

Fabricio Leal de Oliveira  
Adauto Lucio Cardoso  
Heloisa Soares de Moura Costa  
Carlos Bernardo Vainer  
Organizadores

# GRANDES PROJETOS METROPOLITANOS

RIO DE JANEIRO E BELO HORIZONTE

LETRACAPITAL

**IGO**  
INSTITUTO  
GEOCIÊNCIAS



Observatório  
das Metrópoles  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

**ETERN**  
LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA

**GRANDES PROJETOS METROPOLITANOS**  
**RIO DE JANEIRO E BELO HORIZONTE**



Fabricio Leal de Oliveira  
Adauto Lucio Cardoso  
Heloisa Soares de Moura Costa  
Carlos Bernardo Vainer  
Organizadores

# GRANDES PROJETOS METROPOLITANOS

RIO DE JANEIRO E BELO HORIZONTE



Copyright© Fabricio Leal de Oliveira, Adauto Lucio Cardoso,  
Heloisa Soares de Moura Costa e Carlos Bernardo Vainer (Organizadores), 2012  
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro, sem a autorização prévia por escrito dos organizadores, poderá  
ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados.

EDITOR  
João Baptista Pinto

CAPA  
Flávia de Sousa Araújo

PROJETO GRÁFICO | DIAGRAMAÇÃO  
Rian Narcizo Mariano

REVISÃO  
Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

G779

Grandes projetos metropolitanos : Rio de Janeiro e Belo Horizonte / Fabricio Leal de Oliveira (org.) ...  
[et al.]. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2012.  
362p. : il. ; 23 cm  
Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-136-2

1. Planejamento urbano - Rio de Janeiro (RJ). 2. Planejamento urbano - Belo Horizonte (MG).  
3. Política urbana - Rio de Janeiro (RJ). 4. Política urbana - Belo Horizonte (MG). I. Oliveira,  
Fabricio Leal de

12-1147. CDD: 711.40981531

CDU: 711.4(815.31)

28.02.12 07.03.12

033503

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - IPPUR/UFRJ  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão  
Cep 21941901 – Rio de Janeiro, RJ  
Tel/Fax (55) 21-2598 –1828 [www.ippur.ufrj.br](http://www.ippur.ufrj.br)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)



Fundação de  
Desenvolvimento  
de Pesquisa



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE MINAS GERAIS



IPPUR  
Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional-UFRJ



# Sumário

## Apresentação

*Fabricio Leal de Oliveira, Heloisa Soares de Moura Costa,  
Adauto Lucio Cardoso e Carlos Vainer*.....7

## Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos

*Carlos Vainer, Fabricio Leal de Oliveira  
e Pedro de Novais Lima Junior* ..... 11

## Efeitos de teoria: o debate acadêmico sobre os projetos urbanos e a legitimação de novas formas de produção do território

*Pedro de Novais Lima Jr* .....24

## Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte

*Heloisa Soares de Moura Costa e Jupira Gomes de Mendonça*..... 46

## Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras

*Fabricio Leal de Oliveira*..... 66

## A via expressa das políticas públicas no Rio de Janeiro: reflexões acerca dos impactos do Arco Metropolitano

*Adauto Lucio Cardoso e Flávia de Sousa Araújo*.....90

## Impacto do Arco Metropolitano sobre a intensidade das inundações na Baixada Fluminense

*Paulo Roberto Ferreira Carneiro*..... 118

## O Leste Fluminense, o COMPERJ e a questão urbano-habitacional

*Daniela Amaral, Fernanda Sánchez e Regina Bienenstein* ..... 151

A implantação do Aeroporto-Indústria em Confins e a ascensão da Aerotrópolis: burburinhos de uma fantasia organizada <i>Claudio Cesar de Paiva e Suzana Cristina Fernandes de Paiva</i> .....	187
Discursos e impactos em grandes projetos urbanos: estudo de caso sobre a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves <i>José Ricardo Vargas de Faria</i> .....	216
Megaeventos e Metrôpoles. Insumos do Pan-2007 e as perspectivas para as Olimpíadas de 2016 <i>Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein, Gilmar Mascarenhas e Alberto Oliveira</i> .....	232
O Projeto Linha Verde e a prática do desfavelamento de novo tipo: desdobramentos de uma política de remoção e reassentamento no Vetor Norte de Belo Horizonte <i>Geraldo Magela Costa e Erika Lopes</i> .....	265
Megaeventos e o direito à moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro <i>Orlando Alves dos Santos Junior e Mauro Rego Monteiro dos Santos</i> .....	287
Economias populares: alternativas de geração de trabalho e renda na Região Metropolitana de Belo Horizonte <i>Roberto Luís de Melo Monte-Mór e Sibelle Cornélio Diniz</i> .....	314
Caderno de Imagens .....	335

# Apresentação

---

*Fabricio Leal de Oliveira*  
*Heloisa Soares de Moura Costa*  
*Adauto Lucio Cardoso*  
*Carlos Vainer*

Na primeira década do século XXI, muitos foram os estudos e pesquisas sobre grandes projetos urbanos no Brasil. Operações urbanas, rodovias metropolitanas, projetos de reabilitação de áreas portuárias e/ou centrais, megaeventos envolvendo a construção de equipamentos esportivos e projetos imobiliários, plantas industriais, grandes condomínios residenciais e outros investimentos públicos e privados com expressão territorial mereceram análises críticas sobre a relação entre os empreendimentos e a cidade, em especial no que se refere à ampliação dos espaços de valorização imobiliária e à reprodução das desigualdades sociais nas grandes cidades brasileiras.

