



# A participação no planejamento e o negócio das parcerias público-privadas na cidade de Niterói

Planning participation in the business of partnerships in the city of Niterói

*Daniel Mendes Mesquita de Sousa<sup>1</sup>, Universidade Federal Fluminense e IAB-LM, danielmendesms@yahoo.com.br*

---

<sup>1</sup> Pesquisador Associado do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF), Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil Núcleo Leste Metropolitano (IAB-LM).

## RESUMO

O artigo discute como as parcerias público-privadas requalificaram a relação do planejamento com a política, fazendo com que a disputa de projetos de cidade assumisse um protagonismo na dinâmica de reprodução do capitalismo. O modelo neoliberal para os países da periferia do capitalismo passou a se adequar, na década 1990, ao rentismo e financeirização da economia que, paralelamente, a estimulou por diversos mecanismos um “apassiguamento” dos movimentos sociais. Utilizaremos o caso a implementação da Operação Urbana Consorciada na Área central de Niterói no Rio de Janeiro, cidade que possui um papel destacado no período da redemocratização no Brasil pela adoção do *city marketing*, através da construção do Museu de Arte Contemporânea (MAC) e do Caminho Niemayer. A partir de 2013 a prefeitura da cidade vem tentando implementar uma OUC que aponta para adoção do receituário neoliberal. Principalmente pela adoção do instrumento da PPP, como forma de disputa ideológica do estado, por um lado e, da garantia da governabilidade, por outro. Este artigo está dividido em 4 partes, além da introdução. Na primeira contextualizamos as origens do neoliberalismo, de forma a perceber os princípios do modelo hegemônico. Na segunda parte, tratamos da participação social e o planejamento urbano, destacando o negócio das parceiras. A terceira parte discute a implementação da OUC-Niterói e como alguns instrumentos vem sendo descaracterizados a favor do mercado imobiliário com a parceira dos setores populares organizados. Nas reflexões finais apontaremos as possíveis consequências para vida urbana na difícil tarefa da participação popular em tempos de crise neoliberal.

**Palavras Chave:** Niterói, OUC, Parceria Publico-privada, Participação

## ABSTRACT

The article discusses how the public-private partnership has requalified the relationship between planning and politics, making the dispute of city projects assume a leadership role in the reproduction dynamics of capitalism. The neoliberal model for the countries on the periphery of capitalism became, in the 1990s, adapted to the rentismo and the economy directed to the finances that at the same time, stimulated by several mechanisms that reassured the social movements. We will use the case of the implementation of the Urban Operation of the Consortium in the Central Area of Niterói, in Rio de Janeiro, a city that has a prominent role in the redemocratization period in Brazil, through the adoption of city marketing through the construction of the Museum of Contemporary Art (MAC) and the Caminho Niemayer. From 2013, the city's local administration has tried to implement an Operation that aims to adopt the neoliberal model. Mainly by the adoption of the PPP instrument as a form of ideological dispute between the State on the one hand and the guarantee of governance on the other. This article is divided into 4 parts plus the introduction. In the first we contextualize the origins of neoliberalism, to perceive the principles of the hegemonic model. In the second part, we deal with social participation and urban planning, strategically highlighting the partnership. The third part discusses the implementation of Operation-Niterói and how some instruments were de-characterized in favor of the real estate market as well as the organized popular sectors participating in this process. In the final reflections we will point out the possible consequences for urban life in the difficult task of popular participation in times of neoliberal crisis.

**Keywords/Palabras Clave:** Niterói, OUC, Public-Private Partnership, Participation

## INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras sofreram grandes alterações no início do século passado, transformações que começam a se tornar visíveis ainda no final do governo militar, com a abertura econômica e sua posterior adequação ao mercado financeiro internacional, dando início ao processo de financeirização da produção imobiliária (1990) e de “apassivamento” dos movimentos sociais, impulsionado pelo ideário neoliberal.

No início deste século, a reorganização socioespacial foi intensificado e a questão definitivamente alcançou o protagonismo na disputa da sociedade e do Estado. As obras de infraestrutura realizadas pelo PAC (2007); a periferização da produção habitacional, consolidada pelo programa Minha Casa Minha Vida (2009); a volta da remoção, como política pública, especialmente na cidade do Rio de Janeiro e durante a gestão do prefeito Eduardo Paes; e o superfaturamento dos grandes projetos urbanos, principalmente, da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016) conduziram, ao fim e ao cabo, ao que Ermínia Maricato (2014) definiu como a crise urbana.

O cenário de aparente prosperidade e paz, como chama a atenção Rolnik (2013, p.8), em junho de 2013 “... fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos.” O Brasil foi marcado por grande mobilização social que aparece revestida com a luta pela redução das tarifas do transporte público que, na verdade, materializaram o descontentamento da população com a nossa democracia representativa e um novo período de disputa de projetos políticos no país.

Contra todas as expectativas e até esperanças, o início do século XXI foi marcado por um processo de duas faces: por um lado, buscava-se trazer de volta para a pauta do planejamento, a questão da participação. Processo que, não por acaso, havia sido interrompido pelo golpe (1964) e a sucessiva ditadura civil-militar, é retomado na Constituição de 1988, abrindo a possibilidade de novas práticas no planejamento, reafirmado no Estatuto da Cidade (2001) que torna obrigatória a gestão urbana compartilhada e democrática e, reforçado com o primeiro grande ciclo de debates em cada município e estados brasileiros culmina, em 2004, com uma Conferência Nacional, que criou o Conselho Nacional das Cidades e as periódicas Conferências das Cidades em grande parte dos municípios brasileiros. Por outro lado, assiste-se ao retrocesso neste processo participativo das cidades brasileiras, com suas instâncias e canais se tornando mero instrumento burocratizado e, como consequência, não representando o esperado combate às desigualdades socioespaciais, apesar da redução observada nos níveis de pobreza da população.

