



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **A EXPERIÊNCIA DE LUTA CONTRA A APROVAÇÃO DA “OUC-CENTRO” EM NITERÓI/RJ**

### **Autores:**

Amanda Thereza Orozco Morais de Souza - UFF - amandaorozcomorais@gmail.com

Lucas Tavares Honorato - UFF - lucasthonorato@yahoo.com.br

- UFF

### **Resumo:**

O presente artigo tem o objetivo de estabelecer um percurso a partir de nossa experiência no processo de aprovação do Projeto de Lei da Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói/RJ, entendendo este como ilustrativo do caráter contraditório, privativo e excludente de algumas estratégias de reestruturação urbanas capitaneadas pelo Estado corporativo. Contudo, cabe ressaltar que não se espera encerrar aqui os debates acerca das contradições estruturais que fundamentam as Operações Urbanas Consorciadas (OUC's), em vistas a maleabilidade e a complexidade que giram em torno das mesmas e o caráter de sua aplicação dependente da maneira como estas estarão previstas e detalhadas no Plano Diretor Municipal, fazendo com que cada uma OUC absorva especificidades e complexidade próprias. Nesse sentido, esta pesquisa vem no sentido de problematizar e reforçar as discussões acerca das possíveis contribuições dos pesquisadores, como profissionais ou intelectuais, nas disputas pela condução de um planejamento urbano social espacialmente justo e democrático.



# A EXPERIÊNCIA DE LUTA CONTRA A APROVAÇÃO DA “OUC–CENTRO” EM NITERÓI/RJ

## RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de estabelecer um percurso a partir de nossa experiência no processo de aprovação do Projeto de Lei da Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói/RJ, entendendo este como ilustrativo do caráter contraditório, privativo e excludente de algumas estratégias de reestruturação urbanas capitaneadas pelo Estado corporativo. Contudo, cabe ressaltar que não se espera encerrar aqui os debates acerca das contradições estruturais que fundamentam as Operações Urbanas Consorciadas (OUC's), em vistas a maleabilidade e a complexidade que giram em torno das mesmas e o caráter de sua aplicação dependente da maneira como estas estarão previstas e detalhadas no Plano Diretor Municipal, fazendo com que cada uma OUC absorva especificidades e complexidade próprias. Nesse sentido, esta pesquisa vem no sentido de problematizar e reforçar as discussões acerca das possíveis contribuições dos pesquisadores, como profissionais ou intelectuais, nas disputas pela condução de um planejamento urbano social espacialmente justo e democrático.

## INTRODUÇÃO

Inicialmente, julgamos imprescindível explicitar nosso lugar de fala. Afinamos nosso entendimento aos preceitos da Luta Urbana, onde a Reforma Urbana é pautada enquanto movimento pela conquista do *direito à cidade*<sup>1</sup>, como uma *utopia* possível e um projeto fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No que tange à construção dessa *pesquisa-militante* (BARTHOLL, 2018), no âmbito do planejamento urbano e regional, reforçamos nossa crítica ao “antigo” discurso de “neutralidade científica” – onde a *ciência*, como fim-em-si-mesma, norteia as pesquisas e intenções do pesquisador. Reconhecemos que as críticas a esta perspectiva foram já bastante exploradas nas últimas décadas em diversos textos nos mais diversos campos científicos. Porém, é necessário apontar que ainda falta certa “ousadia” no que diz respeito a assumir as implicações desta mudança de entendimento sobre o *fazer científico*, já que:

---

<sup>1</sup> Nos baseamos na leitura de Henri Lefebvre (2001), como o direito pela produção coletiva do espaço urbano que deve ser apropriada por e para todos – da “cidade obra”.

Ao pôr Geografias em movimento e investigar em ação, entramos em diálogo com uma diversidade de sujeitos e seus saberes, e ganha importância numa perspectiva emancipatória, qual relação estabelecemos entre esses saberes: como aprendemos e como compartilhamos o que aprendemos, como geramos saberes em um sentido coletivo, inter e trans-sujeito, e como estes saberes alimentam nossas práticas, que, por sua vez, realimentam as nossas reflexões, em busca de superar em vez de reafirmar hierarquias e relações de dominação. (BARTHOLL, 2018, p. 115)

Neste sentido, compreendemos que a perspectiva de um *fazer científico* que não pretende dialogar com o comprometimento e com a transformação da realidade só se sustenta através de estratégias de um perverso “velamento” – quase como uma tentativa de mascaramento do pesquisador, para não reconhecer os desdobramentos e implicações políticas de sua produção do conhecimento. Este “velamento”, apoiado em uma “ilusão de neutralidade”, ao longo da história tem sido constantemente posto em xeque pelos próprios movimentos concretos da realidade<sup>2</sup>. Portanto, nos é relevante incitar ao leitor de forma transversal ao longo deste texto quanto às possibilidades de agregar forças à Luta Urbana na busca de uma sociedade mais igualitária, justa e democrática. E assim, apresentaremos um breve estudo de caso sobre o processo de aprovação do Projeto de Lei da Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói/RJ, a partir de nossa atuação em diversos espaços (institucionais e auto-organizados) no município de Niterói/RJ, por via do GT de Assuntos Urbanos da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), seção local Niterói.