Entre 2007 e 2009, a realização de dois estudos complementares sobre grandes projetos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (COSTA *et all.* 2008 e 2009) permitiu uma estreita cooperação entre pesquisadores de diferentes campos disciplinares e fez emergir novas perspectivas sobre os processos de definição, implantação e gestão de grandes projetos nas metrópoles brasileiras. Coordenados conjuntamente pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG) e pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), os estudos envolveram também professores de outros setores da UFMG (Escola de Arquitetura e Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas) e pesquisadores do Rio de Janeiro, Paraná e São Paulo.

Esse livro consolida e atualiza alguns dos resultados desses estudos e incorpora análises de outros pesquisadores sobre grandes investimentos públicos e privados cristalizados em projetos nas regiões metropolitanas do Rio e Belo Horizonte. Apesar das afinidades entre muitas das abordagens aqui apresentadas, não se procurou circunscrever aos temas nenhuma orientação específica além



da problemática dos grandes projetos e sua capacidade de promover alterações significativas nas formas de produção e apropriação social do espaço urbano em grandes cidades brasileiras. As duas metrópoles oferecem um campo relativamente conhecido de implantação dos projetos, mas cada texto dialoga com aspectos ora específicos ora comuns a realidades tão diversas.

O contexto de Belo Horizonte é marcado por um forte protagonismo das políticas públicas estaduais que concentram, no tempo e no espaço, um volume significativo de investimentos em infraestrutura econômica – viária, aeroportuária, industrial, informacional, de serviços, de pesquisa – na direção norte de expansão da metrópole nas últimas décadas. A este movimento, seguem-se outras iniciativas públicas municipais e federais, bem como uma profusão de investimentos privados, imobiliários e produtivos, reforçando as transformações socioespaciais em curso na região. Tal processo explicita conflitos sociais latentes que se manifestam tanto sob a forma de resistência direta – como no caso das remoções –, quanto na forma de crescente apreensão por parte dos moradores de áreas tradicionalmente tidas como territórios populares – conjuntos habitacionais, loteamentos periféricos autoconstruídos – quanto às consequências dos conhecidos processos de valorização do espaço e gentrificação. Neste sentido reveste-se de fundamental importância a construção de alternativas econômicas populares, bem como de políticas urbanas locais de recuperação da valorização imobiliária desencadeada pelo investimento público.

Guardadas as especificidades locais, algumas das condições constatadas em Belo Horizonte podem ser observadas na metrópole do Rio de Janeiro, em especial no que se refere a conflitos socioambientais relacionados à implantação de grandes projetos públicos e privados. Em outros planos de análise – como aquele referente ao protagonismo do governo estadual mineiro no campo institucional – as diferenças não poderiam ser maiores. No Rio de Janeiro, por exemplo, o planejamento e a gestão metropolitana não constituem elementos relevantes do discurso governamental.

Certamente, os investimentos no Rio de Janeiro no início do século XXI também apontam para mudanças expressivas nas formas de estruturação e apropriação social do espaço metropolitano, vide as grandes plantas industriais em construção na extrema periferia, os investimentos em infraestrutura viária e os projetos relacionados aos Jogos Olímpicos de 2016.

Os capítulos iniciais recuperam referências gerais que são eventualmente acionadas nos textos que tratam de projetos específicos, tanto no que diz respeito

aos aspectos conceituais e metodológicos, quanto ao território metropolitano no qual se implantam os projetos.

O primeiro capítulo, de autoria de Carlos Vainer, Fabricio L. Oliveira e Pedro de Novais, recupera as referências metodológicas que orientam uma forma específica de análise de grandes projetos urbanos e que serviram de base – ou inspiração – para estudos de projetos no Brasil e, em especial, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte.

A seguir, Pedro de Novais apresenta um estudo sobre o campo acadêmico do planejamento urbano no Brasil, com a finalidade de dar visibilidade ao espaço social onde emergem os discursos e modelos de planejamento em prática no Brasil contemporâneo

Heloísa Costa e Jupira Mendonça tratam das transformações na dinâmica socio ambiental e imobiliária da Região Metropolitana de Belo Horizonte e pontuam, a partir desse caso, novidades e permanências no processo de urbanização no Brasil e sua relação com grandes investimentos públicos e privados.

Fabricio L. Oliveira aborda as práticas das administrações públicas brasileiras com relação aos grandes projetos urbanos, tendo como base de análise pesquisas e estudos sobre grandes projetos e sobre os planos diretores municipais elaborados nos últimos dez anos. Tópico específico sobre grandes projetos em Belo Horizonte apresenta, inicialmente, alguns dos projetos que serão discutidos ao longo do livro.

O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro é tratado em dois capítulos. Adauto Cardoso e Flávia Araújo abordam o contexto político-institucional e ideológico da transformação do projeto rodoviário em projeto de desenvolvimento e discutem seus impactos socioespaciais e ambientais, com destaque para as questões relacionadas ao acesso à moradia. Já Paulo Carneiro analisa o impacto da expansão urbana provocada pela implantação da rodovia sobre a intensidade das inundações na bacia do rio Iguaçu, na Baixada Fluminense.

Complementando a análise dos projetos com maior impacto na dinâmica metropolitana fluminense, Regina Bienenstein, Fernanda Sánchez e Daniela Amaral apresentam os resultados de pesquisa da Universidade Federal Fluminense sobre a relação entre o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), o processo de expansão metropolitana e a emergência da questão habitacional.

Os dois capítulos seguintes redirecionam o foco para Belo Horizonte e tratam de projetos sempre presentes nas discussões sobre o desenvolvimento

econômico e a estruturação urbana da metrópole mineira. Claudio Paiva e Suzana Paiva criticam as políticas baseadas em transposição de modelos e analisam o projeto de promoção do conceito de aeroporto-indústria na circunscrição do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins. José Ricardo Vargas de Faria interpela o discurso acionado para justificar a construção da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves e destaca a estreita articulação entre as dimensões política e simbólica do projeto.

