de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM); por outro, perto de 39 mil casas estão

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://apublica.org/2018/02/porto-maravilha-corre-o-risco-de-parar-novamente-em-2018>>

distribuídas em 87 favelas, localizadas frequentemente em áreas impróprias para ocupação, sujeitas a riscos de deslizamentos e inundações, ou em áreas populares com falta de infraestrutura urbana. Além disso, uma parcela dos imóveis vazios na cidade é ocupada informalmente por famílias de baixa renda que não puderam ser incluídos no mercado formal. Uma parte significativa da população tem na cidade do Rio de Janeiro o seu local de trabalho, o que gera um movimento pendular cotidiano, pela manhã na direção Niterói-Rio e, ao fim da tarde, Rio-Niterói.

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

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

Exigido pelo Estatuto da Cidade, a análise dessas propostas pelo Conselho Municipal de Política Urbana resultou na sua veemente rejeição. A partir de 2012, o cenário político experimentou uma mudança quando Rodrigo Neves, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito prefeito da cidade de Niterói. Logo no início de sua gestão, em 2013, Rodrigo Neves, avaliando as condições da cidade e da administração municipal, iniciou a construção de um discurso sobre o cenário precarizado do centro da cidade e as graves condições financeiras do município e com ele, passou a prepara as bases para a futura aceitação da OUC e da PPP como saída única para a crise enfrentada. Suas descrições destacavam o número de problemas presentes na cidade, especialmente aqueles relacionados à sua área central (desorganização, deterioração, estagnação econômica, insegurança etc.) e a premência em tornar a porta de entrada da cidade, digna e atraente para os negócios e visitantes/turistas. Enfatizava a necessidade da administração da cidade empreender medidas obrigatórias e urgentes para resolver essa situação. Diretamente conectado a esse discurso, era ressaltado o quadro de crise financeira sem precedentes, herdado de administrações anteriores, uma situação crítica que deveria ser urgentemente revertida.

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

Com o suporte de um grupo de grandes empresas ligadas ao setor imobiliário, Andrade Gutierrez, Odebrecht e OAS, curiosamente o mesmo que apoiou o projeto Porto Maravilha do

Rio de Janeiro, a OUC-Niterói seguiu os mesmos passos: desconsidera a diversidade social, econômica e de usos do tecido urbano e adota uma gestão urbana privada.

A OUC-Niterói refere-se a uma área maior do que o distrito central de negócios, incluindo partes de bairros vizinhos e o maior complexo de favelas da cidade (morros do Estado, Arroz e Chácara) (Fig. 2). Do ponto de vista legal, esta OUC descartou as iniciativas pretéritas de planejamento urbano, como o “Plano Diretor” (1992), o Plano Urbanístico Regional de ordenamento territorial (2002), além da lei voltada para a preservação do patrimônio edificado e urbano representado pela ambiência urbana como testemunho da história da cidade.



Fig. 2 – OUC-Niterói (área delimitada na cor amarela). Disponível em: <<http://centro.niteroi.rj.gov.br/oprojeto/ocentroquequeremos.php>>. Acesso em : 23/03/2014.

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

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

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

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

O processo vivido pela cidade de Niterói incluiu algumas medidas que podem ser comparadas com o "planejamento estratégico", entre eles, e talvez seja um dos procedimentos mais importantes para atingir seus objetivos, alcançar uma situação de consenso em uma sociedade repleta de desigualdades. Nesses processos, é necessário eliminar divergências e conflitos. Nesse sentido, consolidar um sentimento sobre a necessidade de ultrapassar a crise, gerando o que Vainer (2001a) chama de "patriotismo de cidade", é fundamental. Construída e claramente localizada, a crise e o sentimento da necessidade de que todos estejam unidos para resolvê-la, resta apontar e convencer que a saída possível e mais adequada é o Estado (descrito como incapaz) unir-se ao setor privado (que demonstra capacidade de gerenciamento). A partir daí, está pavimentado o caminho para a implantação de um novo projeto de cidade, a cidade reconstruída, limpa, segura e competitiva e gerida pelo setor privado (VAINER, 2001a). A ideia de deixar partes da cidade sob a administração e a vontade do setor privado tem se consolidado, desde a década de 1980 e especialmente após o projeto Porto Maravilha, levando os governos locais a usá-la como uma ferramenta para resolver seus problemas emergentes.

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

A estratégia para conseguir a aprovação da proposta também seguiu o receituário apontado por estudiosos e especialistas, em favor ou contra esta visão de lidar com o planejamento e a gestão urbana. O primeiro passo era alcançar o consenso sobre a ideia de que havia uma crise urbana (BORJA, 1995) a ser resolvida imediatamente. Isto é feito com o fim de estabelecer um ponto de partida para a adoção de um "planejamento estratégico", bem como de parcerias público-privadas, para o desenvolvimento urbano. A ênfase sobre o orçamento limitado da cidade, que tem impedido o município de promover intervenções importantes e necessárias, que tornariam o centro da cidade um ambiente agradável, um lugar bem tratado e bom para morar, muito tem ajudado a construir o consenso necessário. Estudiosos e pesquisadores do "plano estratégico" têm enfatizado repetidamente esta

questão. Sem isto, as possibilidades de alcançar seus objetivos seriam remotas. Afinal, como apontado por Vainer (2001b), chegar a um consenso é um dos principais aspectos dessa agenda, mas que, para além do consenso, é necessário enfatizar que o projeto expressa o desejo compartilhado por vários segmentos da sociedade. Em outras palavras, o processo de "planejamento estratégico" exige uma cidade unificada em torno de um projeto hegemônico.