Na primeira seção propomos uma breve reflexão acerca do papel do pesquisador no campo do planejamento urbano, e mais especificamente dos geógrafos, ante o processo em questão. Na seção seguinte apresentamos algumas reflexões sobre o instrumento de planejamento especificamente em análise, procurando situar os contextos geral e local de sua proposição como ferramenta de revitalização e promoção do desenvolvimento urbano. A terceira seção abarcará o processo de aprovação em si, nossa participação e breve atualização do estado da arte da Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói/RJ (OUC-Centro). Por fim, na quarta seção procuramos amarrar as idéias discutidas ao longo do artigo, realizando mais uma provocação aos interessados numa distribuição socialmente justa do solo urbano, do que uma conclusão propriamente dita.

## A LUTA URBANA

Historicamente, diversas ciências especialmente a Geografia, lançaram-se na busca pelo entendimento geral acerca da produção do espaço urbano. Consagradas leituras e conclusões foram encaminhadas. Entretanto, ora por que de trânsito exclusivo da academia para a academia ora pelas próprias dificuldades que a práxis impõe a realidade do pesquisador; inúmeras vezes, muitas destas teorias viram-se esvaziadas de seu potencial transformador. Aqui, tomamos a Geografia e demais áreas do conhecimento relacionadas ao planejamento urbano como uma forma específica – e de enorme potencial - de nos “situar”

---

<sup>2</sup> No campo acadêmico, a denúncia mais radical talvez tenha sido a crítica à “irracionalidade da razão” das experiências em Auschwitz durante o nazismo, enunciadas em inúmeros trabalhos de diversos pensadores da chamada Escola de Frankfurt.

no mundo e perante o mundo de forma *crítica* e *engajada* (o que demanda *posição* e inerente *ação*).

As décadas de 1960 e 1970 foram marcantes para os movimentos de Reforma Urbana no Brasil. Estes emergem, conforme indica ROLNIK (2012, p.88):

como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-las – grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades no país.

No final da década de 1970 com o fim do “milagre brasileiro”, a crise fiscal de muitos estados e o avanço de políticas de ajuste estrutural liberalizante, somados a um contexto urbano precário criou um cenário favorável ao fortalecimento de uma “consciência” acerca da problemática urbana que pode ser verificada na ampliação dos movimentos de Reforma Urbana durante esse período. Assim, aos poucos, “a politização se expressou na institucionalização do planejamento urbano e no crescimento das associações de moradores, indicando a existência, na cidade, de uma forma particular do conflito social.”(COELHO, Franklin *apud* CASTELLAR, 2010, p.3). Moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas das cidades, como também setores das classes médias urbanas profissionais como arquitetos, geógrafos, advogados, formaram uma espécie de coalizão e empenharam-se na discussão e na elaboração de propostas alternativas ao modelo vigente. (ROLNIK, 2012).

Essa “coalizão” procurou eleger, ainda ao longo da década de 1980, administrações locais comprometidas com um modelo redistributivista e de ampliação da cidadania. A atuação destes previa três eixos principais: a) o reconhecimento dos direitos de posseiros; b) a luta contra a especulação imobiliária; e, c) a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas. Esses três eixos foram norteadores de princípios que regem os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Este, produto de um conjunto de relações em disputa, mas cuja demanda veio emergindo historicamente na articulação das lutas urbanas, funcionando, para Castellar (2010), como uma “caixa de ferramentas” para administração municipal. Estabelecido pela Lei Federal Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, o EC dispõe normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade, sendo, portanto, a diretriz central para os projetos de estruturação e reestruturação urbana.

Concordamos com MARICATO (2009) quando esta, referindo-se à Arantes, afirma que:

a prática do urbanismo é profundamente ideológica – e vale dizer, pouco científica e mistificadora da realidade – e frequentemente ignora os conflitos presentes na produção da cidade, tomando-a como um palco ou arena que apenas dá suporte às relações sociais, ainda que elas possam ser tomadas como conflituosas (MARICATO, 2009, p. 38-39)

Ward (2006 *apud* RODRIGUES, 2014, p.157) aponta para as “possibilidades de alargamento dos processos

de construção do conhecimento científico, por meio de diálogos inclusivos dos diversos agentes envolvidos e do comprometimento com questões e o interesse público”.