Portanto, as dificuldades se ampliam, com a perda de centralidade das pautas democratizantes. Volta-se para uma posição de defesa de direitos já conquistados na Constituição de 1988, ou seja, para a resistência que marcou a década de 1990, porém em um momento onde o mercado imobiliário se apresenta cada vez mais financeirizado, ampliando processos de gentrificação, expulsão branca, remoções e militarização na gestão e planejamento das cidades, enquanto nada ou muito pouco, é feito no sentido de criar experiências de planejamento norteadas pelas reais demandas da maioria da população.

Este artigo discute a Operação Urbana Consorciada, enquanto um instrumento que, nas disputas presentes na cidade, tende a fortalecer a cidade dos negócios, em oposição à cidade dos cidadãos. Interessa refletir sobre seus efeitos para a vida urbana, especialmente para as camadas populares e avaliar as estratégias utilizadas no processo decisório para sua aceitação pelos diversos atores urbanos. O caso-referência utilizado é o da Operação Urbana Consorciada da área central de

Niterói, Estado do Rio de Janeiro, aprovada em 2013 e que vem sofrendo alterações para enfrentar as dificuldades em sua implementação.

Este artigo está dividido em 4 partes, além desta introdução: a primeira contextualiza as origens do neoliberalismo, buscando perceber os princípios do modelo hegemônico de cidade em um período de financeirização da economia; a segunda parte trata da participação social no planejamento urbano; e a terceira discute a implementação da OUC-Niterói e alguns instrumentos voltados para o mercado imobiliário. Nas reflexões finais são apontadas algumas possíveis consequências para vida urbana na difícil tarefa da participação popular em tempos de neoliberalismo.

## NOTAS SOBRE AS ORIGENS DO NEOLIBERALISMO E ALGUNS REFLEXOS NO CENÁRIO URBANO NO BRASIL

As origens do neoliberalismo remontam aos anos 1970, quando as políticas keynesianas começaram a desmoronar a partir da reestruturação produtiva que impulsionou o aumento do desemprego, a menor arrecadação do Estado e alto custo do Estado-Providência e a crise fiscal que se estabeleceu a partir de então (FERREIRA; MARICATO, 2002, p. 3). A partir daí, progressivamente ocorre o desmonte do Estado e, nas cidades, se acirram os constrangimentos financeiros, resultando no fortalecimento de propostas voltadas para a flexibilização das legislações urbanas e na compreensão da gestão da cidade nos moldes empresariais. Nesse sentido, o planejamento urbano parece contribuir para que as cidades, cada vez mais, tenham “como horizonte o mercado, [e tomem] (...) decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado” (VAINER, 2000, p. 86).

Embora o próprio Milton Friedman (1960), ao falar sobre a implantação do modelo neoliberal, ressalte que, “quando chega a hora, é preciso mudar..., havia ali uma alternativa pronta para ser agarrada”. A ideia tinha a ajuda de jornalistas simpáticos à ela e também de conselheiros políticos, e de alguns elementos do neoliberalismo, principalmente suas prescrições de política monetária que, prontamente, foram adotadas pelos governos de Jimmy Carter, nos EUA, e Jim Callaghan, na Grã Bretanha.

Nos anos 1980, Margaret Thatcher e Ronald Reagan intensificaram medidas como cortes maciços nos impostos dos ricos, esmagamento dos sindicatos, desregulação, privatização, terceirização e competição nos serviços públicos. Por meio dos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional/FMI, Banco Mundial, Tratado de Maastricht e Organização Mundial de Comércio/OMC), as políticas neoliberais foram progressivamente introduzidas em grande parte do mundo. O mais notável é que foram adotadas por partidos que, no passado, estavam no escopo da chamada esquerda como, por exemplo, o Partido Trabalhista na Inglaterra, o Democrata nos Estados Unidos e, mais recentemente, no Brasil, pelo Partido dos Trabalhadores.

Pode parecer estranho que uma doutrina que promete escolhas e liberdade possa ter sido promovida sob o slogan “**não há alternativa**”. Mas, como observou Hayek em uma visita ao Chile de Pinochet – uma das primeiras nações em que o programa foi exaustivamente aplicado – “**minha preferência pessoal inclinasse na direção de uma ditadura liberal, ao invés de um governo democrático que não pratique o liberalismo**”. A liberdade que o neoliberalismo oferece, que soa tão fascinante quando expressa em termos gerais, acaba por significar a liberdade para a elite, não para os peixes pequenos (MONBIOT, 2016, grifo nosso).

Em termos de seus rebatimentos nas cidades brasileiras, é verdadeira a afirmação de que seus projetos estão mais voltados para interesses do mercado imobiliário. Todavia, as desigualdades socioespaciais não podem ser somente explicadas e associadas a essa produção imobiliária, mas devem ser relacionadas também à negligência ou à omissão do próprio Estado, que historicamente as produziu e, a partir da década de 1990, foi alicerçado na conversão mercantil-filantrópica de alguns movimentos sociais. Parte desses movimentos, com origens populares,

favorecid[a] pelo autoproclamado “apoliticismo” de entidades associativas (sociedade civil), (...) se coligou cosmopolita e subalternamente à internacionalização que também marca a economia, tanto pela origem internacional dos financiamentos, quanto pela adesão às formas de luta pulverizadas que predominavam no cenário internacional, [e] com isso se deslocou a articulação das lutas sociais de suas relação entre as classes sociais, para o terreno mercantil-filantrópico, que a muitos anos já era preparado e difundido pelo Banco Mundial (FONTES, 2014, p. 347).

O salto qualitativo das relações sociais avança para o que Virginia Fontes (2014) chamou de empresariamento direto de setores populares, sobretudo os mais fragilizados, que rapidamente seriam transformados em responsabilidade social e em voluntariado, disseminando uma grande parcela de trabalhadores desprovidos de direitos, onde se aprofundava um apassivamento diante da precarização das condições de trabalho, se transformando no que Francisco de Oliveira (2006) nomeou como sendo “trabalhadores sem formas”.

Simultaneamente, a abertura democrática no Brasil enseja esperança no processo democrático representativo, mas acelera dialeticamente sua inserção no mercado mundial e na globalização. O marco desta virada fundamental é a conversão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em alavanca para transnacionalização de empresas brasileiras, durante o governo Sarney. Mas, só em junho de 1990, no governo Collor, é que se inicia, de fato, o processo de privatização e a “reestruturações competitiva”.