Neste contexto, a alternativa de chamar o setor privado a participar da gestão, através de parceria público-privada (PPP), é apresentada como o único e mais adequado caminho a seguir. A PPP é descrita como uma oportunidade para o setor privado dividir com o governo o fardo de manter adequadamente a cidade. Para resumir: chegar a um consenso, criar um novo olhar para o local e adotar a PPP fazem parte do receituário geral dos procedimentos do "planejamento estratégico" a serem adotadas pelas cidades que querem competir em um suposto mercado de cidades.

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

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

No momento em que alguma oposição começou a emergir contra a proposta da OUC, o executivo reforça o movimento para conseguir o tão almejado consenso, utilizando estratégias diversas, como a fragmentação das discussões em reuniões por segmento social e político interessado ou envolvido com o processo (Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Câmara de Dirigentes Lojistas de Niterói - CDL, Federação das Associações de Moradores do Município de Niterói - 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; e A convocação desses funcionários comissionados, parte deles integrante do Conselho de Política Urbana, para votarem de acordo com a vontade do prefeito, intimidando aqueles que se recusavam a apoiar a proposta ou cunhando-os como "não colaborativos" ou como obstáculos à solução de problemas emergentes e urgentes pela administração da cidade. 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, foi outra estratégia importante para reduzir a resistência social. Em contraposição, a apresentação oficial do projeto iniciava o evento e se estendia por horas, nitidamente com o objetivo de cansar a plateia e fazê-la desistir de participar.

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

A análise do processo de aprovação da OUC-Niterói evidencia uma mudança considerável em relação à estratégia utilizada em tentativas anteriores para aprovar as intenções da administração para o centro da cidade. Nas tentativas anteriores, o governo local havia sido incapaz de controlar o movimento social, embora muitos de seus membros pertencessem ao 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.

O fato de durante a campanha, em 2012, o prefeito eleito ter prometido melhorias em diferentes temas, incluindo a saúde pública e a urbanização das áreas onde vivem os pobres, áreas abandonadas pela administração anterior, contribuiu para que obtivesse o apoio de uma parte significativa da população de baixa renda. Estas promessas facilitaram o processo de cooptação de líderes comunitários, que foram orientados a ocupar diferentes fóruns políticos e participativos, ao mesmo tempo em que recebiam empregos temporários na administração da cidade. Desnecessário dizer que, combinadas, estas medidas criaram condições de controle de grupos historicamente destacados em sua luta pelo direito à cidade.

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

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

Por fim, vale destacar que, para surpresa de muitos, no final de 2014, a OUC-Niterói não foi dirigida pelo Executivo para a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, para posterior emissão dos CEPACs, talvez porque a prefeitura, finalmente, tenha percebido que não teria compradores interessados. Contudo, a prefeitura em 2016, através de uma emenda à Lei, permite a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, em substituição aos CEPACs. Ou seja, ela propõe alterar o sentido e objetivo da cobrança de Outorga, que deveria ser destinado para utilização em todo território do município, agora passaria a ser restrita a área da Operação. E mais, sua utilização tem sido prioritariamente alocada em obras de mobilidade e não havendo previsão de recursos para habitação de interesse social.

### 2.3 OUC das Vargens: Algumas Notas

A região que abrange o Projeto de Lei Complementar nº 140 de 2015 e propõe a criação da OUC e o novo Plano de Estruturação Urbana (PEU) das Vargens, tem o princípio de sua ocupação ligado à elaboração do Plano Piloto de Lúcio Costa (1969). Nele, foram definidos o desenvolvimento, planejamento e redesenho dos bairros de Vargens Grande, Vargem Pequena, Camorim, Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes. No entanto, lá também se desenvolveram inúmeros assentamentos populares, favelas e ocupações que, maioria dos casos, não tiveram garantida sua urbanização pela prefeitura, mesmo quando já definidos como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Entretanto, com o crescimento e expansão da cidade, como veremos adiante, passaram a sofrer intenso processo de pressão por parte do mercado imobiliário. E as Operações Urbanas parecem coroar esse processo.

