

O CAPITALISMO E SUA POLÍTICA DE VENDA DE CIDADES: O CASO DE NITERÓI/RJ

Vitor Fraga da Cunha¹

Resumo:

O presente trabalho tem por objetivo investigar o fenômeno da “venda” de cidades, que traduz o uso eminentemente privado do território urbano. Para tanto, estudamos o caso concreto da cidade de Niterói/RJ e na Operação Urbana Consorciada posta em prática na revitalização de seu centro. Busquei analisar o que é a “venda de cidades” no capitalismo e suas consequências em Niterói. A metodologia escolhida orienta-se epistemologicamente em torno da Teoria Crítica, por meio do marco teórico-metodológico do materialismo histórico dialético, adotam-se ainda os raciocínios indutivo e dedutivo, numa pesquisa qualitativa, o que envolve revisão bibliográfica e análise documental como técnicas de pesquisa. Neste estudo de caso, identificamos que o planejamento urbano não foi direcionado à efetivação do direito à cidade, mas antes para a satisfação da lógica financeira envolvida na questão habitacional. O fenômeno da gentrificação da cidade evidencia que, ao lidar com os direitos fundamentais à cidade e à moradia, o Poder Público tende a priorizar interesses privados, subordinando interesses públicos e coletivos aos do mercado imobiliário, o que reforça a segregação espacial no meio urbano.

Palavras-chave: Niterói; direito à cidade; planejamento urbano, gentrificação

CAPITALISM AND ITS POLITICS OF SALE CITIES: THE CASE OF NITERÓI/RJ

Abstract:

This paper has the scope to investigate the phenomenon of “sale” of the city, that is, the urban territory is captured by real estate market not for lessening housing deficit, but for producing wealthy gated communities. Therefore, I studied the concrete case that city Niterói/RJ, Brazil and its Urban Consortium Operation to revitalize its downtown. I looked for to analyze what is the “sale of cities” of capitalism and its consequences in

¹ Graduando em Direito na Universidade Estácio de Sá (UNESA). Aluno de iniciação científica, com bolsa PIBIC/UNESA. E-mail: fragavitor10@gmail.com

Niterói. It is adopted the methodology of research with epistemological reference in the Critical Theory, through a theoretical and methodological guideline of the historical and dialectic materialism. It is used inductive and deductive reasoning, through the tools of qualitative research, which involve bibliographical review and documentary analysis as techniques of research. This research is based upon the case study method, in which it was seen that the urban planning is hardly made to effective the right to the city, but primarily used to satisfy the financial logic involved in the housing issue. The phenomenon of gentrification of the city evidences that Public Administration prioritizes private interests when deals with the fundamental rights to the city and to housing, subordinating collective interests to private profit. Consequently, urban segregation is widened.

Keywords: Niterói; right to the city; urban planning; gentrification

1 – INTRODUÇÃO

Entender corretamente a cidade e as causas de seus problemas é uma condição prévia indispensável à tarefa de se delimitar estratégias e instrumentos adequados para a superação desses problemas. Só que se informar sobre essa temática não deve ser visto como uma tarefa somente para especialistas, todos precisam conhecer corretamente as causas dos problemas dos espaços onde vivem e os debates em torno disso. Essa é a única maneira de participar mais ativamente, como cidadão, da vida da cidade.

O ambiente urbano é o espaço onde ocorrem os principais conflitos sociopolíticos contemporâneos, pois as cidades, no geral, têm sido vistas como um espaço de contradições. A vida na cidade,

[...] tem sido percebida com um misto de sentimento de orgulho e satisfação, por um lado, e descontentamento e frustração, e até mesmo medo por outro. A cidade, especialmente a grande cidade de um país periférico ou semiperiférico, é vista como um espaço de concentração de oportunidades de satisfação de necessidades básicas materiais (moradia, saúde, etc.) e imateriais (cultura, educação, etc.), mas também, como um local crescentemente poluído, onde se perde tempo e se gastam nervos com engarrafamentos, onde as pessoas vivem estressadas e amedrontadas com a violência e a criminalidade. (LOPES, 2003)

Com o crescimento do neoliberalismo nas últimas décadas do século XX um modelo de “cidade-empresa” ganha visibilidade a partir da reestruturação urbana realizada na cidade de Barcelona para sediar os Jogos Olímpicos de 1992. Este modelo

de cidade foi chamado por Harvey (1996) de “empresariamento da gestão urbana”, uma vez que suas características são a produtividade, a competitividade e a subordinação a lógica do mercado. Isto é, este modelo trata a cidade como empresa e aplica nela técnicas de gestão empresarial. A cidade passa a ser tratada como um produto a ser vendido e é pensada e planejada de acordo com o com as características dos compradores visados.

Karl Marx e Friedrich Engels (1982), ainda em meados do século XX, já alertavam que o modo de produção capitalista iria trazer uma inversão de papéis: a cidade, que durante o feudalismo tinha expressão econômica e política limitadas, lutando para preservar sua autonomia (enquanto ‘burgo livre’) perante os senhores feudais, passaria a ser, gradualmente, ‘senhora’ do campo, submetendo este. No decorrer dos séculos XIX e XX o campo fica cada vez mais dependente das cidades: dependente de máquinas e ferramentas produzidas nos centros urbanos; dependente dos conhecimentos técnicos e tecnológicos gerados em universidades, laboratórios e centros de pesquisa situados, via de regra, em cidades; dependente dos fertilizantes químicos, dos agrotóxicos e das sementes selecionadas produzidos por núcleos urbanos; e, por último, dependente do sistema bancário, por meio do crédito ao produtor (sem a qual a moderna agricultura de mercado não se opera) e do crédito em geral, sistema esse ancorado ao longo da rede urbana, onde as sedes dos grandes bancos se articulam com as agências de pequenas cidades.