Com base nessas breves considerações acerca do fazer científico do pesquisador em planejamento urbano, com ênfase na práxis do geógrafo enquanto acadêmico e profissional entendemos que é preciso ampliar os olhares e os horizontes que percebem as dinâmicas do espaço urbano, para que, frente à realidade encontrada, dar conta da compreensão das múltiplas escalas (ou, no sentido geo-histórico braudeliano: *movimentos da estrutura, conjuntura e dos acontecimentos*).

## URBANISMO(S), MERCADO E A “GUERRA DOS LUGARES”

Harvey (1994) aponta para o surgimento de uma “nova ordem econômico-político-social” delineada pelo ciclo contemporâneo de expansão do capitalismo caracterizado pela intensificação da financeirização da economia global. A crise econômica global dos anos 1970 dá início ao processo de reestruturação produtiva do sistema capitalista acentuando as críticas ao modo de gestão fordista-keynesiano, condenando sua suposta rigidez frente às necessidades de um sistema de circulação cada vez mais fluído (SOUZA, 2016). Nesse cenário, os capitais afluíram para o espaço urbano, essencialmente para a promoção imobiliária (LEFEBVRE, 1999), colocando a escala urbana no centro do processo de acumulação de capital (BRENNER, 2013 [2009]). Dessa forma, novos arranjos de produção de políticas se disseminaram internacionalmente com a presença cada vez maior de atores privados e do terceiro setor na formulação e implementação de políticas públicas, implicando no surgimento daquilo que Harvey denomina como “Estado corporativo” (1974 [2017]) ou “empreendedorismo urbano” (2005) para referir-se à incorporação de ferramentas de gestão do setor privado para a gestão pública. Os processos de abertura comercial, desregulamentação e privatização com o *neoliberalismo* na década de 1990, no mundo e, mais precisamente, na periferia global transformaram as áreas metropolitanas em “arenas privilegiadas de rearticulação dos sistemas globais de produção e regulação, montando a cena para uma concorrência mais acirrada entre cidades” (KLINK, 2010), ao passo que – e intensificando- os abismos socioespaciais.

Assim, o poder público municipal entra na chamada “guerra dos lugares” (SANTOS, 1996), onde as cidades de todo globo disputam a atração de investimentos privados que, por sua vez teriam a missão de solucionar, por exemplo, a crise de arrecadação das mesmas. Difunde-se com isso a idéia de que o crescimento econômico e desenvolvimento social são de total responsabilidade dos governos locais, delegando-se aos agentes sociais locais a elaboração de estratégias e autonomias relativas ao seu próprio desenvolvimento. Para BIENENSTEIN et al (2015, p.1), é neste contexto em que potencialidades como as frentes marítimas representam um fator de recuperação urbana, na medida em que “fornecem elementos ambientais, qualidade da paisagem e atrativos para a localização das atividades, que contribuem para melhorar significativamente a qualidade de vida”.

No Brasil esse processo encontra eco na esteira do processo de redemocratização e descentralização do final da década de 1980. A Constituição Federal de 1988 reestrutura as

políticas públicas aplicadas ao urbano, dotando as prefeituras municipais de grande responsabilidade no que tange à gestão dos recursos e do planejamento. Nesse contexto, urge destacar o avanço das pautas dos vários movimentos sociais que resultou no aumento da participação de setores representativos da sociedade na formulação de políticas públicas. No caso específico da política urbana nacional, a incorporação de alguns princípios do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), como da função social da propriedade na política urbana nacional, que passa a ser definido pelo Plano Diretor de cada cidade (CARDOSO, 1997; MARICATO, 2001), gerando grandes expectativas. Por sua vez, estes passam a ser instituídos e regularizados com a finalidade de orientar o desenvolvimento urbano e definir os parâmetros necessários à garantia do cumprimento da função social da propriedade - princípio até então inexistente na política urbana nacional (CARDOSO, 1997; MARICATO, 2001).

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC) amplia e consolida as pautas do MNRU ao prever a aplicação de instrumentos urbanísticos como Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) de terrenos ociosos ou subutilizados, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, a outorga onerosa, bem como as chamadas Operações Urbanas, que ficam definidas como um “ 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. (Lei nº 10.257/2001, art. 32, § 1º). Em suma, o cerne da lógica de estabelecimento das OUC’s é a partilha da mais valia urbana, ou seja, da partilha dos ganhos que a valorização capitalista dos espaços , desdobrada dos investimentos e intervenções urbanas, proporciona aos proprietários dos terrenos na área impactada.