Em resumo, o histórico das legislações segue o seguinte processo: o Decreto nº 322 de 1976 aprova o regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro; a área da baixada de Jacarepaguá é definida como Zona Especial (ZE-05), por meio do Decreto nº 324 de 1976; em 1981, o Decreto nº 3.046 detalha e amplia os índices construtivos para a região. Por fim, de 1981 à 2004, algumas alterações são realizadas pela prefeitura, com destaque para o Decreto nº 5648 de 1985, que define as áreas de Vargem Grande e Vargem Pequena como de interesse agrícola, e o Plano Diretor Decenal (1992) que desestimula o parcelamento das áreas ocupadas e define as áreas de proteção ambiental de lagoas, canais, maciços e morros da região (NEPLAC, 2017, p. 22).



Fig. 3 – OUC das Vargens. Em amarelo a área da operação. Fonte: Autor, 2018, sobre imagem do Google Earth.

Com o desenvolvimento imobiliário da Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes, fomentadas a partir da abertura da Linha Amarela (1997), Cesar Maia em 2004, propõe novos aumentos de índices construtivos, associados a cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir. No entanto, o projeto de Lei de Cesar Maia é alterado pela câmara e os índices

máximos de aproveitamento do terreno são assumidos sem a cobrança de OODC, de acordo com a Lei Complementar nº 79 de 2006. Cesar Maia questiona, segundo Araújo (2016), a constitucionalidade da lei. O resultado deste embate faz retroceder os parâmetros para os definidos no Decreto nº 3.046 de 1981.

Contudo, em 2009, já na prefeitura Eduardo Paes, é apresentada uma nova Lei Complementar de nº 104, que define o PEU das Vargens, regula os novos parâmetros urbanos e índices construtivos que passam a estimular o adensamento e assumem a cobrança da contrapartida, através da OODC.

Eduardo Paes, a partir da aprovação da Lei Complementar nº 111 de 2011, definida como Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, redefine a região que, então, passa a integrar a Macrozona de Ocupação Condicionada, o que significa dizer que a região passou a estar dentro de uma região que busca melhorias do ambiente urbano e a proteção ambiental. Também é definida a necessidade da melhoria do sistema viário e da mobilidade da Baixada de Jacarepaguá.

Em 2015, o executivo apresenta a câmara a Lei Complementar nº 140, que propõe a OUC e o novo PEU para região, que ainda não foram aprovadas. A proposta assume um desenho financeiro, através da utilização dos CEPACs. Seu intuito é a realização das obras de infraestruturas propostas no novo PEU. Em resumo, estão previstas a construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), a construção de uma hidrovía e a implantação de um sistema viário que facilite a ocupação das áreas de baixada ainda desocupadas e de difícil acessibilidade, principalmente, nos setores B e G (Fig. 4)

Portanto, a iniciativa propõe a intensificação do uso e ocupação do solo. Araújo (2016) destaca que os parâmetros apresentados são muito mais intensos que os parâmetros de 1981, e de mais fácil viabilidade que os de 2009, o que ameaça a qualidade de vida da população local e o meio ambiente.

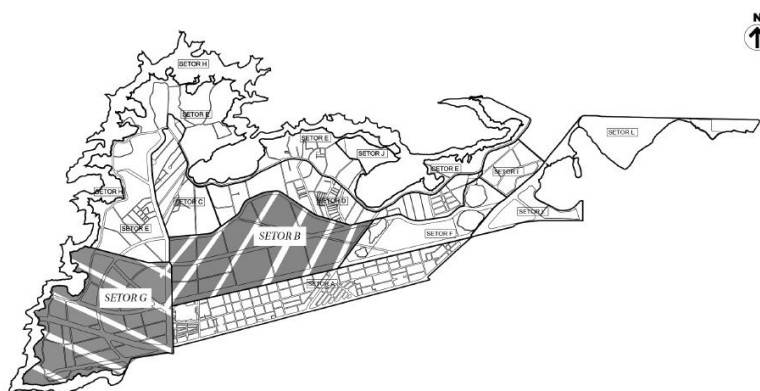


Fig. 4 – Setorização da OUC das Vargens. Fonte: NEPLAC, 2017, p. 24.

Contudo, como destacamos, a região ainda possui dezenas de favelas, muitas já reconhecidas como AEIS, porém nenhuma iniciativa foi apresentada, dentro da proposta da OUC, em relação a essas comunidades. Por iniciativa própria, diversas comunidades da região se organizaram e realizaram um Plano Popular das Vargens (PPV) que apresenta diversas

propostas para região, entre elas destacamos: a necessidade de não verticalizar o bairro, de se frear as remoções e a consequente regularização urbanística de todos os assentamentos informais.

#### 2.4 OUC da Av. Presidente Vargas: Algumas notas

O prefeito Marcelo Crivella anunciou em 28 de novembro de 2017, a proposta de reestruturação urbana da Avenida Presidente Vargas. Ainda em estágio de estudos através de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) que pretende, até final de 2018, estabelecer os parâmetros para o empreendimento, além de uma minuta de um Projeto de Lei a ser enviado para a Câmara Municipal para ser aprovada a OUC.

O procedimento propõe a realização de estudos em três grandes áreas da região central, a primeira diz respeito a Central do Brasil, a segunda da Estação Leopoldina e a terceira, a região do Maracanã e Quinta da Boa Vista (Fig. 5).