Dito isso, neste trabalho a cidade será pensada do ponto de vista geoeconômico, ou seja, das atividades econômicas vistas a partir de uma perspectiva espacial. A cidade do ponto de vista geoeconômico é:

[...] uma localidade central, de nível maior ou menor de acordo com sua centralidade – ou seja, de acordo com quantidade de bens e serviços que ela oferta, e que fazem com que ela atraia compradores apenas das redondezas, de uma região inteira ou, mesmo, de acordo com o nível de sofisticação, do bem ou serviço, do país inteiro e até de outros países. (LOPES, 2003)

O objeto de estudo escolhido é a cidade de Niterói/RJ e a Operação Urbana Consorciada para a revitalização de seu centro. Busco analisar a lógica de funcionamento da “venda de cidades” do capitalismo, o papel da revitalização nesse cenário e tendo Niterói como objeto de estudo, procuro analisar as consequências na vida dos cidadãos ocasionadas por esse modelo de cidade. A metodologia utilizada tem orientação epistemológica da Teoria Crítica, por meio do marco teórico-metodológico do materialismo histórico dialético, com raciocínios indutivo e dedutivo, numa pesquisa qualitativa, através das técnicas de pesquisa da revisão bibliográfica e análise documental.

2 – BREVES ESCLARECIMENTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS

Esta primeira parte do trabalho é destinada a fazer uma breve explanação dos referencias teóricos-metodológicos no qual esta pesquisa é calcada, e a luz deles tecer uma e teoria tradicional.

A teoria critica analisa o mundo como ele é a partir das potencias que ele poderia ser, aponta para a *prática* como realização dessas potências. Para Horkheimer (1980), o que define o comportamento crítico é a consciência que possuem os sujeitos que as contradições de seu mundo resultam da produção humana e histórica de sistemas que se relacionam mutuamente e que são impostos ao homem pelo próprio homem, numa determinada circunstância histórica

A transformação do todo, pode servir-se sem dúvida do trabalho teórico, tal como ocorre dentro da ordem desta realidade existente. Contudo, ele dispensa o caráter pragmático que advém do pensamento tradicional como um trabalho profissional socialmente útil. (HORKHEIMER, 1980, p. 131)

O *trabalho socialmente útil* citado por Horkheimer se refere ao fato do comportamento crítico se orientar para a mudança. Tendo consciência das categorias dominantes do processo social e tomando parte do processo de produção das contradições sociais, o sujeito crítico é definido como sujeito social que não se submete às determinações impostas pelo sistema social, as quais são geralmente explicadas pela teoria tradicional como sendo naturais, de acordo com o modelo de objetividade das ciências naturais. Assim, a teoria crítica e o sujeito crítico não apenas descrevem e reconhecem a realidade social como sendo expressão de contradições e de formas de dominações sociais, mas também a condenam na medida em que este mundo não é o deles, “mas sim o mundo do capital”. (HORKHEIMER, 1980, p. 130).

Enquanto a teoria tradicional tem o caráter pragmático e funcional – com o papel classificatório, descritivo e ordenador. A teoria crítica se orienta para a emancipação em relação ao todo e para a transformação deste mesmo todo, ainda que tais processos ocorram de forma mais individualizada e particularizada, contra as contradições e cisões que conhece o homem em sua realidade concreta.

Luta pelo reconhecimento de vítimas que operam *transformações* em diversas “frentes de libertação”, que esta Ética da Libertação fundamenta e legitima, poder dar uma certa orientação, a partir de critérios e princípios éticos, no dia-a-dia, para o exercício da práxis da libertação, desde as vítimas, de normas, ações, microestruturas, instituições ou sistemas de eticidade, sem ter de esperar o tempo das revoluções quando estas são “impossíveis”. (DUSSEL, 2002, p. 13)

Dussel (2002) define o universo de sujeitos críticos concretos (vítimas), que

operam mudanças e emancipações em contextos históricos e sociais específicos e que lutam por reconhecimento de sua condição de sujeito, de suas lutas e de seus direitos diante da impossibilidade histórica quanto a novas “revoluções”. O comportamento crítico segundo Dussel é orientado pela emancipação em relação à hegemonia do sistema de pensamento ocidental moderno e pela emancipação das vítimas reais e concretas quanto ao sistema-mundo ocidental moderno (excludente) e quanto ao sistema histórico e social (excluído), que define o mundo em que elas vivem suas contradições e lutam por reconhecimento e emancipação.