A emergência de uma era de megaeventos no Brasil e suas implicações para as cidades é avaliada a partir do caso do Rio de Janeiro por Glauco Bienenstein, Fernanda Sánchez, Gilmar Mascarenhas e Alberto Oliveira, que investigam em que medida a experiência dos Jogos Panamericanos de 2007 fornece elementos para a avaliação das ações em curso para preparar o Rio de Janeiro para receber os Jogos Olímpicos de 2016.

Os processos de remoção de população de baixa renda para a viabilização de grandes projetos mereceram dois capítulos. Geraldo Costa e Erika Lopes analisam o que chamam de “desfavelamento de novo tipo” a partir do caso da remoção de cinco vilas para a implantação da Linha Verde em Belo Horizonte. Orlando Santos Jr. e Mauro Rego Monteiro Santos discutem os impactos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, com especial destaque para as remoções associadas à implantação de novas infra estruturas e equipamentos na cidade do Rio de Janeiro.

Finalmente, Roberto Monte-Mór e Sibelle Diniz destacam a importância de investimentos e ações em apoio à economia dos setores populares como forma de combate e minimização da exclusão da população de baixa renda nos processos desencadeados por grandes investimentos em infra estrutura no contexto urbano e metropolitano.

Referências: COSTA, H. S. M. (coord.), CARDOSO, A. L. (coord.), OLIVEIRA, F. L., COSTA, G. M., FARIA, J. R. V., PAIVA, C. C., VAINER, C., VIANA, R. M., FERREIRA, T. M. A., GARCIA, R. A., MATOS, R. E. S., SAADI, A. **Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte.** Relatório Técnico. Belo Horizonte: IGC/UFGM e IPPUR/UFRJ, 2008.

COSTA, H. S. M. (coord.), VAINER, C. (coord.), OLIVEIRA, F. L., COSTA, G. M., FARIA, J. R. V., PAIVA, C. C., MENDONÇA, J. G., CARMO, L. N., MONTE-MOR, R. L. M., NASCIMENTO, N. O., BAPTISTA NETO, O., LAGE, S. D. L. E., INACIO, R. A. C., ANDRADE, H. **Estratégia de Desenvolvimento da Cidade, com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).** Relatório Técnico. Belo Horizonte: UFGM e IPPUR/UFRJ, 2009.

# Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos<sup>1</sup>

---

*Carlos Vainer<sup>2</sup>*

*Fabricio Leal de Oliveira<sup>3</sup>*

*Pedro de Novais Lima Junior<sup>4</sup>*

Em 1990, em palestra pronunciada no Encontro Anual da Association of Collegiate Schools of Planning realizado em Austin, no Texas, Manuel Castells interpelou a audiência com uma forte afirmação e uma provocante pergunta: “*O mundo mudou: o planejamento pode mudar?*”. Ao lado de algumas constatações – “*O fracasso histórico <...> das economias de planejamento centralizado*” – e de algumas profecias não realizadas – “*O aparentemente irreversível declínio da supremacia americana, ao lado da*

1. Esse texto tem como base os relatórios da pesquisa “Grandes Projetos Urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira?”, especialmente o relatório final, síntese da pesquisa, elaborada por seu coordenador, Carlos Vainer. Foram incluídas, também, observações e análises de tópicos da pesquisa (*Estudo Comparativo e Survey*) elaborados por Fabricio Leal de Oliveira e Pedro Novais, e outras referências e atualizações produzidas para este livro. A pesquisa, realizada entre 2005 e 2006 – com recursos do Lincoln Institute of Land Policy e coordenação do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ) – contou com a participação de diversas universidades e instituições brasileiras. A discussão metodológica envolveu professores e pesquisadores da UFRJ, UFF, USP, UNICAMP, UNESP, UFV, UFBA e IPARDES: Carlos Vainer, Alberto de Oliveira, Ana Fernandes, Fabricio Leal de Oliveira, Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein, Mariana Fix, Rosa Moura e Pedro de Novais Lima Junior.

2. Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Coordenador do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETTERN/IPPUR/UFRJ e Pesquisador I do CNPq.

3. Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisador do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETTERN/IPPUR/UFRJ.

4. Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisador do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETTERN/IPPUR/UFRJ.

*igualmente irreversível ascensão do Japão, e da relativa melhoria de posição da Europa Ocidental no concerto mundial*” –, uma profissão de fé: “O reconhecimento do mercado como o mecanismo menos irracional para alocar recursos escassos” (CASTELLS, 1990, p. 4)<sup>5</sup>.

Abstraído o brilho conhecido do palestrante, no essencial, nada que já não houvesse sido dito por muitos outros autores. Mas, desta feita, quem fazia tais afirmações era o mesmo autor, melhor seria dizer a mesma autoridade que, anos antes, porta-voz autorizado da mais ortodoxa corrente do estruturalismo marxista francês, havia produzido alentada e pretensiosa crítica da Sociologia Urbana de Chicago e do planejamento urbano de modo geral. O reconhecimento das virtudes do mercado capitalista vinha do mesmo teórico que, nos anos 70, denunciava a *questão urbana* como cortina de fumaça que obscurecia o que estava em jogo nas cidades: a reprodução da força de trabalho (CASTELLS, 1973)<sup>6</sup>. Se não se pode dizer que este foi um *turning point* para a história da disciplina do planejamento, o fato é que o ator e suas circunstâncias conferiram a esta palestra um caráter simbólico: expressão de que um novo pensamento urbano e uma nova concepção de planejamento, que se delineavam desde o início dos anos 80, pareciam aptos a unificar esquerda e direita, ex-marxistas e liberais sob o constrangimento dos novos tempos.