Fig. 5 – OUC Av. Presidente Vargas. Em amarelo área da OUC. Fonte: Autor, sobre imagem do Google Earth, 2018.

Ao anunciar a medida, o prefeito Crivella recebeu o empresário russo Alexey Semenyachenko, então presidente do *Olumpic City Grup*, que assinou uma carta de intenções para a realização das obras de urbanização. Segundo o jornal O Dia (28/11/2017), Crivella disse ao jornal que:

“(...)os recursos obtidos com esse grande investimento, avaliado em bilhões de reais, uma parte dele será dada à prefeitura. Essa parte será aplicada nos arredores do empreendimento para que fique mais viável. Vai ter uma modernização de toda a Avenida Presidente Vargas: **despoluição do canal do mangue, nova iluminação, novas calçadas**. Eu tenho certeza que se esse

projeto se realizar, e eu creio que será, nós teremos dado uma imensa contribuição à cidade do Rio de Janeiro” (O DIA, 2017, grifo nosso).

Na mesma reunião, o empresário Semenyachenko afirmou o interesse da organização e seu sócio brasileiro, Jorge Ramalho, detalhou em uma apresentação (que não foi disponibilizada) o projeto e suas intenções. Ele disse que a previsão é gastar cerca de **R\$ 8 bilhões** com essa proposta, mais do que custou a OUC do Porto Maravilha.

Índio da Costa, secretário de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação, afirmou que as obras devem começar em início de 2019. O projeto prevê a construção de lajes de concreto, com 15 metros de altura, sobre a linha férrea, numa estrutura que abará a construção de praças, parques, lojas e prédios comerciais (uma dessas intenções pode ser vista na Fig. 6). Cabe destacar ainda que as contrapartidas da Operação são essas medidas, parques e tratamento urbanístico das vias, nada é falado em relação a habitação de Interesse social.

Paralelamente, ao longo do ano 2018, Marcelo Crivella busca, através de um acordo de cooperação com o governador Luiz Fernando Pezão, aproximar parceiros com o intuito de revitalizar a área da Central do Brasil. A revitalização visa transformar a estação em um terminal multimodal (Fig. 06), com intervenções que vão desde o reordenamento do fluxo de passageiros até a construção de um shopping sobre as plataformas. Segundo O Globo (07/08/2018), “durante o encontro, no entanto, não foram detalhadas ações concretas e nem o investimento necessário. Tampouco foi apresentado um cronograma para o projeto”.



Fig. 6. Projeto de renovação da Estação Central do Brasil. Fonte: Talen Editora & Eventos. Disponível em: <<http://www.revistainfra.com.br/Textos/17455/Revitaliza%C3%A7%C3%A3o-da-Central-do-Brasil-inclui-shopping-center-para-2020>>. Acesso em: 18/11/2018.

Por fim, cabe ressaltar que os estudos exigidos no PMI, ainda não foram concluídos e que a proposta de OUC ainda não foi enviada para a câmara municipal. Cabe ressaltar, a insistência nas articulações do prefeito Marcelo Crivella em buscar apoiadores internacionais para custear o empreendimento, o que será uma rotina na gestão Marcelo Crivella, como veremos no próximo caso aqui analisado.

## 2.5 OUC Rio das Pedras

A comunidade de Rio das Pedras se localiza na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros de Jacarepaguá, Itanhangá e Barra da Tijuca, às margens da Lagoa da Tijuca (Fig. 07) Segundo COSTA e BRITO (2014) a comunidade teve sua origem em 1951 e já apresentava em 1960, alguns abrigos nas margens do Rio das Pedras, próximo à estrada de Jacarepaguá. A região possuía problemas de acessibilidade e de barreiras físicas naturais que dificultavam a ocupação.

No entanto, com o desenvolvimento da Barra da Tijuca, através das obras do plano Lucio Costa, um grande contingente de mão de obra foi atraído para a proximidade das áreas de serviço da construção civil. Em 1966, surge a primeira ameaça de remoção, através de uma ordem judicial de desocupação do terreno e o então governador, Negrão de Lima (1965-1971), decreta a área como de utilidade pública para desapropriação, com destinação de colônia agrícola e de integração da reserva biológica de Jacarepaguá.



Fig.7 - Localização de Rio das Pedras. Fonte: Autor, sobre imagem do Google Maps, 2018.

Cabe ressaltar que a política oficial de remoção praticada no Rio de Janeiro nesse período, somada à abertura da Av. Engenheiro Souza Filho, na década de 1970, contribuiu significativamente para o crescimento da ocupação. A comunidade recebeu um grande número de moradores, principalmente de origem nordestina, oriundos de outras áreas ameaçadas que lá encontravam algum grau de segurança por se tratar de um terreno público.