Para mim, foi sempre a realidade da vítima a partir de sua negatividade, resistente e na exterioridade da Totalidade, que em sua libido reprimida, sua não-comida, não-vestido, não-ciência, não-felicidade, obriga, exige ética e *positivamente* incluir estas negatividades “faltantes” no projeto alternativo. O projeto não é meramente fruto de “minha/nossa fantasia”, mas está já escrito negativamente nas necessidades *atuais* da vítima. Por isso, “seus verdadeiros interesses” são finalmente seus interesses invertidos nas necessidades não cumpridas, e só num articulado compromisso *prático* pode o crítico (filósofo, cientista, experto) chegar a descobri-los *teoricamente*. (DUSSEL, 2002, p. 397)

Esta pesquisa é realizada com a orientação epistemológica desta teoria crítica, por meio do materialismo histórico e dialético criado por Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) e ao longo do tempo desenvolvida por estudiosos daquilo que se convencionou chamar de *marxismo*. Trata-se de um método construído a partir das circunstâncias concretas do modo de produção da sociedade capitalista, e que tem por objetivo compreender para transformar.

Esse aparato teórico-metodológico permite compreender que as pessoas são o que são por estarem situadas num contexto histórico. Não há que se falar num sujeito abstrato, dotado de características universais. Cada mulher e cada homem estão situados no espaço e no tempo, no sentido em que vivem numa época precisa, num lugar preciso, num contexto social e cultural preciso. O ser humano é um ser de raízes espaço-temporais.

3 - O QUE É REVITALIZAÇÃO?

Literalmente a categoria “revitalização” significa a imposição de uma nova ordem há algo tido como ultrapassado. A “revitalização urbana” é um tipo de intervenção na qual as o Estado aliado ao poder privado tentam “recuperar” a importância de áreas centrais urbanas tradicionais (Frúgoli, 2000). As intervenções urbanas revitalizadoras estão vinculadas a ideia de “regeneração” de um lugar.

A revitalização é precedida de um diagnóstico feito pelo governo e empresários

de que determinada região da sociedade está degradada. David Harvey (2005, p. 89) aponta que após o diagnóstico ocorre a intervenção urbana com o objetivo de apresentar ao mundo a visão de uma cidade sem conflitos, já que antes “os distúrbios ameaçavam a vitalidade do centro e viabilidade dos investimentos”.

Esse modelo de intervenção urbana é visto como “válvula de escape” do capitalismo. A crise é inerente a esse sistema, uma vez que, periodicamente, há acumulações de capital, isto é, ocorre uma superprodução que o mercado não consegue absorver.

Esses “excedentes”, quando não consumidos pelos impostos, formam o fator irracional ou destrutivo de nosso sistema econômico. Sua reduzida utilidade para finalidades de consumo ou aproveitamento leva à acumulação como poupança para investimento, acima das necessidades e da utilização possível pelo sistema econômico como um todo. Esse excedente não ganho é a causa direta da paralização da indústria, do colapso dos preços e do desemprego, classificados como depressão comercial. A aplicação desse excedente para aumentar a capacidade aquisitiva e o consumo dos trabalhadores da comunidade resolverá os desajustamentos crônicos, elevando a capacidade geral de consumo para que se mantenha em proporção com o aumento da capacidade de produção. Aumentara proporção da renda geral atribuída aos assalariados, seja através de seus salários ou pelo aumento de assistência social, é a condição essencial para a manutenção do pleno emprego nas indústrias mais sujeitas a períodos de depressão e desemprego. (HOBSON, 1931, p. 54)

Diante de tal crise, o capitalismo se reinventou levando os excedentes de capital para os países “atrasados” – as colônias. E todo o excesso foi gasto na construção de estradas, rodovias, prédios, etc. Tal prática formou novas áreas centrais, contudo, como o capital precisa circular, quando ele sai desses centros e passa a ser gasto para formação de outros, essa antiga área central fica abandonada. Frúgoli (2000) batizou este processo de “desdobramento de centralidades”, áreas tradicionais perdem importância e outras mais novas surgem recebendo mais investimentos.

Não é preciso dizer que se o capitalismo pudesse desenvolver a agricultura, que hoje está atrasada em relação à indústria em toda parte, se pudesse elevar o padrão de vida das massas, não seria possível falar em excedente de capital. Mas então o capitalismo não seria capitalismo. Enquanto o capitalismo continuar capitalismo, o capital excedente não será usado com o objetivo de elevar o padrão de vida das massas, pois isso significaria uma que nos lucros dos capitalistas: em vez disso, será usado para aumentar os lucros pela exportação do capital para o exterior, para os países atrasados. Nesses, os lucros são habitualmente altos, pois o capital é escasso, o preço da terra é relativamente baixo, os salários são pequenos e a matéria-prima é barata. (LENIN, 1979)

A revitalização surge nesse processo de desindustrialização capitalista, que tem suas consequências verificadas nas áreas centrais da metrópole, notadamente nas zonas portuárias. A partir dos anos de 1970 a revitalização de grandes centros urbanos passou a ser um novo escoadouro do capital. Aquelas antigas áreas tradicionais que foram abandonadas no processo de circulação de capital novamente passam a receber

investimentos, já que as obras além de demandarem muita matéria-prima, geram empregos. Logo, também há um aumento de pessoas aptas a consumir. A revitalização visa readequar essas antigas áreas centrais às necessidades de consumo do capitalismo. Desse jeito, o abandono e deterioração dessas áreas “legitimam” os projetos de revitalização. Assim:

A sombria história da desindustrialização e da reestruturação deixaram a maioria das grandes cidades do mundo capitalista avançado com poucas opções além da competição entre si, em especial como centros financeiros, de consumo e de entretenimento. (HARVEY, 2005, p. 92)

Dessa perspectiva, as revitalizações urbanas implicam que em algum momento um espaço urbano perde seu sentido para uma parcela da população, ou pelo menos passa a não ter mais o significado que tinha em outros tempos. No caso de Niterói, para uma parte da população a cidade foi um lugar de moradia, comércio e serviços, mas em algum momento se transformou apenas em um ponto de passagem diária entre a casa (boa parte na Zona Sul e Região Oceânica de Niterói) e o trabalho (áreas centrais do Rio de Janeiro). Esse grupo vê a revitalização como uma mudança de significado da cidade. Assim, já é possível notar uma disputa de atores sociais para imputar sentido a essa região.