Todavia, Rolnik (2009, p.40) nos lembra de que o processo de transição democrática brasileiro se deu através de “um pacto restrito, inter-elites, que preservou as regras do jogo de representação de interesses” durante o qual “boa parte do processo decisório sobre a política urbana (...) dependem essencialmente das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal.”. Isto posto, como garantir a incorporação de modelos e instituições de gestão participativos nas Leis que regem esta mesma política se o processo decisório sobre a política urbana depende necessariamente das relações dos governos locais com o federal, e estes, ainda hoje, servem aos interesses de uma elite histórica?

A associação dos capitais privados urbanos com o poder público no caso brasileiro deve ser analisado na perspectiva da *longa duração*, onde o estudo sobre a formação histórica do Estado e a constituição dos atores políticos e econômicos nacionais aponta para “uma relação quase simbiótica” entre os setores estatais e privados como um legado da formação do capitalismo brasileiro da década de 1930 (MARQUES, 2016, p.24). Assim, pode-se afirmar que o Estado produziu esses setores ao mesmo tempo em que os mesmos viabilizaram uma grande parte das estratégias dos governos desenvolvimentistas, intensificando sua participação com os novos formatos institucionais pós década 1980, acumulando com isso muito poder político em função dessas conexões. Daí importa clarificar a relevante participação dotada pelo Estado ao mercado de construção civil, por exemplo, no desenvolvimento econômico do país – nos dias atuais, cada vez maior, uma vez que:

Neste contexto, a alternativa de chamar o setor privado a participar da gestão, através de parceria público-privada (PPP), é apresentada como a única e mais adequada forma a seguir. A PPP é descrita como uma oportunidade para o setor privado dividir com o governo o fardo de manter a cidade. Para resumir: chegar a um consenso, criar um novo olhar para o local e adotar a PPP fazem parte do receituário geral dos procedimentos de "planejamento estratégico" a serem adotadas pelas cidades que querem competir em um suposto mercado das cidades. (BIENENSTEIN et al, 2015, p.11 e 12)

Assim, no caso das operações urbanas - justificadas e entendidas como instrumentos que tendem a "flexibilizar" e garantir uma gestão concerta e adaptadas às novas demandas da economia nos lugares, segundo Brasil (2001) – as mesmas devem funcionar de modo a modificar os índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, assim alterar normas edilícias e regularizar construções, reformas e ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. Assim, os recursos adquiridos para a realização das obras provém da iniciativa privada, que recebe como contrapartida justamente o direito às transformações desses mesmos parâmetros e normas (CARDOSO, 1997)

Para tanto, faz-se o uso da noção de *solo criado*, a qual consiste num "acréscimo ao direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei. Acima desse coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município" (MEIRELLES, 1986, p 333).

Desta forma, para aproveitar-se o "Direito de Construção Adicional" no perímetro definido para a OUC, o empreendedor teria que adquirir títulos públicos, CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), no mercado financeiro e restituí-los à Prefeitura.

Uma vez definida a área de interesse da iniciativa privada para a "venda exceção à Lei de Zoneamento" onde se desenvolverá a operação, lança-se antecipadamente no mercado financeiro, títulos equivalentes ao valor total desse "estoque possivelmente edificável a mais" (CEPACs). Estes títulos teriam a função de fazer a iniciativa privada financiar antecipadamente a "recuperação" da própria área da operação, ou seja, a infraestrutura necessária adequada às intervenções e investimentos previstos para a área. De acordo com Sandroni (2008, p.5-6), os CEPACs foram criados "basicamente para separar a contrapartida econômica da realização do projeto que lhe deu origem".

Já podemos neste ponto chamar atenção para uma primeira e evidente contradição da lógica das Operações Urbanas: a possibilidade de existência de uma "geografia seletiva" na delimitação da área e, conseqüentemente, no lançamento de títulos, posto que dificilmente algum empreendedor adquirisse CEPACs em áreas desvalorizadas pelo mercado. Restringe-se assim o alcance das operações urbanas a setores em que haja efetivamente o interesse da iniciativa privada, fazendo com que os investimentos se concentrem onde eles já estão concentrados, intensificando assim as disparidades intraurbanas, o que é absolutamente contrário ao objetivo previsto pelo Estatuto da Cidade em "alcançar em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais(...)" – que melhoria social

poderia haver na intensificação da segregação via remoção direta e/ou especulação imobiliária? Assim, concordamos com Fix (2001), para quem:

Discursos como o dos CEPACs vestem um disfarce ideológico que lhes confere uma aura de modernidade com fins supostamente sociais, e são utilizados para transformar um instrumento jurídico controverso – contestado pelos efeitos desfavoráveis que deve gerar à maior parte da população, beneficiando os poucos de sempre –, em uma solução tentadora de arrecadação em tempos de crise fiscal. (FIX; FERREIRA 2001, p.2)

Cumpra salientar que, enquanto um instrumento urbanístico regulamentado pelo Estatuto das Cidades a OUC “não tem a propriedade por si só de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente” (FERREIRA; MARICATO, 2002 p.2). Sendo assim, para que seja aplicado de acordo com interesses da maioria, é preciso que em seu processo de elaboração e efetivação haja ampla mobilização da sociedade civil. Desse modo, o que determina se uma OUC virá a promover “melhorias sociais” e “valorização ambiental”, conforme orienta o próprio Estatuto da Cidade, não se resume a uma questão meramente técnica, mas sim política. Sua efetivação depende da forma como serão detalhadas as operações, e para que estas estejam de acordo com os princípios democráticos propostos é preciso que haja participação popular e controle sociais efetivos no âmbito do planejamento e execução do projeto.

Evidencia-se assim a urgente necessidade de composição e mobilização da sociedade civil nos espaços de planejamento urbano, como os de elaboração de Planos Diretores Municipais e das leis complementares, assim como nos de fiscalização popular via conselhos gestores participativos, etc.

## A OUC-Niterói: uma janela de oportunidades?

A cidade de Niterói encontra-se no “nó” da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (RMRJ) e faz fronteira com a capital do mesmo, apresentando, portanto, forte conexão econômica, social, cultural e também política entre elas. Esta característica lhe confere dinâmica diferenciada das demais cidades que integram a RMRJ no que tange o tamanho da população flutuante, a circulação viária, etc.

Niterói destaca-se no cenário nacional sobretudo pelo elevado Índice de Desenvolvimento Humano, pelo rendimento médio per capita mais alto do país, de acordo com o último senso do IBGE (2010) e por apresentar 7,87% da força de trabalho com curso superior (BIENENSTEIN, et al, 2015, p.7). Por outro lado, a cidade também figura como uma das mais desiguais, sendo a questão habitacional um dos maiores entraves (Id, 2015, p.7).

Aprovada pela Lei 3.069/2013, a OUC da Área Central de Niterói permite a promoção de profundas e graves transformações urbanísticas em oito bairros da cidade Niterói (Centro, Ponta D'Areia, São Lourenço, Bairro de Fátima, Gragoatá, São Domingos, Boa Viagem, Morro do Estado) por 20 anos.

Sob influência das experiências de Puerto Madero, em Buenos Aires, na Argentina; Port Vell de Barcelona, na Espanha; e Kop van Zuid, em Roterdã, na Holanda; mais uma vez o planejamento urbano brasileiro importa modelos alheios à realidade específica da sociedade e das cidades brasileiras. Uma matriz postíça, que, conforme escrevia Sérgio Buarque de Holanda, asfixia nossa “vida verdadeira”.

O contexto Olímpico foi mobilizado como argumento, uma “janela de oportunidades”, conforme argumentava o prefeito recém-eleito à época, Rodrigo Neves (PT), para a saída da cidade da crise em que se encontrava e promover o desenvolvimento. À Área Central, historicamente alvo de uma série de planos e projetos de remodelação (GARCIA, 2017, p. 81 a 99) foi proposto um o projeto de Operação Urbana Consorciada, nos mesmos moldes do Porto Maravilha, na região portuária da cidade do Rio de Janeiro, articulado pelas construtoras Andrade Gutierrez, Odebrecht e OAS – as mesmas da operação na capital fluminense (FREITAS, 2014).

Um dos principais argumentos para a localização e necessidade da operação nesse recorte geográfico específico (Figura 1) transitam na defesa de que a Área Central de Niterói é uma área sem vida, estagnada do ponto de vista econômico, desorganizada, degradada, suja e insegura. Pretende, portanto, a Prefeitura, “resgatar o prestígio perdido ao longo das últimas décadas” (...), melhorar a qualidade de vida de moradores, comerciantes e frequentadores da área (...) desenvolvendo o projeto de Revitalização da Área central.”<sup>3</sup>.



