

## O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: APONTAMENTOS SOBRE A POLÍTICA URBANA DE NITERÓI-RJ

Rafael Carvalho Drumond Pereira  
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFF) - Bolsista CAPES  
Pesquisador do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU/UFF)  
racadrupe@yahoo.com.br

Regina Bienenstein  
Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFF)  
Coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU/UFF)  
bienenstein\_regina@id.uff.br

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo refletir sobre o papel do Estado na apropriação e produção do espaço urbano capitalista. Parte-se do pressuposto de que, através do poder de (re)organização do espaço interno das cidades e, em função do jogo de interesses existente entre classes e grupos sociais, os papéis desempenhados pelo Estado podem ter função essencial, ao garantir as condições gerais de produção e o processo ampliado de reprodução do capital e/ou de assegurar os direitos de parcelas mais fragilizadas da população. Para tanto, analisa o processo recente de renovação política no município de Niterói-RJ, e suas implicações sobre a forma de planejar a cidade a partir da adoção de pressupostos caros ao planejamento estratégico e ao *city marketing*, apontando para o alinhamento das políticas públicas recentes com os interesses do capital imobiliário, criando, em muitos casos, condições indutoras de segregação sócio-espacial.

Palavras-chave: Estado; planejamento estratégico; capital imobiliário.

GT - 12: “Estado, grandes projetos e planejamento corporativo”

### 1 INTRODUÇÃO

O papel do Estado na produção do espaço urbano capitalista vem sendo debatido no âmbito dos estudos urbanos sob vários aspectos e por diferentes autores, como Corrêa (1995), Botelho (2007), Ferreira (2011), Singer (1982), Bolaffi (1982), Capel (1974), Lojkin (1997), dentre outros. A síntese dessas principais contribuições sobre a atuação do Estado e suas atribuições — seja como mediador, legislador, fiscal, provedor ou regulador — permitirá reunir embasamento teórico suficiente para, em seguida, discutir as formas de atuação do poder público no município de Niterói-RJ e seus rebatimentos sobre o espaço urbano.

Corrêa (1995) destaca a atuação do Estado, complexa e variável no tempo e no espaço, enquanto agente modelador do espaço urbano capitalista. Segundo o autor, o Estado pode assumir distintas formas de atuação, realizando-se ora como grande industrial, ora como consumidor de espaço e de localizações específicas, ora como proprietário fundiário ou como promotor imobiliário. Além disso, a atuação pode também ocorrer através de leis e normas vinculadas ao uso do solo e através da oferta de serviços públicos e infraestrutura, podendo criar condições indutoras de segregação sócio-espacial<sup>1</sup>. Seu desempenho enquanto provedor de serviços públicos está associado à produção social capitalista que se (re)produz desigualmente (FERREIRA, 2011, p.113). Como consequência, é nítido, na cidade capitalista, uma divisão social do espaço, “caracterizada por uma relativa homogeneidade interna e heterogeneidade entre elas” (CORRÊA, 2013, p.8).

Ainda sobre a segregação espacial como fruto da distribuição desigual de equipamentos e serviços públicos urbanos, Singer (1982) defende que “quem promove essa distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário” (SINGER, 1982, p.35-36). Esta observação abre caminho para duas outras importantes análises sobre o Estado: (i) a participação do Estado no processo de transformação do preço do solo, incidindo sobre sua valorização e atuando como gerador de renda fundiária e (ii), o caráter político assumido pelo Estado na articulação de uma aliança em harmonia com os interesses do capital imobiliário. Veremos adiante que as causas e consequências destes dois processos estão imbricadas e relacionam-se à inexistência de políticas urbanas de regulação do mercado de terras nas cidades.

Segundo Botelho (2007, p.78), o Estado pode atuar diretamente na formação da renda fundiária urbana, exercendo grande influência sobre o mercado imobiliário, uma vez que suas ações e regulamentações interferem na dinâmica do preço da terra e na configuração de novas áreas de valorização. A cobrança pela concessão de serviços públicos (água, luz, saneamento) e pelo direito de construir são exemplos de formas de cobrança de renda fundiária pelo poder público. A apropriação do espaço onde se instalam equipamentos coletivos pode ser, nesse sentido, objeto de sobrelucros monopolistas e fonte de renda fundiária para os promotores imobiliários.

---

<sup>1</sup> Segundo Souza *et al* (2016b; p.17-18) não há consenso para a grafia do termo “sócio-espacial”/ “socioespacial”. E, apesar das normas ortográficas apontarem para a grafia sem hífen, deve ser considerada a possibilidade, por razões teórico-conceituais, da dupla grafia. *Socioespacial* sem hífen se referiria somente ao espaço social, em contraste, *sócio-espacial* diria respeito às relações sociais e ao espaço, simultaneamente com articulação dialética de ambos no contexto da totalidade social.

Outras formas apontadas que também podem interferir na dinâmica do mercado imobiliário são as concessões de financiamento para construção e a legislação urbanística. Seja através do financiamento ou pela produção direta de moradias, é provável a valorização do entorno a partir da instalação da infraestrutura necessária. Ou, quando através da legislação, o poder público permite certas atividades em certas áreas da cidade e proíbe em outras. Ao criar restrições, determinadas áreas são preservadas ou depreciadas, criando, possivelmente, fontes de renda diferencial no meio urbano (*Idem*, p.81).

Bolaffi (1982 [1979], p.37-70) ao avaliar os impasses da política habitacional brasileira e descrevê-la frente aos relacionamentos do agente Estado com outros agentes produtores de moradia, detalha a perversidade deste processo no qual o Estado tem papel preponderante na estruturação da cidade e na valorização da terra urbana, na medida em que atua (ou deveria atuar) como legislador e regulador sobre o uso e ocupação do solo. Ou seja, o Estado a partir de sua capacidade de criar leis e implementá-las contribui para a determinação do valor de uso e troca dos imóveis (FERREIRA, 2011; LIMA, 2011).

Para Rolnik (1997), ao estabelecer o que é ou não permitido na cidade, o Estado “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura situações de plena cidadania e regiões de cidadania limitada”, definindo também uma histórica relação de favor entre os entes governamentais e os grupos sociais incluídos precariamente na produção da cidade formal. A autora aponta ainda que esse processo acaba por demarcar as fronteiras da cidadania, ao instituir as bases do clientelismo, e relaciona-se à constituição de sistemas hierárquicos baseados nas diferenças culturais (ROLNIK, 1997, p.13).