Nesse contexto, cresce a competição urbana para receber os excessos de capital, as cidades disputam entre si os investimentos em um mercado global. O “planejamento estratégico é antes de tudo um empreendimento de comunicação e promoção” (ARANTES, 2000, p. 17). O que está sendo promovido é a própria cidade, por isso, especialistas em marketing urbano procuram diagnosticar as características de cada cidade para inseri-las em um mercado específico onde existam consumidores sensíveis àqueles atributos.

Nessa lógica da venda de cidades o espaço urbano é consumido como uma mercadoria, as políticas têm por finalidade inserir a cidade em uma rede internacional para disputar a entrada de capital. Além da revitalização de áreas centrais, as políticas públicas realizam ações publicitárias de seus monumentos arquitetônicos como forma de garantir a adesão dos investidores as intervenções. É por meio desse “reencontro glamoroso entre cultura (urbana ou não) e capital” (ARANTES, 2000, p. 15) que são desencadeados os processos de gentrificação². Nesse sentido, a inauguração do Museu de Arte Contemporânea (MAC) em 1996, projeto assinado pelo arquiteto Oscar Niemeyer, foi primeiro passo para que Niterói se aproximasse do modelo cidade-empresa cultural.

A ideia do Museu como marca superou a presença do museu enquanto equipamento cultural. O MAC foi responsável por produzir uma imagem

2 O termo será explicado mais adiante.

positiva de cidade, elevando o capital simbólico de Niterói. Os novos museus representam uma síntese da mercadorização da cidade e da cultura. Um museu também é agente de desenvolvimento urbano, já que é capaz de atrair visitantes, reportagens positivas, empregos, etc. O conceito de museu foi reorientado da área do conhecimento para a área dos negócios e um bom exemplo disso são as lojinhas que vendem qualquer produto com a “marca da cultura”. É possível afirmar que o MAC ofereceu uma marca, uma imagem à cidade de Niterói. E é através dessa imagem que a cidade passou a ser promovida (vendida) com o objetivo de inseri-la nas redes globais, atraindo investimentos a partir do turismo internacional. A imagem é fundamental para seu sucesso em um mundo globalmente competitivo. (PINTO, 2014)

4 – OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DE NITERÓI

A Constituição Federal de 1988 atribuiu grande importância e destaque aos municípios. Em seu art. 182 esclarece que incumbe ao poder público municipal executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Esse marco constitucional define o ente municipal como instrumento basilar na implementação de uma justiça distributiva no Brasil.

A fim de instrumentalizar o município visando garantir a efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em 10 de julho de 2001 surge a Lei nº 10.257 (denominada “Estatuto da Cidade”), que regulamenta a política urbana (arts. 182 e 183 da CRFB/88). O Estatuto das Cidades regulamentou em seu artigo 1º, parágrafo único:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001)

Este diploma traz dispositivos voltados à execução da política urbana nas esferas municipais, balizando assim toda uma ordem de normas que regulamentam o uso da propriedade urbana e o desenvolvimento das funções sociais desta, respeitando o interesse social, a segurança e o bem-estar dos cidadãos. Sendo assim um marco legal que exige processo de elaboração e de efetivação da política urbana com a participação da sociedade.

A supracitada construção do MAC, impulsionou outras obras que fizeram o investimento em Niterói se deslocar para as regiões sul e oceânica, notadamente o bairro de Icaraí. O que retirou a posição de destaque dos bairros centrais, como São Domingos, Gragoatá e Boa Viagem. Os antigos bairros supervalorizados passaram a ser taxados de decadentes. Contudo:

Atualmente, em um contexto de valorização imobiliária pelos grandes eventos a serem realizados na cidade do Rio de Janeiro, de esgotamento espacial verificado em alguns bairros como Icaraí e Jardim Icaraí (na Zona Sul), de inchaço em Santa Rosa (que ganhou forte impulso e valorização imobiliária), e problemas

de tráfego da Região Oceânica, verifica-se que estes bairros, pela infraestrutura existente e localização, vem tendendo a um processo de enobrecimento e ressignificação, que vem sendo no mínimo parcialmente patrocinado pelo governo municipal, sob o manto de projetos de “revitalização”, tal como o Caminho Niemeyer (MADEIRA FILHO, TERRA, 2014, p. 244)

O atual prefeito de Niterói, Rodrigo Neves, logo quando foi eleito pela primeira vez, convidou a arquiteta e urbanista Verena Andreatta³ para assumir a Secretaria Municipal de Urbanismo. A Secretária, além de um longo período atuando em projetos da Prefeitura do Rio, realizou sua tese doutoral na Espanha estudando o processo de revitalização porto-cidade. Logo, o convite feito à Verena para a Secretaria de Urbanismo relaciona-se diretamente com o Projeto de Requalificação do Centro de Niterói do qual trataremos.