Figura1 : Perímetro da OUC/Niterói (Área delimitada na cor amarela)

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

Discursos como este, altamente depreciativos, invisibilizam a realidade cotidiana das relações sociais e o dinamismo da região hoje, visto que os referidos bairros diretamente atingidos detêm uma importância fundamental de centralidade na cidade, por abrigarem: a) uma representativa porção de estabelecimentos de comércio e serviços; b) concentrarem as

<sup>3</sup> <http://centro.niteroi.rj.gov.br/oprojeto/ocentroquequeremos.php>

principais esferas de poder; c) o maior fluxo de população volante diário; e c) o centro administrativo da cidade e os principais pontos de distribuição de transporte público, assim como vias de alta circulação. Diversas universidades e estabelecimentos de educação públicos e privados (desde as Universidades Estácio de Sá, Universo etc. até a maioria do campus da Universidade Federal Fluminense) encontram-se na região. Além disso, está nela situado o Porto de Niterói e um Terminal Pesqueiro, considerado a maior referência da indústria de pescadao do Estado do Rio de Janeiro (havendo para este último previsão de transferência para outra área e remoção compulsória de vila de pescadores).

Os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), enquanto face “moderna” da parceria público-privada (PPP) e fundamento para a arrecadação e adiantamento da verba necessária a execução do projeto, neste contexto, têm representado um instrumento de “financeirização do espaço público”, posto que, ao mesmo tempo em que é colocado como o principal condicionante das intervenções urbanísticas propostas e, por isso, basilares à segurança da Operação Urbana, dinamizam-se conforme a volatilidade do mercado financeiro, respondendo apenas aos interesses do mercado, em detrimento da ação planejada do Poder Público e das prioridades urbanas que ele estabeleça a partir da demanda participativa da população, entregando àquele mercado a regência, indireta e inevitável, do desenho da Operação Urbana, que justificará ou não a Operação<sup>4</sup>. É que o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbrem certa valorização que justifique a compra do “potencial de construção adicional”, e, assim, institucionaliza-se a especulação imobiliária e financeira como elemento motivador da renovação urbana.

Esta seletividade configura uma espécie de “transformação cirúrgica” (MARICATO, 2002) que tende a valorizar determinados pedaços do solo urbano niteroiense, fornecendo aos proprietários de imóveis e os empresários da construção civil, excelentes condições para aumentar seus investimentos em novos empreendimentos imobiliários às custas da incapacidade de manutenção da população local na região, visto que o aumento do valor do solo reflete diretamente sobre os preços dos aluguéis, que tendem a ser diretamente repassados aos serviços e mercadorias oferecidos nos estabelecimentos locais, impedindo a reprodução social das camadas menos abastadas da população.

Concretamente, a Operação causará, de acordo com os Estudos de Impacto de Vizinhança/Relatórios de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) do próprio Projeto, impacto em um terço da população da cidade, concentradas na região da OUC – considerando as áreas de vizinhança –, que antes das intervenções já apresentam uma densidade demográfica alta (aproximadamente 3,5 vezes maior do que a média da cidade), prevendo com todas as intervenções um aumento de 12,7 mil hab./km<sup>2</sup> para 17 mil hab./km<sup>2</sup>, com o incremento previsto à população atual (31.394 hab.) de 33.412,5 hab., ou seja, duplicando o contingente da população residente local e modificando completamente o perfil social e a morfologia urbana. Entendemos que isto provocará valorização fundiária acentuada e, conseqüentemente a segregação do comércio popular e atacadista gerando impactos expressivos sobre a oferta de comércio e serviços, uma vez que, os estabelecimentos que

---

<sup>4</sup> Afirmações decorrem da análise feita sobre o Anexo II do próprio Projeto de Lei (“Estudo de Impacto de Vizinhança/Relatório de Impacto de Vizinha – EIV/RIV”).

não se adequem mais ao perfil dos novos residentes dos bairros e ao custo do aluguel e dos impostos territoriais nas áreas impactadas dificilmente conseguirão manter-se na região.