Nos anos seguintes, Castells e outros vão elaborar e reelaborar muitos dos pressupostos deste novo pensamento, que enraizava suas premissas e ideias básicas em outras tantas práticas e momentos simbólicos. Pode-se mesmo afirmar que a literatura sugere quase tantos momentos de ruptura quantos são os autores, críticos ou apologistas. Para uns, tudo começou com La Défense, em Paris; para outros, a gênese estaria em Baltimore, no Battery Park ou nas Docas de Londres; não poucos tomam Barcelona como espaço-

---

5. Tradução livre de “The world has changed: can planning change?” [...] “The historical failure <...> of centrally planned economies” [...] “The seemingly irreversible decline of American supremacy, with the equally seemingly irreversible ascent of Japan, and the relative improvement of the position of Western Europe in the world concert” [...] “the recognition of the market as the least irrational mechanism to allocate scarce resources”.

6. Castells vai renegar de maneira inequívoca suas críticas à sociologia urbana dos anos 70 no trabalho que produziu com Jordi Borja para a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II: “<...> *la ciudad, tanto en la tradición de la sociología urbana como en la conciencia de los ciudadanos en todo el mundo, implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobretudo, de instituciones políticas de autogobierno*” (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 13)

-tempo de consagração dos novos modos de planejar e fazer cidades. Não é relevante arbitrar essa disputa em torno a pioneirismos, mesmo porque cada um destes eventos marcantes trouxe sua contribuição para a constituição e consolidação das concepções de cidade e modelos de planejamento urbano que se tornariam largamente hegemônicos, inclusive na América Latina.

Especialmente a partir dos anos 90, manuais de gestão municipal, roteiros de planejamento estratégico de cidades e orientações para projetos urbanos propõem a promoção do crescimento econômico e da competitividade, assim como o envolvimento do setor privado, em substituição às práticas urbanísticas de domínio exclusivo do Estado: ações normativas, eventualmente distributivas e participativas. Pode-se dizer que nos anos 90, inclusive no Brasil, o *Master Project* tomou o lugar do *Master Plan*, que prevalecera nas décadas anteriores. Apesar de o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) ter reacendido as expectativas em torno dos planos diretores ao concentrar na sua regulamentação municipal um conjunto de possibilidades de intervenção pública na dinâmica urbana capazes de ampliar o acesso à moradia e à cidade, como mostra pesquisa recente de âmbito nacional (OLIVEIRA, 2011), em poucos lugares do Brasil os novos planos diretores implicaram alteração significativa nas práticas das administrações públicas, geralmente comprometidas com estratégias de promoção das cidades e de ampliação das suas condições de competitividade para atração de investimentos e empregos.

A produção literária sobre grandes projetos urbanos, seja ela prescritiva ou descritiva, apologética ou crítica, indica a consolidação de novas práticas de decisão e intervenção na cidade. A mudança foi, assim, assumida por uns como inexorável (ASCHER, 2001) e criticadas por outros (MOULAERT; RODRÍGUEZ; SWYNGEDOUW, 2003). De fato, o embate entre apologistas ou críticos, ao expressar divergências em torno de pontos comuns, contribui para demonstrar o movimento pelo qual, já há algum tempo, vem passando o planejamento urbano contemporâneo.

Certamente não faltaram propostas de combinação entre atributos dos modelos de planejamento em disputa, assim como há cidades em que se tem experimentado um *mix* de práticas. Lungo, por exemplo, pergunta se “*em lugar da dicotomia entre partir do projeto urbano para construir cidade ou o inverso, não é melhor argumentar que se trata de utilizar os dois caminhos de maneira simultânea*” (LUNGO, 2004, p.27).

Otimismo que a experiência, pelo menos a brasileira, não justifica, pois ali onde modelos e práticas coexistem, a convivência tem sido sempre tensa e o equilíbrio tem se mostrado impossível.

O que releva destacar é que os grandes projetos urbanos constituem, por assim dizer, a face prática, concreta, da adoção das concepções competitivas, *market oriented* e *market friendly*, que são a marca não apenas do modelo de planejamento estratégico de cidades, mas das práticas concretas de muitas administrações públicas municipais e estaduais no Brasil.

Isto tem consequências e impõe opções metodológicas para todos os que, particularmente no Brasil, e na América Latina de maneira geral, se propõem a examinar os resultados de décadas de políticas e intervenções urbanas conduzidas à luz da reforma do Estado e sob a égide das políticas macroeconômicas de reajuste estrutural. Se a reflexão crítica pode focalizar centralmente conceitos, retóricas e representações acerca do que é e do que deve ser a cidade, o exame das consequências práticas deste modelo tem que focalizar centralmente a *performance* dos grandes projetos urbanos.

O esforço realizado por Moulaert, Rodriguez e Swyngedouw (2003) para embasar a discussão teórico-conceitual em estudos empíricos de cidades européias apontou para uma direção promissora, mas seus conceitos e evidências empíricas nem sempre são pertinentes para as realidades das cidades latino-americanas e, em particular brasileiras<sup>7</sup>. Este o ponto de partida e sentido dos estudos que deram origem à pesquisa *Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira*<sup>8</sup>, campo de produção da grade analítica que tem servido como uma das referências para uma série de estudos e pesquisas sobre grandes projetos urbanos no Brasil e, em especial, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte: um olhar, antes empírico que teórico, para as práticas antes que para os conceitos.