No ano de 2013 foi aprovada a lei nº 3.069 que trata da Operação Urbana Consorciada (OUC) de Niterói. A Operação abrange 5 bairros: Centro, Boa Viagem, Morro do Estado, São Lourenço e Ponta D’Areia, o que totaliza uma área de 3,2 milhões de metros quadrados e faz parte da Área de Especial Interesse Urbanístico da Área Central (AEIU), criada por Decreto Municipal nº 11.379 de 11 de abril de 2013.

Operação urbana consorciada é uma forma de parceria entre o Poder Público e particulares para a execução de grandes empreendimentos urbanos, seja para promover a renovação urbanística de uma área degradada, seja para melhorar o aproveitamento urbanístico de uma área estratégica, seja para implantar um plano de urbanização. (MEIRELLES, 2005, p. 169)

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001)

O site oficial da prefeitura de Niterói responsável por divulgar o projeto⁴ que a OUC da área central da cidade tem como objetivo captar recursos privados para investir na requalificação dos espaços públicos sem impactar as finanças do poder municipal. A iniciativa privada investirá na “recuperação” dos espaços “degradados” e em contrapartida receberá o Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção). O Cepac é um título emitido pela prefeitura que confere o direito de construir acima do potencial básico da área. A previsão é de que a OUC dure 15 anos, nesse período a

3 Verena Andreatta é doutora em Urbanismo e Ordenação do Território pela Universidade Politécnica da Catalunha, em Barcelona e especialista em planejamento urbano e revitalização de áreas conhecidas como waterfront – regiões que fazem a ligação da área urbana com o mar - pelo Institute for Housing Studies, da Holanda. Verena foi presidente do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), entre 1999 e 2000, além de ter participado de vários projetos da Prefeitura do Rio, como “Corredor Cultural”, “Rio Orla” e dos programas “Favela-Bairro” e “Rio-Cidade”. É autora de Porto Maravilha, Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária (2010) e Cidades quadradas, paraísos circulares: os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX (2006).

4 <http://centro.niteroi.rj.gov.br/operacaourbana/oquee.php>

iniciativa privada ficará responsável pela conservação e manutenção de toda área pública abrangida pelo projeto. A expectativa da prefeitura é que a OUC, com a construção de novas residências e comércios, atraia 40 mil novos habitantes para a cidade nos próximos 20 anos.

A prefeitura dividiu a operação urbana nas seguintes etapas:

- 1º - Publicação de autorização dos estudos de viabilidade;
- 2º Produção dos estudos de viabilidade;
- 3º Processo legislativo – envio da lei de Operação Urbana Consorciada e da lei da Sociedade de Economia Mista (criação da Nit-Urb⁵);
- 4º Consulta pública – realização de debates com a sociedade e audiências públicas;
- 5º Fim da consulta pública;
- 6º Promulgação das leis;
- 7º Licitação da Parceria Público-Privada;
- 8º Consulta/audiência pública do Estudo de Impacto Ambiental;
- 9º Publicação do edital de oferta pública do Cepac;
- 10º Leilão dos Cepac;
- 11º Assinatura de contrato da parceria público-privada.

No momento, o processo encontra-se sexta etapa – promulgação das leis. Importante destacar a importância do item 4 – consulta pública – que é um meio dos cidadãos entenderem do que se trata a operação, tirar dúvidas e terem a oportunidade de deliberar sobre o assunto. Na prática, as audiências foram meramente formais, não consideraram o que as pessoas diretamente afetadas pelo projeto tinham a dizer, como demonstrado em relatório feito pelo professor Jorge Antônio Martins, do Instituto de Economia da UFRJ.

Constata-se que todas as críticas de conteúdo e as sugestões que foram feitas pela sociedade civil nas audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal foram ignoradas pelo Executivo, verificando-se, assim, ter ficado ratificado o que informado pela Secretária de Urbanismo e Mobilidade de Niterói nas audiências de que as críticas e sugestões estariam sendo encaminhadas ao Legislativo para incorporá-las ou não, repassando-lhe, portanto, a responsabilidade por garantir a incorporação da participação social no processo legislativo, visto que o Executivo, ao reapresentar o projeto sem alterações, assume implicitamente não estar disposto a incorporar a participação social na definição da proposta. Trata-se, mesmo, de um “pacote fechado”, desenvolvido fora do governo por seus parceiros privados. (MARTINS, 2013, p. 36)

5 A Nit-Urb é a responsável pela venda dos Cepacs, bem como acompanhar as intervenções urbanas realizadas pela empresa vencedora da licitação. Ela será fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e pela Câmara de Niterói.

Nas audiências públicas, diversos especialistas foram convidados para debater o assunto: a engenheira da UFF, Eloisa Freire; o representante da Ademi, Paulo Cheade; a arquiteta e professora da UFF, Flávia Elaine Martins; a coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da UFF, Prof^a. Regina Bienenstein, e o Presidente do IAB-Niterói, arquiteto Daniel Souza; a jurista e professora de Direito Administrativo e Urbanístico da UERJ Sônia Rabello e o professor da UFF e da UnB Wagner Morgan.