Foi no mandato do governador Leonel Brizola (1983 -1986) que o Estado começou a investir na comunidade, inicialmente com a execução de aterro hidráulico em parte da área, para viabilizar o assentamento de famílias desabrigadas nas enchentes ocorridas em 1984,

dentro do programa “Cada família um lote”, da Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro (CEHAB). Em 1985, já havia cerca de 2.800 famílias morando na comunidade, quando foi aprovado o “Projeto de Alinhamento e Urbanização” junto à Estrada de Jacarepaguá, o que contribuiu para promoção da realização da trama da favela, com obras de urbanização e regularização da posse. Foi nesse momento que o Estado reconheceu a posse de 130 famílias, que receberam seus títulos concedidos pela CEHAB.

Contudo, somente em 1998, as AEISs começam a ser identificadas, inicialmente, a partir da Lei nº 2.616, na região hoje conhecida como São Bartolomeu e, em 1999, com a Lei nº 2.818. A primeira lei compreende um conjunto habitacional, construído pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), destinado a moradores removidos das áreas de risco do Sítio Pai João, denominada Rio Novo e Rio das Flores, e a segunda, que engloba o Centro de Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, parte Areal I e Areal II, subsetores da comunidade.

Em resumo, a necessidade dos trabalhadores de encontrar um local de moradia mais próximo das áreas de serviço, resulta na escolha de Rio das Pedras, que tem a ocupação ampliada pela chegada dos nordestinos no Rio de Janeiro, na década de 1960 até 1975, e também pela política de remoção levada a cabo pelo poder vigente à época.

Daí em diante, o Estado passa a patrocinar a permanência da população na comunidade, inclusive chegando, em alguns casos, à titulação. Trata-se, portanto, de um período de negociação entre Estado e a comunidade. Esse processo se amplia através de políticas públicas e de serviços de infraestrutura de saneamento básico, além da implantação de escolas, igrejas e demais equipamentos necessários para a vida em comunidade. Este processo se estende até que, em 1996, durante o período do prefeito Cesar Maia, são iniciados estudos para realização do Favela Bairro, o que reabre a discussão sobre as remoções.

#### 2.5.1 Favela Bairro, remoções e desdobramentos.

O Programa Favela Bairro em Rio das Pedras teve seu início em 1997 e foi bastante criticado pela Associação de Moradores, em especial por conta das remoções realizadas pela prefeitura e o não cumprimento de sequer 5% da proposta.

Durante o período em que ocorreram as intervenções decorrentes do Favela Bairro, foi registrada, na comunidade, a remoção de cerca de 800 pessoas, cujas moradias estavam situadas nas margens do rio das Pedras, e que foram relocadas, em 2000, para o primeiro bloco do Conjunto Bandeirantes na comunidade Cesar Maia (Recreio dos Bandeirantes).

Com o passar dos anos, novas iniciativas do governo do Estado foram realizadas, dentre elas, conforme destacado no seu site, em 2015, a instalação, através das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), de bombas elevatórias para o escoamento de esgoto para estação de tratamento (obras de urbanização das regiões de Areal II e Areinha), que beneficiaria 30 mil pessoas. No mesmo site, é também ressaltada a pavimentação de 55 ruas, cerca de 10 quilômetros, além da drenagem pluvial, dragagem do canal de Rio das Pedras e esgotamento sanitário, totalizando um investimento da ordem de R\$ 64,7 milhões.

Entretanto, em visita de campo em 06 de fevereiro de 2018, a avaliação das condições das obras realizadas permitiu verificar que as bombas estão desativadas e que, na verdade, nunca chegaram a funcionar. Acrescente-se a isto, o fato de todo o esgotamento sanitário das regiões descrito acima não estar sendo tratado. Por fim, cabe ressaltar que a região aqui estudada foi objeto de intervenções com grande investimento público, mas que a qualidade das intervenções é questionável. Mesmo assim, pode-se afirmar que Rio das Pedras continuava sendo entendida como uma comunidade que deveria permanecer no cenário da cidade.

Neste cenário, apesar de beneficiadas com investimentos recentes do governo do Estado, aparece uma proposta voltada para sua reconstrução total, apoiada em justificativas técnicas e no argumento de que as moradias estão situadas em solo de turfa que, com o passar do tempo, acabariam afundando. Reforçando a defesa da destruição de tudo o que havia sido construído ao longo de décadas, estava o argumento de que os moradores da favela seriam agentes importantes e causadores da poluição do rio das Pedras e da lagoa da Tijuca. Trata-se, portanto de uma proposta que desconsidera as intervenções públicas historicamente realizadas na comunidade, lembrando que nenhuma delas pressupôs a derrubada integral das casas da comunidade.

#### 2.5.2 Limites e as possibilidades de uma OUC como instrumento desenvolvimento socioambiental de Rio das Pedras.

Em março de 2017, através do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) de Rio das Pedras, o município do Rio de Janeiro, por meio da Subsecretaria de Projetos Estratégicos, apresenta um Edital Público destinado a empresas privadas para realização de uma OUC para Rio das Pedras. As empresas interessadas tiveram um prazo até outubro de 2017 para apresentar suas propostas e seus estudos. Com base nestas propostas e estudos, o município iria elaborar um projeto de lei que deveria ser apreciado pela Câmara dos Vereadores.