Complementando, Lima (2011) afirma que, “se por um lado, a expansão do capital imobiliário está subordinada à ação do Estado, da mesma forma, sua interdição também pode se dar por este viés, o que demonstra a capacidade do poder público em definir onde e como a cidade deve crescer” (LIMA, 2011, p.271). Fica claro, portanto, que os “mecanismos instrumentais de controle”, como aponta Harvey (1980, p.142), estão à disposição do aparato estatal, bem como uma série de instrumentos para combater a valorização fundiária, restando a coragem e vontade política de nossos governantes para sua efetivação.

Sobre o segundo aspecto, a associação do Estado com o capital, vimos que os interesses comuns estão centrados na valorização fundiária e imobiliária. Segundo Azevedo e Ribeiro (1996), há a formação de uma “sagrada aliança” entre os interesses do grande capital associado, do capital local e os do próprio Estado. Caberia ao Estado garantir áreas prioritárias de atuação para cada um

destes atores como, por exemplo, quando, na esfera municipal, estende-se a infraestrutura viária com a abertura de estradas, túneis, pavimentação de ruas etc., e garantem-se novos eixos de expansão imobiliária na cidade. Neste caso, evidencia-se o papel macropolítico do Estado na articulação e coordenação dos diferentes interesses dos agentes, o que não ocorre livre de tensões. Assim, “A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações” (CORRÊA, 1995, p.26).

Torna-se importante ratificar, portanto, que a ação do Estado não se efetiva ao acaso e nem se realiza de forma socialmente neutra. Como bem mostrou Lefebvre (1999), somente na aparência o Estado age de forma independente, parecendo guiar a iniciativa privada. O Estado se mostra como um importante aliado do capital para sua reprodução na medida em que se coloca como árbitro dos conflitos e contradições que surgem a partir do jogo de interesses entre os agentes e as classes envolvidos, criando mecanismos que minimizem os entraves aos investimentos ou aos lucros. E existe sempre a tendência de privilegiar os segmentos da classe dominante que estão no poder (CORRÊA, 1995; CAPEL, 1974; BOTELHO, 2007).

É importante lembrar que a ação do Estado se realiza em três níveis político-administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal, mudando em cada uma delas sua atuação. Mas, é no nível municipal que os “interesses se tornam mais evidentes e o discurso menos eficaz” (CORRÊA, 1995, p.26). Nesse sentido, a produção do espaço urbano está amparada pela legislação municipal, o que garante poderes especiais sobre os setores fundiário e imobiliário, férteis campos de atuação das elites locais. A tensão entre uma certa lógica de poder e uma lógica territorial de poder pode, então, ser facilmente apreendida, tornando a especificidade dos lugares cada vez mais fundamental para o capital. Daí nosso olhar mais atento à escala local.

Nesse contexto, no último quarto do século XX, quando as cidades são cada vez mais centrais à acumulação capitalista, acontece o que muitos autores apontam como um processo de transição, do papel desempenhado pelo Estado: a passagem de um período em que o Estado tinha um papel administrativo para o predomínio do que ficou conhecido como “empresariamento urbano” (FERREIRA, 2011, VAINER, 2000, SÁNCHEZ, 2001; HARVEY, 1996). Assim, inserido num contexto internacional de avanço do capitalismo neoliberal e apoiado na lógica do marketing urbano, o planejamento das cidades passa a ter como horizonte não mais as pessoas, e sim o mercado e a competitividade.

Evidentemente que esse amplo processo de mudança de paradigma no planejamento e gestão das cidades não se realiza de uma hora para outra, nem se restringe às poucas linhas que dedicamos ao tema. Apenas gostaríamos de destacar este fato, que redefine tanto o poder público local quanto os espaços públicos das cidades. Voltaremos ao tema adiante, mas por ora, é importante destacar o crescimento das parcerias público-privadas como um modelo a ser difundido no mundo e o fato de que essas intervenções tendem a garantir a preponderância dos interesses privados em detrimento dos interesses coletivos.

Esse papel de atendimento às diferentes demandas da sociedade revela uma das principais contradições envolvidas na atuação do Estado: o permanente conflito entre garantir o lucro e a renda das atividades ligadas ao capital e garantir as necessidades básicas da sociedade. Ou seja, o choque entre o processo de (re)produção do capital e a reprodução da força de trabalho. Longe de suprimir essa contradição, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se poderoso instrumento de seleção e refletindo diretamente sobre as lutas de classe (LOJKINE, 1997 [1977], p.193).

Nesse sentido, diversos autores apontam o caráter ideológico que possuem os documentos de urbanismo e, de maneira mais ampla, o conjunto das operações espaciais e regulamentos de ocupação do solo, sintetizados pela planificação urbana (LOJKINE, 1997; CASTELLS, 2011 [1972]; LEFEBVRE, 1999). O papel ideológico desempenhado pelo Estado na coordenação das ações dos agentes sociais é destacado através da racionalidade de ordenação e de organização do território, explícita pela política urbana. A análise do papel do Estado, passa, fundamentalmente, por essa questão.

Portanto, neste item, procuramos fazer uma síntese das distintas formas de atuação que o Estado assume na coordenação dos interesses dos diferentes agentes presentes na produção do espaço urbano. É fundamental termos em mente, após essas colocações, que a produção espacial da cidade, forjada a partir dos mecanismos de controle e das relações de classe, tem se reproduzido desigualmente. Apesar de dispor de uma série de instrumentos e aparatos normativos, jurídicos e regulatórios que poderiam contribuir para maior justiça social, o que observamos na maioria das cidades brasileiras é a atuação da burocracia pública voltada para a manutenção dos interesses do capital privado, especialmente o fundiário e o imobiliário, e a segregação sócio-espacial como marca na paisagem urbana.

## 2 NITERÓI E A POLÍTICA URBANA

O município de Niterói está localizado no Estado do Rio de Janeiro, às margens orientais da Baía de Guanabara, fazendo divisa com Maricá à leste e São Gonçalo ao Norte. Possuía em 2010, segundo dados do IBGE, 487.562 habitantes distribuídos por cinco Regiões de Planejamento (Praias da Baía, Leste, Pendotiba, Oceânica e Norte) e cinquenta e dois bairros. Seu território mede 133,916 km<sup>2</sup> e sua população apresenta significativa diversidade no que diz respeito a renda e acesso aos serviços básicos.

O elevado nível de desenvolvimento humano e a alta renda per capita, quando comparada à realidade regional, tem amparado uma retórica por parte do poder público de valorização da qualidade de vida que, na prática, parece encobrir a brutal desigualdade de renda na cidade<sup>2</sup>. Veremos a seguir como as ações do Estado, em sua escala municipal, tem se mostrado engajadas ao planejamento estratégico e alinhadas aos interesses do mercado imobiliário local.