Foi unânime para todos os palestrantes convidados a opinião de que o projeto trata-se de um “pacote fechado”, que, por não incorporar contribuições da sociedade e do mercado, não dá conta de atender as verdadeiras necessidades sociais e econômicas da cidade, revelando-se fortes indícios de ineficácia, ineficiência e falta de efetividade, além de estar em conflito com a legislação vigente, sobretudo quanto aos parâmetros urbanísticos, com forte e irreversível impacto na morfologia urbana e intrusão visual, impedindo-se a vista do *skyline* natural (contorno da paisagem) que se tem da Baía de Guanabara a partir da R. Visc. do Rio Branco, mas, o que é pior: com enorme potencial segregador, com tendência a expulsar a população com renda média familiar até dois salários mínimos, o que significa, pelo menos, 40% da população existente. (MARTINS, 2013, p. 37)

Mais tarde, em 10 de abril de 2016, o prefeito Rodrigo Neves afirmou que o governo deixou de lado a ideia de financiar a OUC através dos Cepacs, justificou tal decisão relatando os efeitos negativos da Polícia Federal através Operação Lava-Jato sobre as empreiteiras envolvidas no projeto: Odebrecht, OAS e Andrade Gutierrez⁶. Agora, segundo Rodrigo Neves, a OUC será feita em etapas, as intervenções serão financiadas através de outorga onerosa, outro tipo de autorização para construir acima dos limites estabelecidos em lei, mas que depende apenas do município para ser adotado.

Em 2014, o prefeito fez promessas como a construção das torres do Oscar Niemeyer Monumental, um projeto imobiliário que prevê a construção de duas torres de 28 andares no Caminho Niemeyer. O projeto, previsto para custar R\$ 367 milhões, prevê a ligação das duas torres na altura do 13º andar por uma passarela e um jardim suspenso, enquanto uma torre teria 456 salas comerciais, a outra seria um hotel de 293 quartos. O empreendimento, divulgado como marco inicial da revitalização do centro, ainda não foi iniciado, também pelo motivo das empreiteiras terem seu funcionamento afetado pela Operação Lava Jato.

Outro ponto previsto no projeto é a delimitação de corredores culturais no centro da cidade. Serão 5 os corredores criados: (i) Rua Marechal Deodoro; (ii) Jardim São João; (iii) Avenida Ernani Amaral Peixoto; (iv) Rua da Conceição; (v) Praça Leoni Ramos.

6 <http://oglobo.globo.com/rio/bairros/niteroi-altera-projeto-de-revitalizacao-do-centro-19049576>

Esses corredores serão feitos através de restauração de fachadas e incentivos fiscais para bares, restaurantes, livrarias, centros culturais e casas noturnas. O discurso oficial que é tal intervenção é necessária para preservar o patrimônio histórico e social da cidade.

A prefeitura de Niterói, por meio de seu site, em um link denominado *Bons Exemplos*⁷, a fim de justificar a OUC, faz referência a outras cidades que adotaram o mesmo modelo de cidade. O site cita Puerto Madero, em Buenos Aires, Argentina; o Port Vell de Barcelona, na Espanha; e o Klop van Zuid, em Roterdã, na Holanda.

Importante destacar a retórica utilizada para a propaganda dessas obras. No caso de Puerto Madero, o site diz que o local se tornou “uma área nobre da cidade”, que em Barcelona os espaços públicos “foram dignificados”, já Roterdã com as intervenções foi capaz de “aumentar a confiança de entre investidores privados”.

Todos esses exemplos consistiram na mesma lógica de se utilizar a parceria público-privada para transformar antigos armazéns em escritórios e residências, e ao seu entorno foram construídos hotéis, cinemas, teatros, bares e restaurantes, o que transformou esses lugares em polos gastronômicos e culturais que hoje são visitados por turistas de todo o mundo.

5 – NITERÓI PARA QUEM?

Esse cunho mercadológico da OUC planejada para Niterói enseja a gentrificação, este fenômeno consiste em uma série de melhorias físicas em uma área antiga, valorizando-a, assim os que lá habitavam precisam migrar para outra área, uma vez que não possuem condições financeiras de arcar com o novo custo de vida no local. Assim, a gentrificação pode ser entendida com um processo de periferização da pobreza, já que as famílias se mudam para bairros localizados a dezenas de quilômetros dos principais centros de emprego metropolitanos. Bairros carentes de equipamentos públicos, serviços de transporte, educação, saúde e comércio. A gentrificação não é a simples revitalização de antigos bairros da elite, mas sobretudo é “mudança funcional dos antigos bairros que eram industriais, ou operários, e sua transformação sociológica” (BIDOU-ZACHARIASEN; 2006, p.29).

Esse é só um dos reflexos de uma “cidade-produto” que não tem espaço para quem não pode “compra-la”. Outro reflexo é o caso do desastre do Morro do Bumba em

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

Niterói, onde muitos dos que “não podiam comprar a cidade” habitavam. O referido assentamento consolidado em uma área irregular e insalubre que outrora já havia sido um lixão, foi completamente desmoronado em virtude das fortes chuvas. O desastre levou dezenas de pessoas a óbito e deixou centenas desabrigados.