Para viabilizar a OUC, o prefeito divulga seu Plano Estratégico, apresentando suas principais medidas no que tange a Rio das Pedras. Neste documento, destaca-se a meta nº 74, voltada para a conclusão dos estudos para Requalificação Urbana até 2018, que definiria a parceria público-privada (PPP) e os estudos preliminares da operação.

É sintomático que o instrumento da OUC, bem como a PPP, sejam escolhidos, pois permitem a flexibilização das legislações de uso e ocupação do solo, porém com um dado novo: pela primeira vez, vê-se que o discurso principal de uma OUC ancorado na reurbanização de uma comunidade e não com obras de mobilidade, como a ponte estaiada da OUC Água Espriada - SP, nem mesmo a renovação de frentes marítimas, como a OUC do Porto Maravilha no Rio de Janeiro.

Paralelamente, outra iniciativa da prefeitura foi convidar individualmente diversos setores, empresários interessados, imprensa, associação de moradores e comerciantes, para fazer a apresentação do projeto. Por um lado, este revela-se como o método utilizado para fracionar os debates e a defesa de interesses e assim, alcançar com maior facilidade o objetivo de conquistar apoios, na medida em que permite que o executivo adequa a proposta de forma que ela se torne palatável e pareça que estão sendo feitas concessões, quando, na verdade, o

essencial da proposta não é alterado. Outro elemento do discurso do prefeito digno de nota, é a necessidade de conseguir financiadores internacionais para seus projetos.

Até agora, segundo o portal Infraestrutura Urbana, as empresas MRL/MRV Engenharia e Participações; Quatro de Janeiro Administração e Participações; Direcional Engenharia; Construtora Tenda; Cury Construtora e Incorporadora; Mega Realizações Imobiliárias; João Fortes Engenharia; Construtora Novolar; Cattleya Empreendimentos Imobiliários SPE; Ghimel Construções e Empreendimentos; e Cofranza Construtora já manifestaram interesse em participar do empreendimento.

Cabe destacar que o recurso privado, principalmente em países periféricos, não aparece sem que exista a certeza da valorização. Isto faz com que a parte da “parceria” destinada ao Estado seja garantir que os territórios da cidade se valorizem, gerando o que Mariana Fix (2003) definiu como a “proliferação das Operações Urbanas”, bem como a financeirização da especulação imobiliária. Ou seja, quando a venda de CEPACs no mercado não corresponde ao esperado, se torna necessário reajustar as operações, seus objetivos e prioridades. Esses processos podem levar a mudanças na legislação de uso e ocupação do solo da OUC, bem como desdobramentos em novas Operações Urbanas, como forma de compensar sua ineficácia.

Esta tem sido a rotina da cidade de São Paulo, muito bem narrado por Mariana Fix (2001, 2003 e 2007) e parece se repetir no Rio de Janeiro, o que é confirmado pelas seguintes propostas divulgadas (em estágios diferentes) para OUCs no Rio de Janeiro: Porto Maravilha, Campo de Golfe, PEU das Vargens, Presidente Vargas... Ou seja, a administração municipal parece apostar em diversas iniciativas simultaneamente, de forma a ampliar o “leque de produtos” disponíveis para investimentos, principalmente para os investidores internacionais ou o próprio governo federal (como no caso do Porto Maravilha), ávidos para que o ciclo de bonança se reabra e permita novamente o superlucro, como ocorreu com os Megaeventos. Mas esses movimentos não ocorrem sem reações, conforme será visto a seguir.

### 2.5.3 A resistência, o projeto e uma conquista

Para resistir a essas iniciativas, a comunidade organizou uma Comissão de Moradores, voltada para acompanhar as discussões sobre o projeto e lutar contra a remoção. Em abril de 2017, através de grande mobilização da comissão, ocorreu uma grande manifestação no principal acesso a Rio das Pedras, com a adesão de cerca 5 mil pessoas, o que alcançou farta cobertura da mídia. Nesta manifestação, os moradores exigiam a apresentação do projeto e o compromisso de que não haveria remoção na comunidade. Posteriormente, diversas assembleias, com mais 3 mil pessoas presentes, reuniões com diversos vereadores, tentativas de contato com o prefeito, objetivando discutir o projeto, foram realizadas, resultando na abertura de espaço para negociações com a prefeitura.

Com o crescimento da resistência, entre reuniões e assembleias, o movimento foi atraindo cada vez mais adesões, dentro e fora da comunidade, tendo obtido o apoio técnico do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU), na área de arquitetura e urbanismo, do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP), no acompanhamento jurídico junto com o Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), do Conselho

Popular do Rio de Janeiro, bem como de uma rede apoio técnico ligado aos movimentos sociais. Porém, o esforço da prefeitura de passar tranquilidade em relação à proposta não foi suficiente e a comunidade se fortaleceu e continuou suas articulações para tentar impedir a viabilização da proposta. Por sua vez o prefeito Crivella, para acalmar os ânimos, publicou um vídeo no Facebook (Disponível em: <<https://youtu.be/IQXaP0HsJ4E>>. Acesso em: 21/02/2018), onde afirma, entre outras coisas, “que não haverá remoção na comunidade”, mostrando as perspectivas do projeto. No entanto, o efeito dessa publicação foi justamente o contrário e a mobilização foi ainda mais ampliada.