Desde 1834, com a transformação da Província do Rio de Janeiro em Estado, e a elevação do município de Niterói à condição de capital da Província do Rio de Janeiro, e até 1975, quando da fusão dos antigos Estados da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro, o município de Niterói teve sua paisagem e história marcados pela proximidade com o Rio de Janeiro, o que influenciou fortemente a sua imagem e representação como cidade até muito recentemente. Além disso, é possível identificar que os principais vetores de crescimento refletem a divisão espacial do trabalho ao nível da Região Metropolitana, ditados pelos interesses do capital imobiliário e poder locais (MIZUBUTI, 1986, p.49).

A consequência do processo de fusão teve grande impacto sobre a cidade de Niterói. Além da perda da condição de capital, Niterói perde também a primazia política, seu poder de barganha com as prefeituras municipais do interior, e a capacidade de receber investimentos. Além disso, diversos órgãos de administração pública, localizados majoritariamente no Centro, foram transferidos, provocando o seu esvaziamento. Esse processo só não alcançou maiores perdas para a cidade em decorrência da construção da Ponte Rio-Niterói, que facilitou o acesso à cidade e

---

<sup>2</sup> Atualmente, o município ocupa a 7ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), utilizado pela ONU (Organização das Nações Unidas) como indicador do nível de desenvolvimento humano, aplicado às cidades brasileiras, superando a capital do estado e a média estadual (IPEA et al, 2013). Segundo dados do IBGE (2010), sua renda per capita é de R\$ 2.000,29, superando a capital e a média estadual.

aumentou a demanda por imóveis, aquecendo o mercado imobiliário (SOUSA, 2016; MIZUBUTI, 1986).

Desde o início da década de 1970, a indústria da construção civil já vinha realizando grandes investimentos na cidade, principalmente através das grandes construtoras, sediadas no Rio de Janeiro. A época de apogeu do setor imobiliário foi justamente à época da fusão e da construção da ponte (1973-76), com verdadeiro surto imobiliário em Icaraí, Ingá e Boa Viagem. No período seguinte (1977-80), esse ritmo começa a declinar. É interessante notar ainda que o período de recessão construtiva coincide com a fase de agudização da crise econômica brasileira e com o esgotamento do “milagre”.

O incremento demográfico nos bairros da orla foi muito rápido e intenso. Muitas residências unifamiliares foram adquiridas por empresas imobiliárias, e demolidas para construção de edifícios de alto padrão — prática que iria se tornar comum nas décadas de 1980 e 1990. Nessa época em que a urbanização se tornava mais densa nos bairros da zona sul, os problemas urbanos vão também se acentuando. Sem pretender hierarquizá-los, podemos apontar: a demanda por ampliação da rede de esgoto; a poluição ambiental generalizada; os despejos de resíduos industriais e residenciais na baía; a disputa por espaço nas ruas e o trânsito, com a consolidação do modelo rodoviário na cidade (SOUSA, 2016, p.101); a falta de espaços públicos para uso coletivo; e, talvez o principal dos problemas, as taxas elevadas de edificação e falta de controle sobre os gabaritos. Nota-se que a “verticalização acentuada” e a “anarquia da indústria da construção civil” (MIZUBUTI, 1986, p.65-66), que se tornara presente, estavam associadas à falta de controle do setor público sobre a atividade imobiliária, deixando evidente o livre jogo de interesses entre os agentes na produção do espaço urbano.

Nos anos 1980, as cidades brasileiras sentiram as consequências dos anos de “milagre econômico”, com uma recessão em virtude da equivocada política externa nacional, que endividou o país, concentrou renda e causou arrocho salarial e desemprego em massa. Os problemas de ordem econômica se somavam aos de ordem política, já que era época da transição para a democracia e a disputa política estava acirrada. Em Niterói não foi diferente. A perda de postos de trabalho era crescente, e o setor que mais empregava mão de obra – a indústria naval – se arrastava numa crise sem fim.

O panorama político começou a mudar no final dos anos 1980, período da redemocratização, no qual iniciou-se um processo de renovação política na cidade, ancorada na imagem consagrada de Roberto Silveira, ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, quando seu

filho Jorge Roberto Silveira foi eleito prefeito de Niterói. É importante destacar que esse período foi marcado pela força política do PDT – Partido Democrático Trabalhista – no Estado do Rio de Janeiro, com a eleição de sua maior liderança, Leonel Brizola, para o cargo de governador do Estado (1983-87), e de Saturnino Braga para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1986-88).

Dessa forma, entre 1989 e 2002, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado nacionalmente por Leonel Brizola, e localmente por Jorge Roberto Silveira (e João Sampaio), administrou a cidade de Niterói, buscando implementar políticas de cunho social e cultural de impacto na vida da cidade. Além de aprovar a Lei nº 1.157/1992 do Plano Diretor e o Programa Médico de Família<sup>3</sup>, essa gestão promove uma política urbana baseada na perspectiva de “forjar uma identidade urbana que possibilitará iniciativas para a construção de uma imagem positiva e de qualidade de vida” (AZEVEDO, 2012).

O esforço da administração pública, através de seu poder de organizar o espaço e mediar o complexo de forças de diversos agentes sociais que atuam no espaço urbano, em construir e difundir uma imagem positiva da cidade, associada à ideia de qualidade de vida, expõe sua concepção voltada para a atração de investimentos. Esta lógica de empresariamento urbano pode ser facilmente apreendida quando da inclusão na agenda política de temas como: “atração de novos investimentos”, “bom clima de negócios”; “atividades culturais para reverter o cenário de estagnação econômica”; “estratégias de renovação urbana” etc. (HARVEY, 1996).

Dentro desse contexto, no qual as cidades vêm se tornando cada vez mais centrais à acumulação de capital e, ao mesmo tempo, atravessadas pelos efeitos da reestruturação produtiva e da flexibilização da acumulação, a celebração da qualidade de vida através da promoção de uma imagem que marque a cidade por seu patrimônio cultural surge como estratégia que confere aos habitantes uma sensação de pertencimento, de cidadania, ao mesmo tempo em que projeta a cidade num cenário mais amplo de competitividade urbana (ACSELRAD, 2001; ARANTES, 2000).

Assim, a ideia de qualidade de vida é aplicada às condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas, evidenciando a importância que vem adquirindo o *city marketing* como instrumental à reorganização econômica do espaço da cidade. Trata-se da produção da imagem da cidade associada a construção de logomarcas urbanas e ao discurso ideológico, por parte dos atores dominantes, reificando tais ações (SÁNCHEZ, 2001).

---

<sup>3</sup> O Programa Médico de Família é um programa assistencial de saúde adaptado ao município de Niterói a partir da experiência cubana. Foi instaurado no município em 1992, facilitando o acesso ao sistema de saúde das pessoas de maior vulnerabilidade (FGV, 2015).