Embora o Morro do Bumba tenha se consolidado em um vale que servia de lixão, com solo instável e declive acentuado, a área não foi referenciada na relação de locais de risco pela prefeitura de Niterói. Ao revés, teve inclusive sua ocupação instigada pelo Poder Público, que desenvolveu diversas obras de infraestrutura, como saneamento básico, construção de escolas, creches e uma quadra poliesportiva, o que de fato, demonstra a negligência do Poder Público para com as classes menos favorecidas economicamente da sociedade. (M.R. RODRIGUES, 2016, p.55)

Hoje, passados mais de cinco anos do evento, tendo em vista a defasagem do aluguel social, diversas famílias retornaram para o Morro do Bumba, e continuam a viver tanto na irregularidade quanto sob o risco de um novo desastre. Isso porque, com o valor de R\$400,00 (quatrocentos reais) da referida política pública habitacional, os beneficiários não conseguem dispor de acesso formal à terra pelo mercado imobiliário. (M.R. RODRIGUES, 2016, p.55)

Tudo isso faz parte de modelo de gestão urbana que exclui certos grupos da cidade como os sem tetos, camelôs e profissionais do sexo. Estes grupos devem ser removidos das áreas revitalizadas, pois os idealizadores do projeto veem nesses grupos uma “poluição” ao ambiente

No dia 23 de maio de 2014, na Avenida Ernani Amaral Peixoto, principal rua de Niterói, o prédio nº 327, histórico edifício de prostituição na cidade, foi invadido por policiais que chegaram arrombando portas de apartamentos onde profissionais do sexo prestavam serviços de forma autônoma, algumas também residindo nos locais. Na operação houve abuso de poder, como agressões, roubos e condução violenta e desnecessária de cerca de 100 mulheres e 3 homens. Tal violação de direitos humanos faz parte da intervenção urbanística na área e repercutiu na grande mídia⁸ e gerou dissertações⁹.

Lemme (2012) aponta a vitalidade de lugares cujos principais atores sociais são as profissionais do sexo:

A prostituição tem sido, em todos os lugares e em todas as épocas, uma forte fonte vital, de agitação, uso e frequência de determinados locais históricos das cidades. A literatura, até mesmo as novelas de TV, o cinema, nos mostram sempre os lupanares e seus arredores como os lugares de agitação, das luzes prazeres, trocas diversas, onde os adjetivos usados pelos planejadores urbanos (degradação, estagnação, etc.) dificilmente se aplicariam. (...) A Lapa, que hoje o Governo do Estado pretende revitalizar, não teria tido suas famosas histórias, seus personagens, sua boemia; sem as prostitutas, os malandros, os artistas malditos e demais frequentadores especiais. A Lapa não seria a Lapa. (LEMME, 2002, p.137)

8 <http://oglobo.globo.com/rio/grupo-de-prostitutas-realiza-manifestacao-no-centro-de-niteroi-12071408>

9 <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/25740/25740.PDF>

Logo, é possível afirmar que em Niterói há uma clara violação do direito à cidade, uma vez que só uma parcela (rica) da sociedade tem ele assegurado. Este direito para Harvey (2013, p. 28) deve ser compreendido não apenas como o usufruto dos benefícios existentes, disponibilizados pelos órgãos públicos, mas também como o direito de modificá-la.

O direito à cidade no Brasil, entendido para além do usufruto de serviços ou bens públicos básicos, comporta o direito de construção do planejamento urbano, mediante a participação popular na elaboração do plano diretor de cada município. A partir da emergência dos movimentos sociais urbanos, é possível verificar a necessidade da criação de espaços reais de debate entre governo e população, para além da democracia representativa. (GRASSI; SILVEIRA, 2015)

6 – CONCLUSÕES

O capitalismo transforma espaços de convívio público em fonte de especulação do capital sem qualquer compromisso com a efetivação de direitos básicos. A gestão das cidades passa, cada vez mais, a se parecer com a gestão das empresas e, conseqüentemente, os princípios da organização da produção são transpostos para o plano urbano. Nesse cenário, a cidade de Niterói está sendo apropriada por interesses empresariais globalizados que tentam eliminar o conflito entre diferentes grupos sociais, para que só ter direito à cidade quem pode pagar por ela.

A Operação Urbana Consorciada do centro de Niterói está claramente se inspirando em modelos de cidade-empresa oriundos de cidades europeias. Contudo, copiar esse modelo de desenvolvimento urbano baseado em investimentos orientados para o mercado e marketing municipal tem se mostrado ineficaz em gerar uma cidade igualitária. As lições mais valiosas devem ser aprendidas de baixo para cima.

[...] só a democracia participativa previne a dissolução da legitimidade pela legalidade. Dissolução que tem sido obra e exercício de governos e governantes, afeiçoados ao arbítrio de instrumentos fáceis de manipulação do poder, sempre apartados do bem comum, sempre aferrados aos meios abusivos de técnicas legislativas de exceção, mais e mais espúrias, como decreto-lei das ditaduras e as medidas provisórias dos falsos governos constitucionais (BONAVIDES, 2003, p. 290)

A prefeitura de Niterói, com suas parcerias privadas, demonstra não se importar com o que os niteroienses pensam, pois não os consultou sobre a operação. O que faz políticas públicas investirem recursos públicos em projetos elaborados pelo setor privado com vistas a lucratividade, ao invés desses recursos irem para obras de interesse público, como a redução da segregação socioespacial. Toda política pública deveria implicar participação popular direta.