Fig. 8 - OUC Rio das Pedras, em amarelo a poligonal da Operação. Fonte: Autor, 2018, sobre base do Google Earth.

Diante disso, a Comissão de Moradores foi chamada para a primeira apresentação oficial do projeto, o que ocorreu em setembro de 2017. Nesta reunião, a comunidade teve acesso à apresentação um pouco mais detalhada do projeto, inclusive ao valor estimado para o projeto, um total de 5,4 bilhões de reais, para uma enorme área 7 milhões de metros quadrados do município, abrangendo toda a comunidade Rio das Pedras (com cerca de 852 mil metros quadrados, Fig. 8), além de diversas áreas no entorno. Mesmo ainda incipiente, a apresentação, além de definir o perímetro OUC, aborda as seguintes questões: o novo zoneamento para o uso e ocupação do solo da região; as principais intervenções de mobilidade e a proposta de ocupação na área da comunidade (Fig. 3) e, por fim, as etapas de implantação do projeto. No zoneamento ou *master plan* apresentado, parece estar evidente que a intenção do projeto não está necessariamente ligada à construção das novas edificações na área da comunidade, mas sim, à valorização de uma grande região no seu entorno. No que diz respeito à mobilidade, as obras demandarão outros recursos para sua realização, portanto o BRT não está vinculado à Operação. No entanto, parece que um dos principais interesses da proposta está na duplicação da Av. Engenheiro Sousa Filho, bem como sua ligação com a Av. Ayrton Senna.



Fig. 9 - Ocupação de Rio das Pedras na Proposta da OUC. Fonte: PMRJ, 2017, s.6.

Por fim, a proposta de ocupação da comunidade prevê a demolição de todas as habitações e todo o investimento público e privado já realizado na comunidade, como vimos na terceira parte. As famílias residentes serão distribuídas em centenas de blocos de 12 pavimentos, articulados a um faseamento, em que os moradores de uma quadra demolida para dar lugar aos novos prédios e, portanto, sem residência, aguardariam em edifícios provisórios a construção de sua moradia. Em resumo, essa é a proposta que foi apresentada.

A mobilização teve seu auge na Audiência Pública realizada em 6 de outubro de 2017, quando os moradores, diversos representantes da sociedade civil, prefeitura, parlamento, defensoria pública, ITERJ, academia, entre outros puderam, pela primeira vez, debater abertamente a proposta do governo, com destaque para a presença dos moradores que lotaram as galerias, além de uma vigília na frente da Câmara Municipal.

Uma das principais críticas se dirigia à tipologia de edifícios com 12 pavimentos, que exigiria elevadores o que, inclusive, ampliaria os custos de manutenção e condomínio, além de promover uma ruptura espacial na comunidade, onde as relações de vizinhança – amizade, solidariedade e comunhão – tão comuns nas favelas tenderiam a se desfazer, incluindo aí as relações do comércio popular dentro da comunidade.

A conquista se materializou em dezembro de 2017, quando a prefeitura alterou o PMI, retirando a proposta de verticalização da comunidade e afirmando que a reurbanização da área deverá considerar “a manutenção das unidades habitacionais hoje existentes”, mas sem anunciar o fim da OUC. Assim, acompanhar estes trâmites e os novos estudos, inclusive no legislativo municipal, é tarefa da resistência daqui em diante.

## 2.6 OUC no Rio de Janeiro: Notas finais

Resumindo, chegamos a situação de termos uma grande parcela do território da cidade do Rio de Janeiro tomado por iniciativas de Operações Urbanas Consorciadas (Fig. 10), o que abre uma nova fase de disputas no plano político e simbólico.



Fig. 10 - Mapa síntese das principais propostas de OUC na região metropolitana do Rio de Janeiro. Em amarelo: Vargens. Em vermelho: Rio das Pedras. Em azul: Presidente Vargas. Laranja: Porto Maravilha. Rosa: Niterói. Fonte: Autor, 2018, sobre base do Google Earth.

O que vemos na cidade do Rio de Janeiro é a procura desenfreada por financiadores dos projetos de governo, além da ausência do modelo de gestão das operações que, ao que tudo indica, seguirá o modelo da CDURP e do Porto Maravilha, que em seu conselho consultivo possui somente um representante da própria CDURP, três da Prefeitura e três da sociedade civil (IAB, ADEMI e Conselho de Segurança da Gamboa), como único canal de exercício de participação social.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS - ELEMENTOS

Vale, preliminarmente, indicar que a cidade do Rio de Janeiro representa, ao lado da capital paulista, um importante laboratório de experimentações vinculadas às novas formas de administrar e produzir o urbano brasileiro, nestes tempos de desmedida empresarial. Aliás, desde a década de 1990, no primeiro governo de César Maia, em 1993, a cidade vem experimentando uma série de inovações as quais, inclusive, dotaram-na de centralidade nas pautas e estudos urbanos, desbancando inclusive, Curitiba, à época considerada o modelo a ser seguido.