No final do governo Fernando Henrique Cardoso, o BNDES passa a poder financiar operações de capital brasileiro no exterior e, em 2005, já no governo Lula, como expressão maior deste processo de apassivamento, é criada e implementada uma linha de crédito no exterior para internacionalizar as empresas brasileiras. Esse processo fortaleceu a centralização de capitais, assim como a criação de novos conglomerados brasileiros, aptos a enveredar por rápido processo de transnacionalização, com suporte público do BNDES (FONTES, 2014, p. 246).

Esses mecanismos levaram o Brasil para um fenômeno de escala mundial, para o caminho do rentismo e da financeirização. Portanto, antes de uma aproximação das questões específicas do caso brasileiro, cabem algumas reflexões sobre ele.

Este processo tem sido facilitado por uma “monetização da riqueza privada” viabilizada na macroestrutura financeira com destaque para a função das moedas privadas e dos bancos centrais, “forçados” a aderir a este andamento quando da iminência de rupturas no sistema (The Economist, Jun. 24/30, 1989, Survey, p. 5 apud BRAGA, 2009, p. 286). Sobre este ponto

Borio (1997, p. 61) é conclusivo, ao analisar como os bancos centrais cortando requerimento de reservas, flexibilizando a administração da liquidez, diminuindo o prazo de maturação das taxas de juros que servem como fulcro da política, **“fortaleceram a orientação de mercado na implementação de suas políticas”**. Com isso revelam “o poder crescente das forças de mercado na determinação dos preços dos ativos e, portanto das restrições ampliadas

sob as quais os bancos centrais operam (...) forças que tornam a comunicação e a persuasão, em vez de ditar ordem, os únicos meios pelos quais a política pode ser efetiva". É a concorrência financeira que reforça uma tendência à generalização e homogeneização nas formas de organização, operação e comportamento estratégico das corporações e empresas financeiras, em quase todos os países, ainda quando seus sistemas nacionais resistam a essa convergência. Ocorre, contudo, **uma pressão por parte dos "negócios" a favor desta mesma convergência** (BRAGA, 2009, p. 280, grifo nosso).

Cabe indicar que as "regras" da concorrência entre os Estados capitalistas e as intervenções dos bancos centrais em parceria com organizações financeiras privadas são fruto do arbítrio do Estado, na instável e incerta capitalização financeira dos ativos, e a mudança das "moedas-chave, as flutuações das taxas de juros e de câmbio, bem como o limite, nas crises, do processo de desvalorização e de desordem" (idem) que tornam a evolução dos valores da riqueza cada vez mais "arbitrária".

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

O potencial para se opor a essa desordem tem padrões distintos entre os países avançados e os da periferia, os primeiros tendo moeda pública conversível internacionalmente, corporações com força financeira e liquidez e bancos centrais, enquanto que, nos periféricos, essas condições aparecem em parte e não se dão ao mesmo tempo. Assim, os países avançados podem operar mecanismos público-privados que contornam com menos problemas os momentos críticos do que podem fazer os demais países. Mas, a crise de 2008 apontou alguns limites desse processo, descritos por Yanis Varoufakis (2016) que destaca "que EUA combatiam seus déficits crescentes com fluxos de capital de outros países", ou seja, o autor argumenta que cada dinâmica nacional sofrerá um impacto diferenciado e relacionado com o seu poder econômico-financeiro mundial.

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

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

No Brasil, os primeiros instrumentos de acumulação da financeirização surgem na década de 1990, articulados ao mercado de capitais, representado pelos Fundos de Investimentos Imobiliários (FIIs), criados em 1993, e pelas Carteiras Hipotecárias, criadas em 1994, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (CASTRO, 1999; BOTELHO, 2005). Em 1997, é criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) pela Lei Nº 9.514, complementar ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH).

Apesar destes mecanismos, somente a partir de 2005, que esse processo seletivo de concentração da produção e fragmentação da cidade se soma à articulação do capital financeiro e produção imobiliária voltada para outras parcelas da sociedade. Isto ocorre a partir da expressiva expansão do crédito imobiliário, financiada, principalmente, pelo Estado, seja por sua forte atuação no sentido de adequar a legislação da política imobiliária, seja pelo conjunto de esforços e reformas na organização das principais fontes de financiamento imobiliário que foram beneficiadas pelo crescimento econômico (ARANTES; FIX, 2009; RUFINO, 2014). Ou seja, os certificados de recebíveis e os fundos imobiliários começam a apresentar resultados excepcionais, configurando-se como a base para o crescimento do setor.

No período de 2005 a 2010, a contratação de recursos para a habitação com a utilização do FGTS foi multiplicada cerca de cinco vezes, sendo este aumento ainda mais expressivo no caso do SBPE<sup>2</sup>, onde os volumes contratados em 2010 superam em mais de dez vezes as contratações do ano de 2005.

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

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

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

A reestruturação de diversos espaços do território nacional passa a ser visto como possibilidade de reprodução do capital. Se, em um primeiro momento, o entrelaçamento do capital financeiro à produção imobiliária deu-se fundamentalmente na produção dos “espaços exclusivos” dos setores de maior renda, essa articulação dissemina-se para territórios cada vez mais distantes e se direciona para os setores de menor renda (BIENENSTEIN G., 2015; RUFINO, 2015). As Prefeituras passam a concentrar recursos públicos num trecho da cidade que está sendo adaptado para a implantação de megaprojetos imobiliários com modernização da infraestrutura, desapropriações e expulsões de ocupações populares.

Como forma de ilustrar esse processo global, David Harvey (2014) argumenta que o processo parece estar cada vez mais *desigual e combinado* internacionalmente. Ou seja, a bolha imobiliária

---

<sup>2</sup> Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

que impulsionou a crise americana de 2008, não está desassociada das políticas anticíclicas no Brasil.