Para começar, contudo, é preciso delimitar o que se entende por grande projeto urbano, pois a literatura especializada oferece uma longa e variegada lista de definições. Não é raro que o mesmo autor, conforme o contexto, opere com conceitos distintos e designações variadas. Sem pretender uma revisão exaustiva, caberia assinalar que, apesar de inúmeras

---

7. O risco é que os críticos dos modelos reproduzam o comportamento mimético de seus defensores: adotar de maneira imediata e pouco reflexiva a produção gerada em outros contextos urbanos e intelectuais.

8. Ver nota 1.

divergências e nuances conceituais, o fato é que os autores se reconhecem e sabem exatamente do que estão falando, como sabem que estão falando de uma e mesma família de intervenções urbanas.

A maioria dos autores destaca o tamanho ou um outro indicador de porte da intervenção. Altshuler e Luberoff (2003) optam por definir como indicador sintético do tamanho o volume de investimento – grandes projetos, para os autores, seriam aqueles que custariam pelo menos US\$ 250 milhões<sup>9</sup>. Smolka (2004), por outro lado, enfatiza o volume ou tamanho da intervenção, mas para destacar uma qualidade específica: é por serem operações de larga escala e por envolverem volumosos recursos e extensas superfícies que as grandes intervenções urbanas conseguem afetar os fatores que determinam o gradiente de rendas fundiárias que, via de regra, para os empreendedores e proprietários pequenos e médios, são externalidades que pesam sobre sua atividade e sobre as quais não têm condições de interferir (SMOLKA, 2004).

Assim como os grandes projetos tendem a promover rupturas na dinâmica imobiliária e na formação dos preços fundiários, as formas de envolvimento estatal na sua formulação, operação ou gestão também sofrem descontinuidade. A intervenção do Estado vai muito além de uma participação financeira e é decisiva ao produzir exceções ou renúncias fiscais ou urbanísticas que oferecem ao grande projeto um espaço legal formatado segundo suas necessidades. É aqui, talvez, em que mais se explicita a flexibilidade, elemento central dos novos modelos de planejamento. Assim, pela sua própria natureza e dinâmica, os grandes projetos urbanos supõem e dependem do que se poderia chamar de urbanismo *ad hoc*: o Estado atua menos como regulador e representante dos interesses coletivos da cidade e mais como “facilitador” do projeto (LUNGO, 2004, p. 44).

Críticos e proponentes dos grandes projetos também convergem ao identificarem entre seus atributos específicos o fato de promoverem e dependerem de modalidades de articulação entre as escalas locais, nacional e internacional. Finalmente, os grandes projetos aparecem também, na literatura, como grandes investimentos políticos e simbólicos. A seu modo, expressam e coagulam coalizões políticas e seus projetos de cidade (MOLOTCH, 2006; VAINER, 2002).

Investimento financeiro, institucional, político, simbólico, urbanísti-

---

9. Valor de 2003.



co-arquitetônico, os grandes projetos, que queremos circunscrever e reconhecer como uma família de intervenções urbanas, poderiam ser definidos como uma intervenção que instaura rupturas na cidade, entendida esta como espaço social multidimensional. Sem pretender uma listagem exaustiva, seria possível indicar alguns tipos de rupturas que os grandes projetos promovem, intencionalmente ou não:

a) Rupturas institucionais, através da implantação e desenvolvimento de novos tipos de arranjo institucional e administrativo, cuja marca é a parceria público-privada, mas cujas formas podem ser as mais variáveis;

b) Rupturas urbanísticas, pela geração de espaços que introduzem, pela monumentalidade e/ou qualidades particulares, descontinuidades na malha e paisagem urbanas pré-existentes;

c) Rupturas legais, pela criação de regras *ad hoc* que geram descontinuidades no espaço legal da cidade;

d) Rupturas na dinâmica imobiliária e no gradiente de valores fundiários, pela sua capacidade de alterar os “fatores externos” que intervêm na determinação dos preços da terra e na conformação e distribuição espacial dos modos de uso do solo;

e) Rupturas políticas, ao instaurar ou reconfigurar coalizões políticas que disputam legitimidades e hegemonia no espaço urbano;

f) Rupturas simbólicas, ao produzir novas representações e imagens da cidade;

g) Rupturas escalares, ao introduzir novas relações entre as esferas local, nacional e internacional, tanto do ponto de vista financeiro-econômico quanto do ponto de vista cultural.

Em síntese, os grandes projetos urbanos desencadeiam rupturas nos espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local.

Certamente, raros ou inexistentes são os projetos que incidem de modo igualmente intenso em todos estes subespaços e provocam equivalentes efeitos institucionais, urbanísticos, políticos, legais, fundiários, simbólicos, escalares. Seja como for, esta abordagem nos permite afirmar que, mais além de uma grande obra, o grande projeto urbano é uma intervenção portadora de expressivo potencial de disrupção. Assim, torna-se pos-

sível escapar de uma definição puramente quantitativa e conferir sentido a elementos presentes, embora de maneira dispersa e pouco sistemática, na literatura do campo.

A complexidade do objeto, portanto, não permitiria a sua consideração a partir de uma única perspectiva, seja ela econômica, social ou política, pois a análise unidimensional frustraria a intenção de penetrar a realidade (LEFEBVRE, 1995).

Por outro lado, o diagnóstico da realidade urbana brasileira permite afirmar que políticas e intervenções urbanas devem ter como foco, valor estruturante e diretriz fundamental, dois objetivos: o alargamento e aprofundamento da cidadania democrática e a redução das desigualdades socioespaciais vigentes na cidade. Assumido este pressuposto, tratar-se-ia de elaborar uma grade analítica que permitisse avaliar se e em que medida os GPUs têm contribuído, ou não, para que nossas cidades sejam mais democráticas e menos desiguais.