No caso da cidade de Niterói, sua “logomarca” estaria associada à valorização da cultura e a idealização de uma imagem positiva baseada na celebração da qualidade de vida, materializada pelas obras arquitetônicas monumentais do arquiteto Oscar Niemeyer, como o MAC, e propaganda em torno de sua posição privilegiada no ranking IDHM. No bojo dessa iniciativa, podemos citar também outros elementos, como: a remodelação de frente marítima (“*water front*”), com o redesenho do traçado da Avenida Rio Branco e da reorganização do sistema de transporte da cidade, com a construção do Terminal Rodoviário João Goulart.

Em outras palavras, a construção da cidade-modelo ou cidade-espetáculo revela, por si só, uma estratégia de intencionalidade dos agentes que comandam a produção do espaço urbano. Esse esforço para transformar a cidade em uma imagem publicitária e projetá-la num ambiente de competitividade global acaba, muitas vezes, influenciando a experiência e o modo de vida da própria população local, na medida em que pode servir de máscara para especulação imobiliária e para grandes empreendimentos que fragmentam ainda mais o tecido da cidade (SANCHEZ, 2001).

Podemos notar que, por um lado, o primeiro governo de Jorge Roberto Silveira (1989-1992) passou a adotar um modelo econômico centrado na disputa pelo capital, a partir dos pressupostos da competitividade e atração de investimentos, mas de outro, motivado pela democracia nascente, pela legitimação da nova Constituição Federal e pelas lutas urbanas, o novo modelo de gestão adotado ancorou-se também nos propósitos de justiça social e proteção ao meio ambiente, conforme posto no Plano Diretor. Essa contradição entre a adoção do modelo do empresariamento urbano e da cartilha neoliberal, e os ideais da democráticos e participativos da reforma urbana, são uma marca dessa gestão.

No processo de reformulação da legislação urbanística, foram elaborados a Lei Orgânica de Niterói, promulgada em 1990, e o Plano Diretor de Niterói, aprovado em 1992, através da Lei nº 1.157/1992, além de outras leis complementares. É interessante notar que a questão da qualidade de vida, além de ser utilizada nos discursos e propagandas políticas, está presente textualmente na Lei Orgânica municipal. Outro ponto relevante é o compromisso assumido pelo governo com a garantia de fornecimento de serviços básicos à toda população, através do cumprimento de sua função social, que parece ter permanecido no plano retórico. Além desses pontos, é fundamental destacar que o Plano Diretor incorpora instrumentos de política urbana previstos na CF, como por exemplo, IPTU progressivo, parcelamento e edificação compulsório, solo criado, transferência do potencial construtivo, operações interligadas; cria as Áreas de Especial Interesse (Social,

Ambiental, Econômico, Urbanístico); estabelece Diretrizes Setoriais nas diversas áreas de desenvolvimento; e ainda aborda o Uso e Ocupação do Solo.

No plano administrativo, foi criada uma série de fundações, autarquias, sociedades de economia mista, em muitos casos, associada à concessão dos serviços públicos. Apenas para citar algumas criadas ou alteradas em sua juridicidade, nesse período: CLIN (Companhia de Limpeza Urbana de Niterói); EMUSA (Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento); FAN (Fundação de Arte de Niterói)<sup>4</sup>; FMS (Fundação Municipal de Saúde); FME (Fundação Municipal de Educação de Niterói); NELTUR (Niterói Empresa de Lazer e Turismo S/A); NITTRANS (Niterói Transporte e Trânsito); ECONIT (Consórcio Araribóia) e Águas de Niterói.

Dessa forma, fica claro que

“Este conjunto de mudanças no fortalecimento de uma gestão voltada a flexibilização e agilidade dos atos administrativos e na **concessão dos serviços públicos essenciais** como limpeza urbana, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, saúde, educação e transporte parecem indicar uma clara estratégia de terceirização dos serviços públicos, como repasse de recursos municipais volumosos para estas empresas, autarquias, sociedades de economia mista, fundações e concessionárias. Demonstrando novamente uma tendência a **flexibilização na gestão pública aos moldes do empresariamento urbano**” (AONO, 2012, p.97-98). [grifos nossos]

Paralelamente, no cenário federal, despontava o ideário neoliberal, primeiramente, com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, e, posteriormente, em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso. Nesta direção, a participação efetiva do Estado nas políticas públicas passa a ser reduzida e, em seu lugar, adotam-se outros mecanismos, como as privatizações e as parcerias público-privadas. Essa inflexão na condução do Estado brasileiro, passando do bem-estar social ao empresariamento urbano, tem consequências diretas sobre os processos de planejamento e gestão das cidades. Como rebatimento desse processo em Niterói, assistiu-se a uma progressiva redução dos espaços efetivos de exercício da cidadania, além da fragmentação na implementação de políticas urbanas, passando à sua execução através de medidas pontuais (GORHAM, 2018).

No segundo governo de Jorge Roberto Silveira (1997-2000), destacam-se os seguintes fatos: os estudos para complementação e aplicação do Plano Diretor são suspensos; o diálogo com a sociedade se enfraquece; as mudanças previstas no sistema de transportes não são realizadas; a aprovação da lei das “operações interligadas”, burlando as normas de uso e ocupação do solo e escancarando o beneficiamento ao mercado imobiliário, já que possibilitaria construções fora dos

---

<sup>4</sup> Segundo Luz (2009), Fundação de Arte de Niterói foi um dos principais braços na política de reafirmação cultural de Niterói no primeiro governo de Jorge Roberto Silveira.

parâmetros previstos no PUR-PB; a divulgação das relações escusas entre o prefeito e o presidente da EMUSA, José Vinagre Mocarzel; o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente passa a não ser mais convocado a partir de 1997; e a desconsideração da Comissão de Análise das Áreas de Preservação do Patrimônio Cultural; além da criação, por lei, do “Caminho Niemeyer” colaborando para o desgaste político de Jorge Roberto Silveira.

Destaca-se ainda nesta segunda passagem, a manutenção da estratégia empenhada pelo prefeito na tentativa de elevar a autoestima da população, abalada desde a fusão. Nesse sentido, uma série de leis foi instituída a partir da Lei nº 1.604 de 1997, que inaugura a Área de Especial Interesse Urbanístico, Paisagístico e Turístico do “Caminho Niemeyer”, constituindo um conjunto de equipamentos culturais, se estendendo na orla da Baía de Guanabara do Aterrado da Praia Grande, no Centro, até Charitas, todos de autoria de Oscar Niemeyer. Integrariam o conjunto: o Museu de Arte Contemporânea (MAC), o Memorial Roberto Silveira, o Teatro Popular, a Fundação Oscar Niemeyer e a Praça Juscelino Kubitschek (SOUSA, 2016; GORHAM, 2018).