Não podemos sequer começar a entender a dinâmica que levou à catástrofe dos mercados imobiliários e da urbanização de 2008 em certas regiões e cidades dos EUA, e também da Espanha, na Irlanda e no Reino Unido. Do mesmo modo, não podemos entender alguns dos caminhos que estão sendo tomados atualmente, sobretudo na China, para sair da confusão que, em essência, foi produzida em outros lugares. Da mesma maneira que nos movimentos anticíclicos documentados por Brinley Thomas entre Grã-Bretanha e os EUA no século XIX, em que um boom na construção de mercadorias de um lado do Atlântico era equilibrado por recessões no outro lado, agora vemos a estagnação imobiliária nos EUA e em grande parte da Europa sendo contrabalanceada por gigantesca urbanização e um boom do investimento infraestrutural centrado na China (com várias ramificações em outros lugares, particularmente nos BRICS) (HARVEY, 2014, p. 96).

Contudo, o mercado imobiliário brasileiro manteve valorizando até 2013, quando a crise financeira, enfim, chegou ao Brasil. Em 2014, a crise se manifestou em alguns dados e algumas medidas que configuraram a recessão de 2015: (1) foi a primeira vez, desde 2009, que a valorização dos imóveis usados sobe mais do que a inflação; (2) no final do ano havia cerca de 130 bilhões de reais em imóveis lançados e não vendidos no Brasil; (3) as maiores empresas do setor fizeram menos da metade dos lançamentos de 2011; (4) a Caixa Econômica Federal elevou os juros e diminuiu a fatia do imóvel que pode ser financiada; (5) a rentabilidade mensal do aluguel a partir de 2013 começa a ficar mais baixa do que a rentabilidade da renda fixa Certificado de Depósito Interbancário (CDI); e (6) a concessão de crédito diminuiu drasticamente seu crescimento (REVISTA EXAME, 2016).

No entanto, o processo de “apassiguamento” da população que “vive do trabalho” e o processo de financeirização da economia se unem na conjuntura. O resultado foi que, por um lado, a população foi levada a ficar cada vez mais desorganizada, a partir da crença de que a coalizão entre as classes no governo pudesse garantir avanços sociais. Entretanto, acabou dificultando ainda mais os processos de participação democráticos, principalmente, os de longo prazo. Por outro, facilitou a construção nas cidades das parceiras do poder público com o setor privado, iniciadas a partir do governo federal, pois eram as contrapartidas exigidas para garantir a governabilidade.

## **A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE REDESENHO NEOLIBERAL**

Analisando o fim do milênio, Castells (1997) descreve a opressão nacional na “era da informação”: “Há polarização na distribuição da riqueza em âmbito global, evolução diferencial na desigualdade de distribuição de renda interna nos países e crescimento substancial da pobreza e da miséria no mundo inteiro e na maioria dos países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento”. Chomsky (1998) comenta que “por volta de 1990, os trabalhadores (norte-americanos) precisavam trabalhar cerca de seis semanas adicionais por ano para manter o nível de salário real de 1970”.

Por outro lado, nos países da periferia ou semiperiferia do capitalismo, observa-se a plena vigência do neoliberalismo, com suas adequações específicas. A noção de desenvolvimento passou a ser norteadada pela imposição da competitividade, contaminando o mundo da economia, política e da vida social (BINENSTEIN G., 2015, p. 33). Os gritantes resultados já se fazem presentes:

desemprego estrutural, crise ambiental, disparidades regionais, gentrificação, entre outras não menos graves consequências.

Mas, essa relação entre ideologia e sociedade historicamente também tem se rebatido no planejamento urbano e os projetos de cidade tendem a se identificar com os projetos de sociedade. Não é à toa que, a partir da década de 1940, no campo das lutas sociais, o planejamento passou a ter uma importante rejeição, devido à sua associação com o centralismo autoritário (FARIA, PONTES, 2016, p. 231). O contexto desse fenômeno caracteriza-se, entre outros fatores, pela expansão da cidade industrial, do modo fordista de produção, pela consolidação do estado desenvolvimentista e incremento do aparelho burocrático estatal. Ou seja, é a expressão culminante do que Weber (1980) definiu “como modernização, fundamentada na ideologia racional, na racionalização da vida, na ética racional da economia”. O planejamento surge, de um lado, como instrumento para reforçar as condições favoráveis à acumulação e reprodução, de outro lado, como uma importante fonte de legitimação da ordem social.

Somente, na década de 1970, com a publicação de *Questão urbana*, de Manuel Castells (1972) e um ano depois *A justiça social nas cidades*, de David Harvey (1973), ambos influenciados pelas reflexões de Henri Lefebvre, principalmente das obras *Direito à Cidade* (1969), *Revolução Urbana* (1970) e *A Produção do Espaço* (1973), a questão da cidade voltou ao centro dos debates. Estas obras contribuíram para a compreensão do espaço urbano como um produto social e os “problemas urbanos” como problemas relacionados com a dinâmica da cidade capitalista e, finalmente, ao se oporem a economia urbana clássica, “politizaram” os estudos urbanos, com o exame dos novos movimentos sociais, de suas reivindicações, de sua dinâmica e seu relacionamento com o Estado (SOUZA, 2004).

Além disso, o planejamento que de forma geral era representado pelo intervencionismo e o regulacionismo estatais de estilo keynesiano, teria por missão criar as condições para uma sobrevivência do sistema em longo prazo. A crise desse modelo, a partir da década de 1970, abalou os alicerces da economia em países centrais, abrindo caminho para a proposta neoliberal e os clamores do “Estado mínimo”. Entretanto, essa também foi a crise do planejamento que se reconfigurou sob novas aparências estratégica, participativa, comunicativa, etc. (FARIA, PONTES, 2016, p. 231).

Cabe destacar que, no desenvolvimento destas abordagens sobre as cidades, foram colocadas as principais questões à cerca do planejamento contemporâneo, já indicadas por John Friedmann (1987) que, a partir das contribuições de Françoise Choay (1965) e Peter Hall (1979), permanecem atuais no debate sobre a cidade e podem ser resumidas como a relação entre o planejamento e a política ou como a relação entre os que participam da Política.