O desdobramento desse pressuposto e dessas considerações em uma experiência concreta de pesquisa, que exigia a definição de procedimentos que permitissem a seleção e análise comparativa de um conjunto de projetos brasileiros, resultou na construção de uma matriz de análise abrangente que, a partir das informações e insumos disponíveis, procura abordar os projetos urbanos e suas relações a partir das seguintes ênfases ou dimensões:

a) Dimensão política: refere-se ao contexto sociopolítico (município, estado) da emergência e/ou da implantação do projeto e envolve a análise (i) das coalizões políticas locais e aquelas formadas a partir do projeto, (ii) do contexto político no momento da elaboração e implantação do projeto, (iii) dos grupos e movimentos de apoio e de contestação ao projeto, sua posição social, práticas e discursos.

b) Dimensão institucional: refere-se aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto. Envolve a análise (i) das mudanças institucionais identificadas (atores e organizações participantes, parcerias etc.), (ii) dos novos dispositivos legais e/ou modificação da legislação existente, (iii) das características do processo decisório – inclusive as formas de controle social –, (iv) dos modos de operação e implementação do projeto.

c) Dimensão simbólica: relacionada à economia simbólica dos proje-

tos e à sua ordem de justificação. Envolve a análise (i) das referências conceituais, matrizes, valores e representações acionados para fundamentar, justificar e orientar a implementação dos projetos, (ii) das retóricas e discursos em disputa, (iii) das motivações acionadas como justificação, (iv) das referências apresentadas como exemplos ou modelos (autores, experiências, lugares, projetos).

d) Dimensão arquitetônico-urbanística: relacionada aos agentes (consultores, projetistas), à concepção do programa, às referências urbanísticas e arquitetônicas acionadas e às obras de infraestrutura planejadas e executadas e sua relação com a dinâmica urbana. Envolve a análise (i) dos atores responsáveis pela elaboração e implantação do projeto, (ii) das referências urbanísticas (autores, obras, lugares etc.), (iii) do programa e do partido arquitetônico/urbanístico do projeto e sua relação com o entorno e com a cidade, (iv) da linguagem arquitetônica adotada e do padrão tecnológico da obra, (v) das obras de infraestrutura planejadas e executadas em função do projeto, (vi) dos instrumentos urbanísticos/fundiários relacionados ao uso e ocupação do solo.

e) Dimensão fundiária: aborda os processos de geração, apropriação e utilização de mais-valias imobiliárias, à transformação na estrutura fundiária e aos processos de incorporação. Envolve a análise (i) das mais-valias imobiliárias (formas de geração, sua apropriação e uso), (ii) dos processos de incorporação fundiária relacionados ao projeto, (iii) da evolução dos preços na área de implantação em relação ao conjunto da cidade, (iii) da transformação na estrutura fundiária.

f) Dimensão socioambiental: enfatiza a distribuição, pelo território, dos impactos econômicos e ambientais e sua relação com o processo de desenvolvimento urbano. Refere-se também ao acesso social e controle público dos equipamentos, assim como aos deslocamentos compulsórios e aos processos de gentrificação e segregação socioespacial relacionados ao projeto.

g) Dimensão econômico-financeira: relacionada ao financiamento (investimento público e privado) do projeto, aos modos de exploração econômica dos empreendimentos e aos seus impactos do ponto de vista fiscal (receitas tributárias). Enfatiza a análise das modalidades de financiamento e dos modos de exploração econômica do projeto, das formas de participação do poder público e da distribuição de custos e benefícios gerados.

Não se pretende que as análises sejam feitas de forma isolada, mas que se procure construir relações entre as diferentes dimensões – tratam-se, antes, de ênfases que privilegiam determinadas perspectivas. A relevância maior ou menor de cada dimensão é definida de acordo com as características específicas do projeto e do seu ambiente de implantação. Cada projeto analisado exige uma crítica da própria matriz de análise – que é tomada apenas como ponto de partida –, que pode ser complementada ou reduzida de acordo com as necessidades. Como as informações costumam ser limitadas e nem sempre estão disponíveis no tempo adequado, é pouco provável que a análise atenda a todas as dimensões. A orientação de abrangência de análise, contudo, permanece sempre como referência.

Em primeiro lugar, cabe registrar os limites da própria classificação das dimensões analíticas. Não seria difícil, através de procedimentos taxonômicos, decompô-las em um número maior de dimensões, ou, inversamente, agrupá-las em categorias mais sintéticas. Na verdade, o tempo, os recursos, as informações disponíveis e os agentes sociais envolvidos indicarão, em cada caso, o adequado nível de agregação. Mais complexo é o problema decorrente da complexidade das redes causais, suas sinergias e interações. Eis problemas que a sensibilidade dos analistas parece prometer melhores resultados que grandes sofisticações metodológicas.

Esta questão remete para outro e grande problema: quem avalia? Certamente, valores e critérios, mesmo quando estabelecidos com o máximo de objetividade possível, serão compreendidos e acionados de maneira diversa por atores situados em espaços sociais e espaciais distintos. Admitindo-se, pois, a impossibilidade de princípios e procedimentos universalmente adequados, metodologias de avaliação deveriam ser capazes de captar esta diversidade, bem como de contextualizá-las às realidades particulares de cada conjuntura e cada cidade – isto é, de cada situação espaço-temporal. Estas questões ganham enorme relevância quando se pensa em metodologias de avaliação *ex ante*, isto é, procedimentos metodológicos que visariam informar processos decisórios, pois incidem diretamente sobre o próprio desenlace dos grandes projetos. E neste ponto, é bom lembrar que a participação social poder introduzir mudanças de rumo significativas e, inclusive, em alguns, pode significar a inviabilização do projeto.