Ao final de seu governo, Jorge Roberto Silveira foi obrigado, por força de ações movidas pelo Ministério Público, a suspender os efeitos da Lei das “Operações Interligadas”. O então prefeito, pressionado pelas forças que o reelegeram, convoca João Sampaio (prefeito entre 1993-1996 e aliado do PDT), agora como consultor, para retomar a discussão do planejamento da cidade com a missão de elaborar a revisão do PUR das Praias de Baía e o PUR da Região Oceânica (AONO, 2012, p.91). Segundo a autora (*Ibidem*):

“A aprovação dos novos PURs das regiões Praias da Baía e Oceânica **favoreceu novamente o mercado imobiliário**, que já havia conseguido a aprovação de vários projetos com base nas “Operações Interligadas”, e possibilitou o adensamento exacerbado de bairros já saturados, principalmente o bairro de Icaraí, conquistando novos espaços para especulação como o bairro de Charitas e grandes glebas na Região Oceânica.” [grifos nossos]

A revisão do PUR-PB e a elaboração do PUR da Região Oceânica ocorrem já em 2002, no terceiro mandato de Jorge, após sua reeleição, agora em aliança com o Partido dos Trabalhadores (PT). Cabe destacar que o PT assumia a presidência da República com Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Esse fato teria um impacto na gestão das cidades, já que seria criado o Ministério das Cidades e todo um arcabouço de política de desenvolvimento urbano, compreendendo e integrando habitação, mobilidade e meio ambiente.

Em 2009, Jorge Roberto Silveira retorna à prefeitura, agora em ampla coligação – União Por Niterói (PDT, DEM, PMN, PP, PPS, PR, PRB, PSB, PSDC, PTB e PV). Após novo

desmantelamento do departamento de urbanismo, a revisão do PUR das Praias da Baía volta à pauta (2010) por força de ação civil pública do Ministério Público. No mesmo ano, em 2010, ocorre o desastre socioambiental no Morro do Bumba<sup>5</sup>, o que, somado a outros acontecimentos, colabora para rejeição de 70% da população ao final do governo de Jorge Roberto Silveira<sup>6</sup>. Dentre esses, podemos citar: a criação da “Comissão dos Notáveis”<sup>7</sup>, na qual aliados do governo recebiam altas remunerações para aconselhar o prefeito em reuniões mensais; o crescente adensamento nos bairros de Santa Rosa, Charitas e Icaraí; a precariedade do sistema de transporte coletivo; a pressão exercida pela sociedade civil para ser efetivada a revisão do Plano Diretor; os projetos de lei que burlam os planos urbanísticos, como a controversa “Lei dos Hotéis”<sup>8</sup> ou das Operações Urbanas Consorciadas na área central, chamado de “novo Centro expandido”<sup>9</sup>; os conflitos entre a posição do governo e a sociedade civil na 4ª Conferência da Cidade; os equívocos na obra do mergulhão da Av. Marquês de Paraná; e os questionamentos do Ministério Público às obras no “Caminho Niemeyer”<sup>10</sup>, dentre outras.

Em 2012, elegeu-se para o cargo de prefeito Rodrigo Neves (PT/PV), sociólogo, com três mandatos consecutivos de vereador em Niterói (de 1997 a 2006), deputado estadual pelo RJ (2007 a 2011), que governaria por dois mandatos consecutivos (2013-2016 e 2017-2020). A gestão de Rodrigo Neves (2013-2020) pode ser considerada como mais um passo em direção ao que identificamos como *city marketing*, com ideário caro ao planejamento estratégico e alinhado às políticas neoliberais. No plano urbanístico, esse período pode ser caracterizado pelas seguintes propostas de governo: (i) Operação Urbana Consorciada para o Centro de Niterói - OUC Centro (2013); (ii) Plano Estratégico para 20 anos - o Niterói Que Queremos (2013); (iii) Revisão do Plano Diretor (2014); (iv) implantação do Corredor Transoceânica (2014); e (v) Plano Urbanístico

---

<sup>5</sup> A “tragédia do Morro do Bumba” foi como ficou conhecido o deslizamento de terra que soterrou dezenas de casas no Morro do Bumba, no bairro Viçoso Jardim, em Niterói, em abril de 2010. Em 1970, havia sido instalado no local um lixão, que funcionou até 1986, quando foi desativado, no final do governo Moreira Franco. Apesar de proibida a ocupação, após a desativação, a área foi rapidamente ocupada por casas de alvenaria. Na ocasião do desastre, 47 pessoas morreram e mais de 3 mil ficaram desabrigadas.

<sup>6</sup> Segundo reportagem de O Globo “Governo Jorge Roberto tem 72% de reprovação, segundo IBPS”, de 06/02/2012.

<sup>7</sup> Segundo reportagem do jornal O EXTRA “Jorge Roberto e conselheiros voltam a ser alvos da Justiça”, de 25/03/12.

<sup>8</sup> Segundo reportagem de O GLOBO “Legislação sob medida para novos hotéis - Prefeitura quer regras especiais para construção de empreendimentos turísticos, com mudança de gabarito”, de 17/06/2012.

<sup>9</sup> Segundo reportagem de A TRIBUNA “Um Equívoco Imperdoável”, de 12.12.2011. Esta proposta teve grande oposição e foi abortada com menos de uma semana de vida.

<sup>10</sup> Segundo reportagem do portal G1 “Terreno onde terá obra de Niemeyer em Niterói é alvo de inquérito do MP”, de 17/12/2012.

Regional de Pendotiba - PUR Pendotiba (2015). Vamos discorrer, ainda que de forma abreviada, sobre essas propostas.

A Operação Urbana Consorciada para o Centro de Niterói (OUC Centro), a primeira proposta colocada em pauta pelo executivo, foi logo considerada como prioritária. O novo projeto de revitalização da área central da cidade retomava o projeto do governo anterior – “O Novo Centro Expandido” (2011) – agora sob nova roupagem, apesar de guardar várias similaridades. Apresentada após forte campanha para consolidar a visão de crise financeira no município e abandono e deterioração da área central, em linhas gerais, o projeto anterior foi atualizado no formato de uma Operação Urbana Consorciada, com a adoção de parceria público-privada. Foi sugerida pelo consórcio compreendido pelas empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS<sup>11</sup> como uma janela de oportunidade que permitiria revitalizar a área central, porta de entrada da cidade a partir da estação das barcas de ligação com a cidade do Rio de Janeiro. Segundo Gorham (2018, p.65), “os parâmetros urbanísticos seriam favoráveis à especulação imobiliária; com gabaritos sem limites em cinco dos oito bairros e coeficientes básico 1 em toda a área e coeficientes máximo variando para uso residencial de 2 a 4 e não residencial 3 a 8.”