Políticas públicas são metas coletivas conscientes. São ações que devem permitir

que as medidas e ações governamentais sejam legitimadas pela participação das coletividades envolvidas e, de forma indireta, de toda a comunidade, pois as políticas públicas terão de ser umas de âmbito nacional e outras de âmbito local. Há de se compreender que os governos locais destinatários jamais poderão dar vazão às necessidades decorrentes de migrações internas intermitentes conforme ocorre nas grandes capitais do Brasil, exatamente por serem pólos receptores das crises nacionais resultantes dos deslocamentos regionais. (AIETA, 2016, p. 7)

A participação popular na decisão dos assuntos referentes a projetos de desenvolvimento urbano foi definida pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 2º da seguinte forma:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...)
XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. (BRASIL, 2001)

Já o artigo 33 do referido estatuto, que trata especificamente sobre OUC, dispõe:

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação (...)
VII- forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil. (BRASIL, 2001)

Ao desrespeitar essas normas, a OUC não fere somente as diretrizes do Estatuto da Cidade, mas também viola a integridade dos direitos sociais presentes na Constituição Federal, que determina a gestão democrática das cidades nos artigos 182 e 183.

Além disso, o termo “revitalização” é um recurso linguístico utilizado pelo governo a fim de transmitir uma ideia positiva do que na prática é gentrificação e definição de fronteiras de classe por meio de intervenção espacial (FIGUEIREDO; MOREIRA; LIRA, 2016, p.34), tal procedimento objetiva tornar a cidade de Niterói em um produto atraente no mercado de cidades. O que gera uma disputa em torno de dois modelos: a cidade como fundamento do bem-estar dos seus cidadãos versus a cidade como negócio do capitalismo urbano que se expande pelo mundo. Assim, é necessário a emergência dos movimentos sociais urbanos que lutem pela criação de espaços reais de debate entre governo e população, para além da democracia representativa.

7 - BIBLIOGRAFIA

AIETA, Vânia Siciliano. Cidade inteligentes e o pacto dos prefeitos: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de 'cidade humana'. *Direito da Cidade*, v. 8, p. 1622-1643, 2016.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 192p.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). **Introdução**. Em: De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 392 p.

DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GRASSI, Karine ; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **O direito à cidade e a emergência dos movimentos sociais: uma análise sob a ótica da emancipação humana**. Revista Culturas Jurídicas (RCJ), v. 2, p. 52-73, 2015.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade**. In: MARICATO, Ermínia. [et al.] *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 25-34

_____. **The right to the city**. New Left review, nº 53, set/out 2008.

_____. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. *Espaços e Debates*; ano XVI, n. 39, 1996, p.48-64.

HOBSON, J. A. **Poverty in plenty**. Allen & Unwin, Londres, 1931.

HOKHEIMER, M. **Teoria tradicional e teoria crítica**. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Coleção Os Pensadores).

LENIN, Vladimir Ilytch. **Imperialismo, etapa superior do capitalismo**. São Paulo: Global, 1979. _____ . O Estado e a Revolução (1917). In: Lenin, V. I.

Obras escolhidas. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1980.

LIRA, J. A.; MOREIRA, L. O. C. ; FIGUEIREDO, D. C. S. . **Rio de Janeiro e a política de cidade-espetáculo: a exclusão promovida pelos megaeventos**. In: Célia Barbosa Abreu; Manoel Messias Peixinho; Tauã Lima Verdan Rangel; Antonio Fernandes de Oliveira Netto; Carlos Alberto Lima de Almeida; Karyne Castro da Silva. (Org.). *Escritos Menores sobre Direitos Fundamentais v. 2*. 1ed.Niterói: Editora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2016, v. 2, p. 33-37.

MARTINS, J. A. **Segundo relatório de análise crítica da complementação do estudo de impacto de vizinhança da OUC-Área Central de Niterói (Projeto de Lei nº**

193/2013). Rio de Janeiro: Mobile-Lab/UFRJ, 2013

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich (1982 [1848]): **A ideologia alemã (I > Feuerbach).** Oposição das concepções materialista e idealista (Capítulo primeiro de “A Ideologia Alemã”). In: MARX/ENGELS: Obras escolhidas. Moscou e Lisboa: Edições Progresso e Edições “Avante!”.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir.** São Paulo: Malheiros, 2005.

PINTO, Jorge Medeiros Neto Cabral. **“Seja dono de uma obra de Oscar Niemeyer”: culturalismo, ações de City-Marketing e o recente processo de gentrificação em Niterói, RJ.** *Revista Ensaios* 7 (2014): 188-205.

RODRIGUES, M. R. **A realidade social das ocupações em áreas de risco: um descompasso com o direito humano à moradia adequada.** In: Célia Barbosa Abreu; Fábio Carvalho Leite; Tauã Lima Verdan Rangel; Clarisse Stephan; Laércio Martins; Marcus Fabiano Gonçalves. (Org.). **ESCRITOS MENORES SOBRE DIREITOS FUNDAMENTAIS.** 1ed.Niterói: Editora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2016, v. 12, p. 54-59.

TERRA, Alessandra Dale Giacomini; MADEIRA FILHO, Wilson. **A Cantareira ainda é nossa? Apontamentos sobre a privatização da cultura, gentrificação e o fim das áreas de proteção ao ambiente urbano em Niterói-RJ.** Salvador: UCSAL, v.8, p. 240-255.