Finalmente, uma última escolha se coloca no caminho da avaliação: a

temporalidade. Em que horizonte temporal os processos de ruptura devem ser considerados? Quais os tempos que se configuram como adequados? Quantos anos são necessários para medir os efeitos cumulativos de uma grande intervenção sobre os valores e usos do solo? Ademais, não há nenhuma razão para acreditar que efeitos políticos, fundiários, urbanísticos ou simbólicos possam e devam ser pensados como dotados de mesmos ritmos e intensidades temporais, o que torna ainda mais complexos os processos de avaliação.

Na verdade, o problema do horizonte temporal de avaliação não é específico ao objeto deste texto e se coloca para todo e qualquer processo de avaliação de políticas, planos e projetos. Esta questão interpela toda a ciência que toma os processos sociais como objeto de análise, pela natureza intrinsecamente histórica destes processos. Não há solução técnica ou metodológica, e diferentes atores, segundo suas perspectivas e interesses, elaborarão cálculos, diagnósticos e prognósticos nos horizontes temporais com os quais conseguem operar conceitualmente ou para os quais dispõem de informações minimamente consistentes, ou ainda nos quais seus projetos políticos fazem sentido. Teoricamente, o ideal seria acionar diferentes horizontes temporais, de modo a permitir que os tomadores de decisão possam arbitrar não apenas valores, objetivos e critérios, mas também tempos.

### **Comentários finais**

Cabe, por fim, advertir para as limitações de um exercício de avaliação cujos resultados apresentados em diferentes pesquisas sobre grandes projetos (VAINER et al., 2006, COSTA et al., 2008 e 2009) esteve longe de poder considerar, menos ainda resolver, todas as questões aqui alinhadas. Em sua realidade histórica concreta os grandes projetos urbanos se apresentam e são decididos, levados adiante, implantados e vividos como fatos urbanos no pleno sentido da palavra, isto é, como fatos sociais totais. Isto significa que a abordagem que os segmenta por dimensão só tem sentido como instrumento analítico que pretende capturar sua riqueza e complexidade. Apenas para fins analíticos, e apenas com certa dose de reserva, é possível separar o político do institucional e do simbólico, o fundiário do econômico financeiro, e assim por diante. A consciência destas limitações não invalida o exercício de avaliação, mas aponta para a necessidade de

avançar, ampliando as potencialidades de uma metodologia que merece ser ainda criticada e aperfeiçoada.

Como conferir consistência conceitual e técnica a processos de avaliação de grandes projetos e, em particular, a processos de avaliação *ex-ante*, que informem processos decisórios? O desafio metodológico fundamental para os que buscam critérios para a discussão e avaliação da experiência concreta de grandes projetos reside na necessidade e dificuldade de instaurar uma base razoável e o mais objetiva possível<sup>10</sup> num terreno tão atravessado por convicções, paixões, ideologias e interesses. Múltiplos atores, distribuídos nas diversas escalas e hierarquias que conformam a vida urbana, disputam posições e recursos, pois a cidade é arena e objeto de disputas. É este o contexto em que se pensa, aqui, conceber e experimentar uma metodologia que permita avaliar grandes projetos urbanos.

## Referências

ASCHER, F. **Les nouveaux principes de l'urbanisme** (Tradutor, Trans.). Paris: Éditions de l'Aube. 2001.

ALTSHULER, Alan; LUBEROFF, David. **Mega-projects: The changing politics of urban public investment**. Washington, D.C./Cambridge, Mass, Brookings Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. Uma estratégia falar: a cultura das novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002, 3ª edição, pp.11-74.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid, United Nations for Human Settlements (Habitat)/Taurus, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico**. Lisboa, Difel, 1989.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, julho/1996, p. 152-166.

CASTELLS, Manuel. **La question urbaine**. Paris, Maspéro, 1972.

---

10. Se a pretensão de objetividade constitui ingenuidade ou má-fé quando se trata de ciências sociais, tal não desobriga o trabalho científico de uma busca permanente por graus máximos de objetivação tanto da posição da qual fala o pesquisador, quando dos resultados de sua pesquisa.

CASTELLS, Manuel. **The world has changed: Can planning change?**. Austin, Texas, ACSP, 1990 ( Keynote Speech, mimeo.)

CHOAY, Françoise. **Regra e o modelo: sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1985.

\_\_\_\_\_. **Urbanismo: utopias e realidades**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

COSTA, H. S. M. (coord.), CARDOSO, A. L. (coord.), OLIVEIRA, F. L., COSTA, G. M., FARIA, J. R. V., PAIVA, C. C., VAINER, C., VIANA, R. M., FERREIRA, T. M. A., GARCIA, R. A., MATOS, R. E. S., SAADI, A. **Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte**. Relatório Técnico. Belo Horizonte: IGC/UFGM e IPPUR/UFRJ, 2008.

COSTA, H. S. M. (coord.), VAINER, C. (coord.), OLIVEIRA, F. L., COSTA, G. M., FARIA, J. R. V., PAIVA, C. C., MENDONÇA, J. G., CARMO, L. N., MONTE-MOR, R. L. M., NASCIMENTO, N. O., BAPTISTA NETO, O., LAGE, S. D. L. E., INACIO, R. A. C., ANDRADE, H. **Estratégia de Desenvolvimento da Cidade, com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)**. Relatório Técnico. Belo Horizonte: UFGM e IPPUR/UFRJ, 2009.

FERNANDES, Ana. **Grandes Projetos Urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira**. Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (Bahia, Brasil). Relatório Final. Rio de Janeiro, 2006, mimeo.