O novo projeto para o Centro, a OUC (2013)<sup>12</sup>, seguia os mesmos moldes de parcerias público-privadas, no qual fundos públicos são utilizados para alavancar investimentos privados (ARANTES, 2000, p.22). O Projeto de Lei nº 143/2013 da Operação Urbana Consorciada para o Centro foi encaminhado para aprovação à Câmara Municipal em 05 junho 2013. A OUC tinha por objetivo incentivar a ocupação do Centro por novos moradores e ocupar e adensar a área compreendida entre o Caminho Niemeyer e a parte consolidada mais antiga, permitindo a implantação de altas torres (24 até 44 pavimentos), o que tenderia a aumentar o preço da terra e expulsaria moradores locais e pequenos comerciantes da área<sup>13</sup>. A escolha do Centro estava vinculada ao interesse de grandes empreiteiras em nível nacional, buscando investimentos para a frente marítima da cidade (SOUSA, 2016; GORHAM, 2018). O próprio Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) do projeto, contratado pelo consórcio, previa a gentrificação<sup>14</sup> e expulsão de moradores:

---

<sup>11</sup> Ressalta-se que as três empreiteiras citadas – Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS – respondem a inquérito junto à Operação Lava Jato do Ministério Público Federal.

<sup>12</sup> Para um estudo mais detalhado sobre a OUC, ver Sousa (2016), entre outros.

<sup>13</sup> A área central de Niterói se caracteriza pela presença de moradias – pequenas vilas e prédios de quatro andares, ocupados pela classe média e média baixa) e por pujante comércio popular.

<sup>14</sup> Segundo Arantes (2000), gentrificação, do original *gentry*, está associado ao sentido de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas de maior renda aos centros urbanos. Constantemente escamoteada pelo recurso do

“Em suma, o Projeto **gerará forte valorização do solo urbano**. Favorecerá, portanto, os proprietários de imóveis e os empresários da construção civil, que terão boas condições para aumentar seus investimentos em novos empreendimentos imobiliários. Como consequência, (...) haverá um **encarecimento do padrão de vida** das populações ali existentes, o que induzirá a uma **mudança no perfil das classes sociais**. (...) A OUC provocará, ainda, o **aumento do valor do solo**, o qual terá reflexo direto sobre os preços dos aluguéis, tanto dos estabelecimentos comerciais e de serviços, quanto dos residenciais. (...) Com isso, **a população mais carente tenderá a deixar esses bairros em busca de outros locais de moradia**, onde o custo de vida seja compatível com seu rendimento mensal. A segregação social acaba se reproduzindo dentro no tecido urbano da cidade, **impedindo a reprodução social das camadas mais pobres** da população nos bairros que sofrerão as intervenções” (RIV, 2013, p.105-108). [grifos nossos]

Merece ser destacado que o lançamento do projeto de lei da OUC gerou uma série de seminários, que visavam debater o conteúdo do projeto e possíveis impactos para a sociedade. Foram realizados: um Seminário em junho de 2013 com pesquisadores e professores da UFF, através da Escola de Arquitetura e Urbanismo (EAU); um Seminário, em julho de 2013, na UFF, promovido em conjunto pelo Ministério Público estadual e EAU UFF; um debate na sede do IAB-RJ, onde a tônica era o pedido de retirada do PL nº 143/2013 da Câmara (GORHAM, 2018, p.72). Além da pressão das instituições citadas, o projeto enfrentou outro problema. O instrumento inicial de financiamento e captação de recursos, o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), teve que ser abandonado, frente à falta de lastro para viabilizar sua negociação na Bolsa de Valores. Posteriormente, o executivo apresentou como alternativa ao CEPAC, a utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), mas mesmo assim o projeto ainda encontra dificuldades para captar recursos<sup>15</sup>.

O “Plano Estratégico para 20 anos: o Niterói Que Queremos” foi um plano financiado exclusivamente com recursos privados, conduzido pela Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle com o objetivo de orientar as políticas públicas para os próximos 20 anos. Com base numa pesquisa online, foram elaborados projetos em várias áreas (32 iniciativas ao todo) que compõem um documento de 294 páginas disponível na página eletrônica da Secretaria de

---

eufemismo (revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção), a gentrificação se tornou num importante mecanismo do receituário do planejamento estratégico de gestão das cidades. Esse modelo supõe a existência de áreas urbanas “degradadas” nas cidades, que, passando por processos de “reabilitação”, viabilizados através de parcerias público-privadas, as tornariam atraentes ao capital (sob promessas de empregos e negócios), difundindo na sociedade novos padrões de gostos e de consumo. Difundiu-se pelo mundo a partir das experiências pioneiras de Baltimore (EUA), Barcelona (Espanha) e New York (EUA), seguindo-se por Bilbao, Lisboa e Berlim.

<sup>15</sup> Segundo reportagem de O FLUMINENSE “Crise faz governo rever plano de revitalização do Centro”, de 10/04/2016.

Planejamento. Segundo Gorham (2018), sublinha-se o “seu caráter empresarial e competitivo” e sua “orientação neoliberal”. Além disso, o documento não garante a operacionalização dos projetos.

O processo de revisão do Plano Diretor, que deveria ter ocorrido em 2002 (ano em que completava 10 anos), foi iniciado em 2014, motivado por ampla pressão popular e por uma Ação Civil Pública encaminhada pelo MPE-RJ contra a Prefeitura de Niterói. Para tanto, foi contratada sem licitação a Fundação Getúlio Vargas (FGV) já que, segundo a prefeitura, tratava-se de empresa dotada de “notório saber” o que lhe conferiria essa prerrogativa.

O processo de revisão do Plano Diretor foi concluído no segundo mandato do prefeito Rodrigo Neves, no final de 2018, após dois anos de tramitação na Câmara de Vereadores, e a realização de 16 audiências públicas<sup>16</sup>. A sessão de votação definitiva começou no dia 28/11/2018 e se estendeu pela madrugada, fato revelador de um processo legislativo tumultuado. A longa sessão, em grande parte, se deveu ao fato de o projeto de lei não ter sido apreciado pelos vereadores anteriormente e algumas das Comissões não terem apresentado seus pareceres, apesar das audiências públicas realizadas. O novo Plano Diretor foi aprovado por 15 votos a 3, com 392 emendas apresentadas e 178 aprovadas<sup>17</sup>.