### **A PARTICIPAÇÃO COMO FORMA DE VIABILIZAR OS NEGÓCIOS**

Questão sensível desde década de 60, a participação popular novamente volta à emergência do debate sobre as cidades, sendo vista como resultado da perda de credibilidade das instituições representativas e dos baixos níveis de eficiência da gestão pública e ainda, como proposta alternativa à democracia representativa já desgastada (SALES, 1998; BRANDÃO, 1997, apud BIENENSTEIN R., 2001, p. 67).

Regina Bienenstein (2001), a partir de Velasco (1997), distingue três matrizes básicas da participação popular: o **enfoque polarizado**, o **enfoque gradativo** e o da **participação segundo as**

**esferas de ação.** O enfoque polarizado reflete um antagonismo entre funções, processos, estratégias e alcances dos processos participativos. Trata-se de buscar reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia e, com isto, garantir a permanência das relações capitalistas (VELASCO, 1997: 3; GOHN, 2001, 15 apud BIENENSTEIN R. 2001, p. 68). No enfoque gradativo, os processos participativos são analisados a partir do grau de envolvimento dos sujeitos sociais, da intensidade e do alcance das transformações objetivadas. Dentro deste enfoque, são reconhecidos três níveis de participação: **a pseudoparticipação, a participação parcial e a participação total.** A pseudoparticipação corresponde a consultas para legitimar decisões; a participação parcial ocorre quando o processo pode ser influenciado por duas ou mais partes, mas apenas uma delas detém o poder de decisão e a participação total acontece quando o poder decisório é realmente compartilhado entre todos os partícipes (VELASCO, 1997; PATEMAN, 1992, apud GOHN, 2001, p. 20).

A participação se daria segundo as esferas de ação e na qual “o termo participação é referido a diversas instâncias de discurso ou ação” (VELASCO, 1997, p. 5). Participação social, participação política, participação comunitária, gestão comunitária ou ainda, planejamento participativo são algumas dessas esferas. A participação social enfatiza a possibilidade dos indivíduos de uma sociedade participar de associações, organizações, mobilizações e outros grupos, visando explicitar seus interesses.

Já Marcelo Lopez de Souza (2004, p. 200) reconhece oito tipos de abordagens sobre a participação, que vão desde a “participação autêntica” à “não participação”, seriam eles a: Coerção, Manipulação, Informação, Consulta, Cooptação, Parceria, Delegação de Poder e Autogestão.

Não é necessário, neste artigo, descrever cada uma dessas tipologias, mas cabe ressaltar que a coerção, manipulação, informação, consulta e a cooptação vêm sendo constantemente utilizadas pelas últimas administrações das cidades, enquanto a delegação de poder e a autogestão são desconsideradas. Porém, cabe um destaque para as **parcerias**, consideradas como o primeiro grau de participação autêntica (SOUZA, 2004). Numa parceria, “o Estado e a sociedade civil organizada colaboram em ambiente de diálogo e razoável transparência”, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção, ou seja, são adotados mecanismos que podem viabilizar formas pelas quais os agentes municipais continuam a construir os meios para a realização do “empresariamento” (FIX, 2001).

Esse tipo de planejamento voltado para realização dos negócios na cidade vem dominando as iniciativas do planejamento nas últimas décadas. A ideia de flexibilizar as legislações urbanas municipais e viabilizar a gestão urbana através de parcerias público-privadas vem sendo a, já apelidada de “fórmula mágica”, de realização do planejamento urbano.

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

Por conseguinte, Souza (2004), quando considera formas de participação verdadeira, parece apostar na possibilidade de *Mudar a Cidade*, pois aponta para caminhos necessários para o seu desenvolvimento democrático e, principalmente, a partir da radicalização da autonomia frente a definição do planejamento urbano. Por ironia do destino, as experiências brasileiras em processos

de participação popular, como orçamento participativo, conselhos populares, etc., assistência técnica à movimentos populares, aconteceram com muito mais intensidade até o início da abertura econômica e o posterior processo de financeização da economia. A exemplo dos casos da década de 1990 de Porto Alegre, com o Orçamento Participativo e os Conselhos Populares de Belém, porém a cada ciclo administrativo, essas experiências foram perdendo efetividade e capacidade de mobilização.

Ademais, é necessário atentar para o fato de que as experiências de “delegação de poder” ou “autogestão” terem se efetivado em um momento conjuntural de resistência, enquanto que a experiência recente de construção pela conciliação, através do Estado, não contribuiu para a verdadeira democratização da gestão urbana. Na verdade, a gestão e os projetos de cidade aparecem como forma de disputa ideológica, reforçando a estratégia neoliberal com a

“repolitização da política no mundo e no Brasil contemporâneos, salientando as alterações ocorridas na estrutura e dinâmica da sociedade brasileira; o empresariamento progressivo das políticas sociais e a construção de novo padrão de sociabilidade; a reconfiguração da aparelhagem estatal e os mecanismos regulatórios” (NEVES, et al, 2010, p.20).

Onde as parcerias público-privadas, dispõem como uma das principais estratégias para realização do empresariamento urbano e, também, da consolidação das coalizões políticas e reprodução das administrações em suas diferentes escalas de governança. Todavia, tudo leva a crer que o Estado perdeu capacidade de organizar as pautas populares e realizar esses processos democráticos. Simultaneamente, as experiências de “delegação de poder” e “autogestão”, desenvolvidas em paralelo ao Estado, não parecem alcançar as dimensões e as escalas necessárias para que possam se tornar processos universalizantes ou, pelo menos, com um alcance mais abrangente.

## VIABILIZANDO A PARCERIA NA OPERAÇÃO URBANA DA ÁREA CENTRAL DE NITERÓI

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

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

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, que compõem o chamado Caminho Niemeyer, distribuídos ao longo da costa do Aterradado da Praia Grande, parte dele vizinha à área central da cidade. Apesar da tentativa de criar uma espécie de arquitetura e unidade urbana entre o centro consolidado da cidade e o Caminho Niemeyer, este ainda permanece

completamente desconectado da trama urbana, sendo difícil o acesso para pessoas e mesmo para veículos.