O Artigo 28, do Capítulo III, do supracitado Projeto de Lei, revoga todas as Áreas de Especial Interesse propostas pelo Plano Diretor no perímetro da OUC da Área Central – exceto a Área de Especial Interesse Urbanístico, que foi ampliada para compreender toda a extensão da OUC; as Áreas de Especial Interesse Social, às quais são orientadas melhorias ao Poder Público, com verba e suporte externos e indiferentes à OUC; e a Área de Especial Interesse de Preservação que compreende o “Caminho Niemeyer”, que será “modernizado” – e as substitui por definições vagas, pontuais e fragmentadas de ação, como os “Corredores Culturais” e “Corredores Ecológicos”, que não respondem de maneira nenhuma a um projeto de cidade de forma ampla. Compreendemos que o zoneamento das Áreas de Especial Interesse foram conquistas ao longo de processos sistemáticos e históricos de estudos, pesquisas e lutas sociais e que a revogação de tais instrumentos é um retrocesso gravíssimo na luta por uma cidade mais igualitária e justa. Ademais, o mesmo Projeto que supostamente prevê a melhoria da qualidade de vida urbana, propõe, contraditoriamente, aterramento da Baía de Guanabara (o que é ilegal, pois se trata de uma APP prevista no artigo 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), tendo sido estabelecido um subsetor (o 11.1), no qual verifica-se um dos parâmetros mais permissivos da OUC, a saber: “46 pavimentos sem garagem, 70% da taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento de 15x a área do lote e estoque de potencial construtivo de 101.2055” (MARTINS, 2013, p.15). Permite também a construção de prédios com 12, 15, 18, 20 e até 40 andares, criando um cenário completamente diferente do que temos, modificando a ambiência urbana, uma vez que serão impostas obstruções às vistas da orla, o que ainda dificultará a circulação dos ventos, que, além de influenciar na temperatura local, deve provocar alterações nas áreas de sombreamento.

A agudização dos problemas de trânsito e transporte, sem uma proposta clara que enfrente o crescimento previsto da população é um outro problema verificado. De acordo com Martins (2013), o EIV/RIV apresenta falta de rigor científico, porque não utiliza sequer contagens de tráfego, nem define os pontos da rede em que poderiam ser esperados impactos de maior impacto. Ademais, segundo o autor (2013, p.47), “o traçado do VLT revela tendência de pouca efetividade, dada a pouca cobertura da área-projeto, o que suscita grandes dúvidas acerca de sua viabilidade econômico-financeira”.

Verifica-se, pois, uma contradição geral do Projeto, uma vez que as justificativas e pretensões anunciadas não são acompanhadas por políticas efetivas de melhorias sociais, ambientais e de mobilidade.

O processo de aprovação foi marcado por uma série de tensões e embates, contando inclusive com a Ocupação da Câmara dos Vereadores em agosto de 2013. Todavia, o poder público municipal com objetivo de dar celeridade à aprovação do projeto mobilizou uma série de estratégias que iam desde a fragmentação das discussões em reuniões por segmento social e político (OAB, CDL, Famnit, legisladores, acadêmicos etc.) à cooptação de

importantes lideranças comunitárias, passando por alterações no projeto em diferentes temas, incluindo a saúde pública e a urbanização de áreas precárias<sup>5</sup>.

Atualmente, diante da crise econômica que atravessa o país a OUC-Niterói encontra-se em estado de falência. A prefeitura modificou alguns pontos do projeto, recuando no sentido da utilização do instrumento da outorga onerosa do direito de construir (OODC) – instrumento previsto no Plano Diretor da cidade desde sua atualização em 2004. Tal mudança pode ser verificada na citação abaixo:

Segundo a secretária de Urbanismo Verenna Andreatta, a prefeitura deve estabelecer um período de um a dois anos, no qual os interessados em construir acima do limite 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 (companhia de economia mista criada para gerir os projetos de infraestrutura da OUC). Contudo, num primeiro momento, eles serão usados pela prefeitura para realizar obras de infraestrutura no quadrilátero formado pelas avenidas Visconde do Rio Branco, Marquês do Paraná e Amaral Peixoto e pela Rua da Conceição. Essa será a primeira etapa da revitalização do Centro. (MELO, 29/09/2015, apud GARCIA, 2017).

De acordo com Garcia (2017) no período que vai de 2014 ao final de 2016 foram arrecadados aproximadamente R\$47 milhões em OODC. Parte desse valor (R\$ 2.2 milhões) seriam aplicados à construção de seis empreendimentos, entre os quais a construção de um shopping na Av. Marquês do Paraná, a qual aparece no projeto da OUC com perspectiva de alargamento, mas não com a previsão de um shopping, ratificando as “adaptações” ao projeto de requalificação da área dadas as condições da economia nacional e as próprias limitações e contradições do projeto original da OUC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com um projeto de tamanha relevância e impacto à estrutura e dinâmica urbana da cidade tocado às pressas, a mobilização para participação de segmentos sociais, mesmo os mais organizados da sociedade civil, apresentou-se pouco efetiva para tensionamento do Projeto, que foi encaminhado à Câmara Municipal em caráter de urgência, tendo sido debatido reuniões extraordinárias no COMPUR (Conselho Municipal de Políticas Urbanas) em apenas quatro dias.