Entre as emendas de maior destaque e controvérsia, a Emenda nº 368 previa a proteção integral do entorno da Lagoa de Itaipu e foi rejeitada, com o voto de desempate do Presidente da Câmara, Paulo Bagueira (Partido Solidariedade). Com a rejeição, foi incluída a Emenda nº 392, que limitou a proteção do entorno da Lagoa de Itaipu à criação de um Parque Municipal. Todavia, esse parque não inclui uma área de mais de 270 mil metros quadrados da Lagoa, justamente o local cobiçado pelo mercado imobiliário local. A aprovação da Emenda nº 392, em detrimento da de nº 368, causou grande mobilização na votação, já que estavam presentes representantes do Movimento Lagoa Para Sempre que há anos, defende a preservação ambiental da beira da Lagoa de Itaipu, contra o avanço do capital imobiliário.

Outra pauta importante que gerou grande debate na Câmara, foi a demarcação das ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social<sup>18</sup>), anteriormente chamadas de Áreas Especiais de Interesse

---

<sup>16</sup> O cronograma apresentado inicialmente previa a realização de apenas 3 audiências públicas, mas a pressão popular fez com que os parlamentares aumentassem de 3 para 16 o número de audiências públicas.

<sup>17</sup> Segundo as reportagens de O Globo e A Tribuna: “Plano Diretor de Niterói é aprovado na Câmara Municipal” e “Cercado de muitas polêmicas, novo Plano Diretor de Niterói é sancionado”, de 01/12/2018 e 22/01/2019, respectivamente.

<sup>18</sup> As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades que definem regras especiais de uso e ocupação do solo para áreas ocupadas por assentamentos precários ou vazios urbanos e exigem a predominância de sua ocupação por habitação de interesse social. Elas devem estar previstas no Plano

Social (AEIS). A importante inclusão de assentamentos precários como ZEIS foi negligenciada no processo de revisão do plano. Comunidades como a Ocupação Mama África, que existe há cerca de 30 anos, não foram incluídas no documento. Além disso, áreas vazias que não cumprem sua função social também não foram demarcadas, mostrando, mais uma vez, o peso diferenciado atribuído pelo governo municipal aos agentes que produzem a cidade.

De uma maneira geral, podemos dizer que, apesar do novo documento avançar em alguns pontos-chave da política urbana como, por exemplo, os prazos de até um ano para a apresentação de leis complementares e ações importantes, como a de uso e ocupação do solo, o plano de mobilidade e o plano de redução de risco, a falta de abertura para a participação efetiva da população no planejamento da cidade e a demonstração de comprometimento dessa gestão com interesses específicos se mostrou um problema grave. Pontos significativos no processo de discussão do plano, como a preservação do entorno da Lagoa de Itaipu e do topo do Morro do Gragoatá, tiveram resultados que contrariaram as expectativas e demandas colocadas por movimentos sociais e favoreceram diretamente o mercado imobiliário, com reserva de terras para construção.

O saldo positivo talvez tenha sido a maciça participação popular, apesar do processo legislativo pouco transparente. Além disso, o processo legislativo de votação do Plano Diretor está diretamente relacionado com o contexto político, social e econômico atual de Niterói, no qual as políticas urbanas priorizam os lucros e a extração de renda por parte dos grandes proprietários fundiários e setores do mercado imobiliário, em detrimento das necessidades de reprodução da população da cidade, que permanece alijada do desenvolvimento socioeconômico e sem política habitacional adequada.

Simultaneamente ao processo de Revisão do Plano Diretor, foi assinado em junho de 2014 o edital para contratação da empresa responsável pelo Corredor Viário da Transoceânica, que ligaria Charitas à Região Oceânica, através da construção do Túnel Charitas-Cafubá. Com a promessa de redução do tempo de deslocamento Zona Sul-Região Oceânica de duas horas para 35 minutos, a Transoceânica previa a utilização de veículos BRT (Bus Rapid Transit), substituído

---

Diretor municipal e demarcadas na Lei de Zoneamento, quando houver. No caso dos assentamentos precários, visam flexibilizar normas e padrões urbanísticos (como largura de vias, tamanho mínimo dos lotes, por exemplo) de maneira que facilite sua inclusão em programas de urbanização e/ou regularização fundiária. No caso das áreas vazias, o objetivo é aumentar a oferta de terrenos para habitação de interesse social, reduzindo seu custo e possibilitando o reassentamento de comunidades em áreas próximas do local de origem.

posteriormente pelo menor BHLS (Bus High Level Service), em detrimento da hierarquização do sistema de transporte público proposta pelo Plano Lerner de 2009 (GORHAM, 2018).

Novamente, à semelhança de projetos anteriores, o planejamento realizado pelo governo municipal apresenta uma proposta pontual no sistema de transportes, em detrimento da realização do Plano de Mobilidade para a cidade. E, mais uma vez, uma política pública emerge coadunada aos interesses dos grupos imobiliários, já que a Região Oceânica é importante vetor de crescimento da cidade e pode se revelar numa nova fronteira de negócios com a substituição das casas, predominantes na região, por prédios de apartamentos.

Em maio de 2015, foi encaminhado à Câmara em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 109/2015 – o PUR Pendotiba. Este já vinha sendo solicitado há tempos pelos moradores da região, que o reivindicavam nas reuniões do Compur, pois sentiam a necessidade da regulamentação urbanística, já que desde os anos 2000, começavam a aparecer empreendimentos imobiliários que tendiam a adensar e verticalizar a ocupação, sem a devida adequação na infraestrutura, principalmente na parte de saneamento. Por outro lado, o mercado imobiliário via na região uma nova fronteira de expansão. O projeto de lei seguiu duas fases de discussão: (i) no Executivo, a partir do diagnóstico e diretrizes; e (ii) após o envio da Mensagem Executiva de encaminhamento do PL à Câmara, com a realização de audiências públicas convocadas pelo Legislativo, quando a população conheceu efetivamente as ações propostas e a própria lei. Apesar da ampla participação social, o processo de elaboração do PUR foi repleto de contradições<sup>19</sup>.

Por fim, a trajetória das políticas urbanas recentes no município de Niterói caracteriza uma guinada ao planejamento estratégico e ao *city marketing*, buscando difundir uma imagem positiva da cidade, associada à ideia de qualidade de vida, expondo sua concepção voltada para a atração de investimentos. O processo que se iniciou com Jorge Roberto Silveira teve sequência, de certa forma, no governo de Rodrigo Neves, com a adoção da mesma política de corte neoliberal. Além disso, foram expostas uma série de situações em que o governo municipal se aliou a grupos de poder, como o setor imobiliário, em defesa de seus interesses e em detrimento da população, especialmente a mais empobrecida.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos anteriormente, a virada dos anos 80 para os anos 90 inaugurou um processo de renovação política em Niterói sem precedentes, trazendo mudanças significativas na forma de

---

<sup>19</sup> Para mais informações sobre o PUR Pendotiba, ver Gorham (2018), entre outros.

planejar a cidade. Com as políticas de cunho social e cultural de impacto, almejava-se construir uma nova identidade para a cidade. E, com a implantação da urbanização comercial, baseada na lógica do marketing e do empresariamento urbano, novas propostas surgiram como solução para antigos problemas. O planejamento pontual, os grandes projetos urbanos e as parcerias público-privadas passaram a nortear as estratégias dos agentes públicos que comandam a produção do espaço urbano, subordinando o poder público local às exigências do capital privado, em especial, o imobiliário.