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

Com o objetivo de obter respaldo político e social, essas propostas foram submetidas ao Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), resultando na sua veemente rejeição. A partir de 2012, o cenário experimentou uma mudança, quando Rodrigo Neves, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito prefeito da cidade de Niterói. Logo no início de sua gestão, em 2013, Rodrigo Neves, avaliando as condições da cidade e da administração municipal, iniciou a construção de um discurso sobre o cenário do centro da cidade e as condições financeiras do município que respaldava a adoção da Operação Urbana Consorciada para a área central da cidade (OUC-Niterói) associada a uma parceria público-privada (PPP) como saída única para a crise enfrentada. Suas descrições destacavam o número de problemas enfrentados pela cidade, especialmente aqueles relacionados à sua área central (desorganização, deterioração, estagnação econômica, insegurança etc.) e a premência em tornar a porta de entrada da cidade, digna e atraente para os negócios e visitantes/turistas.

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 do Rio de Janeiro e em Barcelona, descrita como uma “janela de oportunidades” que permitiria revitalizar a área central 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 privatizada.

A OUC-Niterói (Figura 01) 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). Do ponto de vista legal, esta OUC descartou as iniciativas pretéritas de planejamento urbano, como o “Plano Diretor” (1992), os planos regionais de ordenamento do território urbano (2002), além da lei voltada para a preservação do patrimônio edificado e urbano representado pela ambiência urbana como testemunho da história da cidade.



*Figura 01 – OUC-Niterói (Área delimitada na cor amarela) Fonte: PMN, 2014.*

Em vez disso, por meio de orientações generalistas e sem um plano urbanístico que a defina claramente, a proposta destaca problemas decorrentes da falta de manutenção pelo gestor público, construindo assim a situação de crise e um cenário favorável a gestão privada daquela parcela do território municipal; propõe o incremento da densidade e aponta a necessidade de incentivo ao uso residencial, desconhecendo que a região, como apontado anteriormente, é caracterizada pela diversidade de usos com forte presença de moradias e comércio popular.

A proposta não detalha nem define o cronograma de sua implementação e os respectivos custos. Além disso, nada é mencionado sobre as favelas existentes na área da operação, não havendo nenhuma previsão de investimento em sua urbanização ou para desenvolvimento e produção de habitação de interesse social com recursos oriundos da comercialização de Cepacs.

O processo vivido pela cidade de Niterói inclui algumas medidas que podem ser comparados com o "planejamento estratégico". Dentre os procedimentos adotados e talvez um dos mais importantes para alcançar seus objetivos, isto é, o consenso em uma sociedade repleta de desigualdades, estão aqueles voltados para eliminar divergências e conflitos. Nesse sentido, consolidar um sentimento sobre a necessidade de ultrapassar uma crise, gerando o que Vainer (2000) chama de "patriotismo de cidade", é fundamental. Construídos e claramente localizados, a crise e o sentimento da necessidade de que todos estejam unidos para resolvê-la, resta apontar e convencer que a única saída possível e mais adequada é o Estado (descrito como incapaz) unir-se ao setor privado (que demonstra capacidade de gerenciamento).

O primeiro passo era alcançar o consenso sobre a ideia de que havia uma crise urbana a ser resolvida imediatamente (BORJA E CASTELLS, 1995). 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 alternativa de chamar o setor privado a participar da gestão 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.

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

No momento em que alguma oposição começou a emergir contra a proposta da OUC, o executivo reforça o movimento para conseguir o tão almejado consenso, por meio de: (a) fragmentação das discussões em reuniões por segmento social e político interessado ou envolvido com o processo (OAB, CDL, Famnit, legisladores, acadêmicos etc.), uma eficaz estratégia para evitar que se estabelecesse o temido contraditório sobre o projeto que poderia ameaçar o tão almejado consenso; (b) 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 ainda, como obstáculos à solução de problemas emergentes e urgentes pela administração da cidade; (c) organização das audiências públicas exigidas por lei de forma a impedir a ampla manifestação de cada cidadão ou de representantes de diferentes setores da sociedade, restringindo seu tempo de fala a apenas três minutos, como estratégia importante para reduzir a resistência social, em contraposição, a apresentação oficial do projeto que iniciava o evento e se estendia por horas, nitidamente com o objetivo de cansar a plateia e fazê-la desistir de participar (BIENENSTEIN, et al, 2015).

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 as ações.

Contudo, a implementação da OUC-Niterói encontrou dificuldades por conta da crise econômica, registrada a partir de 2014. Já em 27 de setembro de 2015, em reportagem do jornal O Globo, o discurso do prefeito Rodrigo Neves muda, ao afirmar que, "a atratividade da OUC foi reduzida devido à crise econômica, obrigando o governo a recuar da ideia de realizar o leilão dos CEPACs no primeiro semestre de 2016" e enfatiza "que o modelo depende de que grandes empreiteiras realizem as obras de infraestrutura através de uma parceria público-privada". Ficou assim definido pelo prefeito que era necessário "criar alternativas para a construção de prédios na região". Segundo a secretária de Urbanismo, Verena Andreatta,

a prefeitura deve estabelecer um período de um a dois anos, no qual os interessados em construir acima de 25 andares - podendo chegar até 50 pavimentos - poderiam negociar caso a caso com a prefeitura, pagando a compensação através de outorga onerosa. Os recursos arrecadados serão direcionados para um fundo administrado pela Niturb. Contudo num primeiro momento, eles serão usados pela prefeitura para realizar obras de

infraestrutura no quadrilátero formado pelas avenidas Visconde do Rio Branco, Marquês de Paraná, Amaral Peixoto e Rua da Conceição. Essa será a primeira etapa da revitalização (Verena Andreato, entrevista ao Jornal O Globo, de 27 de setembro de 2015).

Paralelamente, o município aprova em 30 de setembro, a nova Lei de Hotéis (Lei Nº 3.148/2015) que autoriza a construção de cinco novos hotéis na cidade. Quatro dos empreendimentos foram aprovados e receberam a licença, obedecendo aos parâmetros determinados pela nova Lei dos Hotéis, sancionada em julho passado. Três serão construídos no Centro, em bairros vizinhos, sendo que um deles já está em obras e deve ficar pronto no início do segundo semestre de 2016. Os hotéis serão operados pelas bandeiras Soft Inn, Windsor, Bristol e Ramada, totalizando 1.167 novos quartos (O FLUMINENSE, 30 de setembro de 2015 apud SOUSA, 2016).