A partir de então, novos arranjos jurídicos e novos modelos de gestão e planejamento, muitos deles vindos de fora – como foi o caso do modelo Barcelona, têm sido aplicados e difundidos em todo o Brasil, modelo esse caracterizado pela clara substituição do plano pelo projeto. O caso aqui brevemente apresentado sobre a importância e centralidade de alguns instrumentos oriundos do Estatuto da Cidade, a saber, as operações urbanas consorciadas parecem confirmar tal tendência. Assim, avalia-se que não seria exagero afirmar que, por

intermédio do mencionado instrumento, um novo **tipo de planejamento urbano**, seletivo e, na maioria dos casos notadamente excludente, está tomando o lugar das formas pretéritas de planejar as quais, apesar de todas as incompletudes ou limitações, buscava otimizar o binômio “desenvolvimento e igualdade”, procurando abarcar uma considerável amplitude socioespacial.

Deste modo, destaca-se que o que foi pensado para viabilizar a ampliação da inclusão de segmentos sociais no tecido urbano, acabou tornando-se um poderoso instrumento de exclusão e limpeza social. Ou seja, o que havia sido pensado para ampliar os limites da justiça e equidade socioespacial, resultou numa ferramenta que, ao tudo indica, e pelo menos no Rio de Janeiro, irá acirrar ainda mais as contradições sociais e espaciais presentes na metrópole, notadamente, os processos de “gentrificação”.

Cabe também ressaltar a emergência de novos atores e/ou agentes nesse processo, com especial atenção, de um lado, o capital financeiro, por meio da negociação de ativos mobiliários e, de outro, os grupos identificados como “milícias” que têm não somente controlado os territórios dos grupos sociais excluídos, como também têm servido de força paralela para persuadir, para dizer o mínimo, aqueles que se antepõem ao crescente processo de enobrecimento de parcelas da cidade.

Vale também desmistificar a questão da tão propalada carência e/ou ausência de recursos, uma vez que no caso do Porto Maravilha os CEPACs foram todos adquiridos pela Caixa Econômica, ilustrando não somente a existência propriamente dita dos mencionados recursos, como também, e talvez pior, o fato do poder público arcar com os riscos da operação. Fica assim demonstrado a enorme distância entre o discurso – voltado para a redução do papel do Estado – e a prática propriamente dita, na medida em que foi justamente o poder público o garantidor dos recursos. Percebemos também a dificuldade de se desenhar financeiramente as Operações, na periferia do capitalismo, pois nos demais casos que apresentamos, sequer a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) já aprovou e destinou os CEPACs à venda.

Vale ainda inserir um breve comentário sobre os processos decisórios de tais operações. Pelo que se pôde (e se pode) perceber, as audiências públicas, outro interessante instrumento previsto no Estatuto da Cidade, acabou se tornando um dispositivo muito mais voltado à legitimação dos interesses das coalizões de poder interessadas na iniciativa – nas operações urbanas – do que um meio por meio do qual poderia haver um efetivo e democrático processo decisório. O exemplo da OUC do centro de Niterói constitui um emblemático e preocupante exemplo.

A disputa nas cidades apenas começou. De um lado, as intenções cada vez mais escancaradas, no sentido definido por Vainer (2016) “da democracia direta do Capital”, ou seja, sem intermediários, atuando diretamente no território, propondo projetos que em nada se submetem aos interesses da população, enquanto, de outro lado os trabalhadores, no seu território, continuam exigindo o direito de permanência, já que os planos, cada vez mais apagam os pobres do papel. Mas, ainda é impossível apagar a memória!

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- BORJA, Jordi. *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*. Quito-ECU: Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.
- COSTA, Isabella de Andrade Aduato; BRITTO, Ana Lucia. *Rio das Pessoas: revitalização, integração e habitação social na comunidade de Rio das Pedras no Rio de Janeiro*. In: III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo Belém, 2014.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Ed. Boitempo, 2001.
- \_\_\_\_\_. A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro* (Ócolum – Edição Especial). Campinas/Rio de Janeiro: PUCCamp/ PROURB, 2003.
- \_\_\_\_\_. *São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo. 192p. 2007.
- NEPLAC, *Articulação Plano Popular das Vargens*, 2017.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES. O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. *A cidade do pensamento Único. Desmanchando Consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001a.
- \_\_\_\_\_. Os liberais também fazem planejamento urbano: glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES. O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. *A cidade do pensamento Único. Desmanchando Consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001b.
- \_\_\_\_\_. Megaeventos. Cidade de Exceção e Democracia Direta do Capital: Reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: VAINER, Carlos B. et al. *Os megaeventos e a cidade – Perspectivas e críticas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.