O impacto desse processo de reorganização da configuração espacial da cidade, em meio ao avanço do ideário neoliberal e aos processos de reestruturação produtiva pode ser apreendido, ainda que precise ser estudado com mais profundidade, em algumas questões. Se por um lado impactou a forma de planejar os espaços públicos, por outro significou a explosão da segregação sócio-espacial e o aprofundamento da concentração de renda e desigualdade social. O favorecimento aos agentes do mercado imobiliário e à classe média local, associado à não democratização do acesso à terra para fins de moradia, possui vínculos diretos com os problemas de moradia e com a explosão da não-cidade.

É importante ressaltar que, ainda que este processo de constituição da cidade-mercadoria não tenha se realizado de forma linear, tendo a cidade experimentado alguns hiatos — como o período em que João Sampaio esteve à frente da Secretaria de Urbanismo e o primeiro governo de Godofredo Pinto — é possível detectar como o espaço tem sido produzido sob a mesma lógica de proteção à propriedade privada, favorecimento ao mercado imobiliário e abandono da questão habitacional. Se em alguns curtos intervalos de tempo, a gestão pública alinhou-se aos ideais da reforma urbana, como na fase de consolidação de seu Plano Diretor de 1992, na maior parte tempo esteve preocupada em garantir o processo de acumulação capitalista em detrimento da reprodução da força de trabalho.

Nesse sentido, o que parece ser um ponto-chave é a forma pela qual o agente público atuou no sentido de mediar e conciliar a coordenação dos diferentes interesses dos agentes. A concertação de interesses parece ser uma marca dos últimos governos de Niterói. Isso pode ser facilmente constatado quando se observa que áreas prioritárias foram garantidas para a atuação do mercado imobiliário através de novas propostas urbanísticas. Se a OUC tinha o objetivo de adensar o Centro, ampliando a participação de grandes empresas construtoras em nível nacional, os PURs favoreceram os setores imobiliários locais com uma legislação permissiva. Ou ainda, quando a alocação de equipamentos e serviços públicos se concentra nos bairros das Praias da Baía, colabora

para a reprodução desigual do espaço e o aprofundamento da fragmentação e segregação do tecido sócio-espacial.

Outro ponto de extrema relevância é a participação do Estado como legislador e regulador do uso do solo urbano. A inexistência de políticas urbanas efetivas de regulação do mercado de terras, somado à não utilização dos instrumentos no Estatuto das Cidades dificulta sobremaneira o acesso à terra urbanizada na cidade. Ao preterir a utilização de instrumentos como o direito de preempção, uso e ocupação compulsória e o IPTU progressivo em imóveis subutilizados, por exemplo, o poder público municipal perde a oportunidade de combater a valorização fundiária excessiva e de democratizar o acesso à terra. O problema do alto valor da terra tem sido a maior dificuldade para a realização do direito à moradia em Niterói.

Ainda que muitas dessas características apontadas não sejam exclusividade de Niterói, mas estejam presentes em muitas cidades brasileiras, é fundamental compreendermos a importância do Estado enquanto agente modelador do espaço urbano capitalista, criando, em muitas situações, condições indutoras de segregação sócio-espacial. Assim, através da capacidade do poder público em definir onde e como a cidade deve crescer, podemos observar que estratégias dotadas de intencionalidade, como a atuação da burocracia pública voltada para a manutenção dos interesses do capital privado e a transição de um período em que o Estado tinha um papel administrativo para o predomínio do que ficou conhecido como “empresariamento urbano”, colaboraram diretamente para os níveis de desigualdade no município.

#### 4 REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. (org.) **A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro, Lamparina Editora, 2001.
- AONO, Ruth. **Quo Vadis Niterói: Entre o discurso e a prática da política socioambiental**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF. Niterói, 2012.
- ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000.
- AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares. Niterói: transformações de um Centro sobrevivente. In: MACHADO, D.; VAZ, L. e REZENDE, V. (Org.). **Centros Urbanos: transformações e permanências**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Prourb / Casa 8, v. 1, p. 91-114, 2012.
- AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A Produção da Moradia nas Grandes Cidades: Dinâmicas e Impasses. In: AZEVEDO e RIBEIRO. **A Crise de Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In: MARICATO, E. (org.) **A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982 [1979].
- BOTELHO, Adriano. **O Urbano em Fragmentos: A Produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapespe, 2007.
- CAPEL, Horacio. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de Geografía**, Barcelona, v. 8, p. 19-56, 1974.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011 [1972].

- CORRÊA, Roberto Lobato. Segregação Residencial: Classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, P.; CORRÊA, R.; PINTAUDI, S. (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.
- \_\_\_\_\_. **O Espaço Urbano**. São Paulo, Editora Ática, 1995.
- FERREIRA, Alvaro. **A cidade no século XXI: segregação e banalização do espaço**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Diagnóstico Técnico de Apoio à Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município de Niterói**. Niterói, 2015.
- GORHAM, Cynthia. **Planejamento e participação: estudo de caso PUR Pendotiba, Niterói-RJ**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF. Niterói, 2018.
- HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- \_\_\_\_\_. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio.” **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, ano XVI, n. 39, 1996, pp. 48-64.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Estatístico Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999 [1970].
- LIMA, Júnia Maria Ferrari. Bairro da Concórdia em Belo Horizonte: uma discussão sobre o papel do Estado na dinâmica imobiliária. In: MENDONÇA, Jupira e COSTA, Heloisa Soares (Orgs.). **Estado e Capital imobiliário**. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora Arte, 2011
- LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997 [1977].
- MIZUBUTI, Satie. **O movimento associativo de bairro em Niterói (RJ)**. Tese (Doutorado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas). São Paulo: Universidade de São Paulo, 1986.
- NITERÓI. **Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV da Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói**. PMN, 2013.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- SÁNCHEZ, F. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, Henri. (org.) **A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro, Lamparina Editora, 2001, pp. [171-192].
- SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da cada (e da cidade) no Brasil industrial**. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1979, pp. [21-36].
- SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. **Limites e possibilidades das operações Urbanas Consorciadas: Notas sobre o Caso da área Central de Niterói (RJ)**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ. 2016.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. A cidade a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço. In: CARLOS, A. et al (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, p. 147-166, 2016b.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000. p.75-103.