A contenção de despesa imposta pelo ajuste financeiro impediu a criação da NITURB, pois para criação da empresa seria necessário um aporte inicial de cerca de seis milhões, como custo operacional da empresa. No dia 15 de fevereiro de 2016, foi enviado à Câmara Municipal, sem ser previamente analisada pelo COMPUR, uma mensagem executiva para apreciação do Projeto de Lei que autoriza a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no âmbito da área central de Niterói:

Art. 1º. Fica modificado o inciso IV do artigo 4º e acrescido o Parágrafo Único ao mesmo artigo da Lei Municipal nº 3.061/2013: Art. 4º (...) IV - instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor da Cidade, inclusive a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso do Solo;

Parágrafo Único. Caberá ao Poder Executivo regulamentar, por meio de Decreto, a utilização dos instrumentos previstos no caput, observadas as diretrizes, a obrigatoriedade de aplicação dos recursos nos termos fixados pelo artigo 13, § 4º, desta Lei e os parâmetros estabelecidos nos anexos desta Lei (PROJETO DE LEI, 2016, p. 1, grifo nosso).

Essas alterações somente foram debatidas no COMPUR, no dia 22 de fevereiro de 2015, cabendo destacar que o seu objetivo principal é permitir que novos empreendimentos possam ser licenciados na área da OUC. Para início deste debate, cabe ressaltar que a OODC é um mecanismo que visa combater as desigualdades sociais no território através de uma taxaçoão do que for construído acima do coeficiente básico e que os recursos oriundos dessa taxaçoão deveriam se destinar ao FUHAB<sup>3</sup>, ou seja, para habitação de interesses social, a exemplo do que ocorre quando incide em imóveis construídos nas outras regiões da cidade.

Na apresentação do PL pelo Executivo, no COMPUR, foi diagnosticado que há uma demanda reprimida de 150 mil m<sup>2</sup> em processos abertos na prefeitura desde 2013, entre novos empreendimentos, reformas e licenciamentos. A projeção da prefeitura é de que essa demanda chegue a 250 mil m<sup>2</sup> até o final de 2016.

---

<sup>3</sup> Fundo Municipal de Habitação



Laranja: Esplanada Arrariboia  
 Vermelho: Quadrilátero “Corredor Cultural”

*Figura 02: Determinação de prioridades para investimentos. Fonte: Gimenez Andrade, slide 7, 2013. Modificado pelo autor.*

O PL tem como objetivo permitir o crescimento natural do Centro e dar início a captação de recursos na área central. Porém, cabe ressaltar que a contrapartida paga em OODC é mais barata do que a realizada pelo CEPAC, o que poderia gerar uma especulação de diversos empreendedores aprovando projetos na prefeitura. Esse processo especulativo está sendo combatido com o pagamento da entrada da OODC de 20% no aceite de obra, fixando a data do dia 31 de dezembro de 2016 para a aprovação dos projetos e definindo um limite máximo de 250 mil m<sup>2</sup> aptos a serem aprovados.

No cálculo aproximado do subsecretário, até dezembro de 2016, serão recolhidos 60 milhões de reais, sob os 150 mil m<sup>2</sup>. Com este orçamento inicial o executivo quer dar início à obra da Esplanada e realizar a renovação urbana da Av. Ernani do Amaral Peixoto, do trecho da Av. Marquês de Paraná, da Rua da Conceição, fechando o que o governo está chamando de quadrilátero (Figuras 02). Verena Andreatta chegou a mencionar que as intervenções funcionariam como o “Corredor Cultural”, como no Centro do Rio de Janeiro.

Durante entrevista com a Secretaria de Urbanismo, ao serem perguntados sobre o que esperam deste processo, tanto Verena Andreatta quanto Renato Barandier, em uníssono, afirmaram que “acreditam” na modelagem inicial da Operação, mas que é necessário começar a renovar o Centro, que já possuem interessados em construir que abrem conversas com a prefeitura. Continuando a entrevista, esclareceram quanto ao tipo de empreendimentos surgidos, informaram que 70% das consultas são comerciais.

Esses ajustes na legislação demonstram que o projeto estava imaturo para ir para Câmara em 2013. O projeto básico ainda está muito insipiente e não será surpresa se aparecerem mudanças consideráveis na proposta inicial. Cada vez mais o projeto se volta para o verdadeiro objetivo que são os negócios a partir da renovação da frente marítima, da criação de uma nova imagem que beneficie a população flutuante ou, em outras palavras, o turismo e, nesta perspectiva está a liberação da construção de hotéis. Esses elementos são a chave para o desencadeamento de processos de gentrificação.

Por fim, cabe ressaltar que 1% de um bilhão (valor da arrecadação pretendida com a venda de CEPACs pela OUC) totaliza 10 milhões de reais, o que equivale ao orçamento de quase dois anos de arrecadação por meio da OODC em todo o território de Niterói. Este montante equivale ao

valor de toda a contrapartida do PMCMV da faixa 1, que está sendo realizado hoje, ou seja, com ele seria possível dobrar o número de unidades habitacionais produzidas no município. Outra comparação importante refere-se ao Projeto de Lei da OODC em substituição ao da CEPAC. Ao tachar o sinal da contrapartida proposta pelo PL em 20% poderia ser arrecadado até R\$1.200.000, o que poderia viabilizar o pagamento, por exemplo, do projeto de regularização fundiária do Morro do Estado. Mas, esta última proposta, submetida por alguns conselheiros ao COMPUR em 7 de março de 2016, é rejeitada pela maioria do Conselho, o que não se constitui uma novidade, considerando todo o processo de construção de consenso realizado previamente e exposto anteriormente. Porém, o que merece atenção é a declaração de voto contrário do representante da Federação das Associações de Moradores do Município de Niterói (FAMNIT)<sup>4</sup>, Paulo de S. Oliveira:

Gente, quando se é de uma comunidade carente às vezes as pessoas acham que a gente vota com o governo, mas, veja só o que acontece ali na favela do Holofote, que conseguiu que a Águas de Niterói e a Ampla fossem lá pra cima. Fez uma reunião lá em cima pra cada morador pagar, nem que fossem 10 reais, para ser investido na própria comunidade aquele benefício. Só que tem muitas comunidades querendo que a gente lute por elas, mas elas também não fazem o seu papel. Elas criticam as obras na Moreira Cesar [zona nobre da cidade], mas elas esquecem que quem paga 80% da conta de luz dela são as pessoas que moram na Moreira Cesar. Eu acho que a gente tem que ter um plano para o Morro do Estado, para que a população do morro entenda que precisa contribuir com alguma coisa para que o órgão público venha e invista lá. Pra mim é muito complicado tirar de quem contribui pra dar a quem não paga nada. A política é complicada em cima disso. Então a gente tem que analisar direito por que o Estado não atua nas comunidades. Não é culpa da prefeitura. Existe muita dificuldade para entrar nas comunidades. Eu não sou contra a urbanização do morro do Estado, que é uma luta de muito tempo (Paulo de S. Oliveira, reunião do COMPUR, 7/03/2016. Fonte: Canal Paulo Eduardo <https://www.youtube.com/watch?v=yI42qjs26ek>).

O resultado da votação foi o esperado pela prefeitura, que mantém a OODC direcionada para as obras de revitalização do centro e corrobora o processo de “apassivamento”, descrito na primeira parte do artigo, além de ser demonstrativo da capacidade de cooptação e manipulação das lideranças por parte dos interesses do capital imobiliário.

## CONTRIBUIÇÕES PRELIMINARES

A aprovação da OUC-Niterói e as suas atualizações, representam a adoção do modelo de gestão voltada para os interesses e as exigências do grande capital imobiliário, sua relação com a dinâmica neoliberal, que em países da semiperiferia do capitalismo, tendo se desenvolvido em duas frentes: a adoção da prática do “apassivamento” e da financeirização da economia. Neste contexto, observa-se, por um lado, o desgaste no planejamento urbano como instrumento de democratização e garantia do direito à cidade e, por outro, a compreensão de que o planejamento é um instrumento estratégico voltado para garantir a governabilidade através do “apassivamento” progressivo.

Esses dois processos combinados parecem ter levado o combate à desigualdade socioespacial a perder seu *status* de prioridade nas políticas públicas. Contudo, quando a crise econômica chega à periferia do capitalismo e encontra a população “apassiguada”, a guinada das coalizões políticas

---

<sup>4</sup> A quase totalidade das associações membros da FAMNIT são de áreas populares.

no poder para vertentes mais antidemocráticas e autoritárias passa a ser uma tendência, que já pode ser percebidas em todos os níveis de governança.

Ora, se os movimentos sociais se afastam dessa pauta e da luta contrahegemônica na sociedade civil, entendendo que a mesma está, atualmente, indissociável do Estado, tem-se apenas movimentos espontâneos ou narrativas de resistência que, apesar de serem muito importantes, não alcançam escalas e perenidades que possam servir como paradigma de planejamento.

Através de diversos mecanismos, as parcerias conseguem se reverter no principal instrumento de realização do que é identificado hoje como “modelo do pensamento único”, no qual a dimensão política parece ter se diluído em soluções que se pretendem oportunas, alinhado com o que Ascher (2009), ao falar sobre esse novo urbanismo, afirma ser o planejamento contemporâneo, isto é, “apolítico e desprovido de ideologia”.

O esforço da construção de um Estado “mínimo” que impusesse a ideia de gestão sobre a de planejamento se consolidou nas últimas décadas e vem interferindo diretamente na dinâmica da cidade contemporânea. Contudo, é importante avançar na conceituação da cidade que está sendo produzida pela utopia neoliberal e pelo *planejamento estratégico*, cidade esta que é resultante da disputa da sociedade.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARANTES, Pedro Fiori e FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. 2009.

BIENENSTEIN, Regina. “Produção da habitação popular no Brasil: algumas notas”. In: Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2001.

\_\_\_\_\_, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. A Cidade nos Negócios e os Negócios na Cidade: Notas sobre as Operações Urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2015.

BOTELHO, Adriano. Tese de doutorado. O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

BRAGA, José Carlos de Souza. Teoria da Riqueza, São Paulo: Editora, 2009.

FARIA, José Ricardo Vargas; PONTES, Daniele Regina. Planejamento Militante: Trajetórias e instantâneos da experiência da Ambiens Sociedade Cooperativa. In: Planejamento e Conflitos Urbanos: Experiências de Luta. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2016.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: Schicchi, M. C; Benfatti, D. (Org.). Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. 1ed. Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.

\_\_\_\_\_, Mariana. Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreada. São Paulo: Ed. Boitempo, 2001.

- FONTES, Virginia. O Brasil e o Capital-imperialismo. Teoria e História, Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.
- FRIEDMANN, Jonh, Dois séculos de teoria do planejamento: Uma visão geral. In James Giaconami e José Luiz Pagnussnt (Org.). Planejamento e Orçamento Governamental. São Paulo: Editora da Escola Nacional de Administração Pública, Coletânea, Volume 1. 1987.
- HARVEY, David. Cidades Rebeldes. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora de lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. 2000. A Cidade do pensamento Único. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- NEVES, Maria Wanderlwy, et al, Direita para o Social e esquerda para o capital: Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. São Paulo: Xamã, 2010.
- RUFINO, Mara Beatriz Cruz. Reestruturação do setor imobiliário e mudança na produção espacial da reprodução do capital: A produção imobiliária como elemento central na reconfiguração das cidades Brasileiras. In: Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2015.
- SOUSA, Daniel Mendes Mesquita. Limites e Possibilidade das Operações Urbanas: Notas sobre o caso da área central de Niterói-RJ. Niterói: UFF. 2016.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3ª ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- VAINER, Carlos B.. Pátria, empresa e mercadoria. In: Vainer, Carlos; Arantes, Otília; Maricato, Ermínia. (Org.). O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos. 1ed. Petrópolis: Vozes, 2000.