Sua falência, apesar de ratificar as críticas e ponderações feitas ao longo do breve – e problemático – “processo participativo”, não anulam seu potencial para agudização dos abismos socioespaciais da cidade: outros espaços de disputa se apresentam de imediato, como a revisão do Plano Diretor Municipal, que está em curso oficialmente desde 2015 e sobre a qual procuramos também participar ativamente como forma de somar forças à construção de um espaço urbano mais igualitário, justo e democrático.

---

<sup>5</sup> Ver mais em Bienenstein et al (2015).

Enquanto geógrafos e pesquisadores da área do planejamento urbano, entendemos que é fundamental continuarmos a desenvolver análises que subsidiem tecnicamente os argumentos dos setores em disputa, possibilitando diferentes interpretações da Lei, de modo a garantir que estas sejam aplicadas de acordo com o interesse público e social.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ : Vozes, 2000.

BARTHOLL, Timo. *Por uma geografia em movimento: a ciência como ferramenta de luta*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2018.

BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; DE SOUZA, Daniel Mendes Mesquita. A cidade nos negócios e os negócios na cidade. Notas sobre as operações urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: *Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte, 2015.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1a Edição. 2001.

BRENNER, N. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. In: *Geosp: espaço e tempo*, São Paulo, n. 33, p. 198-220, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente*. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v.11, n.1/2, p.79-111, 1997.

CASTELLAR, J.C. Operações Urbanas Consorciadas e Estado de Exceção. In: *Revista de Direito da Unigranrio*, Duque de Caxias: v. 3, no 02, 2010.

DAMIANI, Amelia Luisa. A urbanização crítica na metrópole de São paulo a partir de fundamentos da Geografia Urbana. In: *Revista da ANPEGE*, v. 5, pp. 47, 2009.

FERREIRA, J. S. W.; FIX, M. *A urbanização e o falso milagre do CEPAC*. Folha de S. Paulo - Seção "Tendências e Debates", São Paulo, p. 3 - 3, 17 abr. 2001.

FREITAS, Helena Araújo. *Como se planeja a Cidade? Uma Análise a Partir da OUC da Área Central de Niterói*. Niterói, 2014, 165.p. Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, 2014.

GARCIA, Marcos de Lázaro d'Ávila Garcia. *Operação Urbana de Niterói como Reflexo de um Ajuste Espacial*. Niterói, 2017. 146 p. Dissertação de Mestrado em Geografia - Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, 2017.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1994.

\_\_\_\_\_, D. Que tipo de geografia para que tipo de política? In: *Boletim Campineiro de Geografia*. V, 7, n.2, 2017, p. 485-494

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_, Henri. *O Direito à Cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: 2001.

KLINK, J. J. *Reestruturação, competição, e neolocalismo*. Um olhar crítico sobre a produção do espaço na Grande Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 119, p. 10-34, 2010.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_, E.; FERREIRA, J.S.W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

\_\_\_\_\_, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In: *Cadernos Metrôpole*, São Paulo: v. 21, pp. 33-52, 2009.

MARQUES, Eduardo. *De Volta aos Capitais Para Melhor Entender as Políticas Urbanas*. Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo, ed. 105, pp. 15-33, 2016.

MARTINS, J.A. *Análise Crítica do Projeto de Lei da OUC-Área Central de Niterói e respectivo Estudo de Impacto de Vizinhança*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e Pareceres de Direito Público – Volume IX*. São Paulo: Editora RT, 1986. p. 333.

MORAES, Antonio Carlos Robert & COSTA, Wanderley Messias. *Geografia crítica - a valorização do espaço*. Ed. HUCITEC: São Paulo, 1987.

RODRIGUES, Arlete Moyser. Os geógrafos na luta pela cidade como direito. *Boletim Campineiro de Geografia*. Campinas: v. 3, n. 1, pp. 7-20, 2013. Disponível em: <[http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/102/2013v3n1\\_AMRodrigues](http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/102/2013v3n1_AMRodrigues)>

RODRIGUES, J. (2014). Políticas Públicas e Geografia : a retomada de um debate. In: *GEOUSP: Espaço E Tempo* (Online), 18(1), 152-164. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2014.81093>.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

ROLNIK, R.; RIBEIRO, A. C. T. ; VAZ, L. F. ; SILVA, M. L. P. . 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Org.). *Quem planeja o território?* Atores, arenas e estratégias. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, v. -, p. 87-104.

SANDRONI,P. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais Valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. In: *Relatórios de Pesquisa -FGV*, São Paulo: 2008.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura. (org's). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC, 1996, 3ª ed., p.15-20.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro. BERTRAND BRASIL, 2016.