FIX, Mariana. **Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano: O que se pode aprender com a experiência brasileira**. Estudo de caso: Operação Urbana Faria Lima. Relatório 2. Rio de Janeiro, 2006, mimeo.

GARAY, Alfredo M. El montaje de una gran intervención urbana. In: LUNGO, Mario (compilador). **Grandes proyectos urbanos**. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004, pp. 69-145.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995

LUNGO, Mario. Grandes proyectos urbanos: una visión general. In: Lungo, Mario (compilador). **Grandes proyectos urbanos**. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004, pp. 15-68

MOLOTCH, Harvey, **The City as a Growth Machine**. Disponível em: <http://nw-ar.com/face/molotch.html>. ultimo acesso: 30/05/2006

MOULAERT, Frank; RODRIGUEZ, Arantxa; SWYNGEDOUW, Erik. **The globalized city: economic restructuring and social polarization in European Cities**. Oxford, Oxford University Press, 2003.

NOVAIS, Pedro; OLIVEIRA, Fabricio et al.. **O que se pode aprender com a experiência brasileira**. Survey: Relatório Final. Rio de Janeiro, 2006, mimeo.

OLIVEIRA, Fabricio.. Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar. In: **ANAIS do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

SMOLKA, Martim. Presentación. In: LUNGO, Mario (compilador). **Grandes proyectos urbanos**. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004, pp. 11-14.

VAINER, C. (coord.), NOVAIS LIMA JR., P., OLIVEIRA, F. L., SÁNCHEZ, F., BIENENSTEIN, G., OLIVEIRA, A., FIX, M., MOURA, R., FERNANDES, A. M. **Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira**, 2006. Relatório técnico. Rio de Janeiro: LILP e IPPUR/UFRJ, 2006.



# Efeitos de teoria: o debate acadêmico sobre os projetos urbanos e a legitimação de novas formas de produção do território

---

*Pedro de Novais Lima Jr.<sup>1</sup>*

## **Introdução: mudanças no planejamento urbano e revisão no urbanismo**

No receituário de intervenções urbanas passaram a figurar a partir de meados dos anos 80 iniciativas de incitação de processos de desenvolvimento urbano fundamentadas em intervenções pontuais no espaço físico. Essas iniciativas constituem um conjunto relativamente amplo de práticas, sintetizadas na noção de *Projeto Urbano*. A denominação não apenas resume um modo de intervenção; remete a um modo de pensar, um conceito no qual prevalece a lógica de processo e a consideração de atores diversos constitutivos de um contexto socioeconômico complexo.

Segundo Ingallina (2001), trata-se de uma ideia em construção que implica uma ruptura com o urbanismo tradicional. Geralmente os Projetos Urbanos são apresentados como sendo capazes de prover soluções a um conjunto de problemas sociais e econômicos, culturais e ambientais com que se deparam as aglomerações urbanas nesse início de milênio. Essa pretensão, apoiada na referência a uma variedade de novos instrumentos de escrutínio e intervenção na realidade, supõe uma visão de cidade que vai além da abordagem formalista. Resgata-se, conforme alguns autores, uma linha de análise e ação que remete aos antecedentes do surgimento da urbanística no século XIX: conforme observa Choay (1989; p.10), naquele período, os efeitos da Revolução Industrial sobre o tecido urbano, ao desestruturar a organização espacial existente, permitiram romper com a adesão a seus conteúdos semânticos,

---

1. Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisador do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETTERN/IPPUR/UFRJ.

fazendo despertar um estranhamento sobre o fato urbano. Cumulativamente, a preocupação com as questões sanitárias e com as soluções para os transportes e a comunicação nas aglomerações urbanas daria início a novas formas de ver – institucionalizadas na forma de disciplinas (RONCAYOLO, 1992) – e intervir na cidade, desde então passível de ser destacada de seu contexto e concebida como um objeto de atenção, sujeito ao exame crítico. Nessa linha, distinguindo os Projetos Urbanos das práticas de “embelezamento”, Tsiomis (1996) faz referência às operações urbanísticas de Haussmann em Paris a fim de tratá-los como “*estratégia[s] de reconquista da cidade*”.

No Brasil, a história recente do urbanismo e do planejamento urbano revela a cidade sendo tratada como lugar da produção de desigualdades sociais (RIBEIRO, 2001; VAINER, 2000). No entanto, a emergência dos Projetos Urbanos, acompanhando os discursos sobre a atração de fluxos de capitais e a competitividade na economia global, indica uma perspectiva diferente, relacionada ao interesse em garantir e sustentar o desenvolvimento local, ainda que sem maior atenção à maneira como os benefícios e os custos serão apropriados por diferentes segmentos da sociedade. Vale-se, para isso, da ampliação da escala geográfica tomada por referência nas decisões sobre o planejamento urbano e as políticas municipais. A mudança se apoia na asserção de um contexto de transformações no tecido urbano, relacionadas ao processo de formação de um espaço globalizado. Tomar a escala global por referência implica o reconhecimento de um número crescente de atores em operação, o que torna mais complexo o ambiente sob análise e dificulta os processos decisórios: os Projetos Urbanos são apoiados em múltiplas competências e em negociações não restritas ao Estado. Demandam, assim, maior cuidado na coordenação das diferentes atividades e na gestão das imbricações.

A ampliação da escala espacial implica, assim, a incorporação de uma escala temporal na decisão. Se, conforme lembra Portas, no urbanismo modernista “*não se incluía a noção de tempo*” (1996, p.30) – planos eram elaborados para longos prazos –, os Projetos Urbanos dependem da consideração de condições de factibilidade, inclusive no que diz respeito ao tempo, que não está totalmente determinado ou inteiramente conhecido de partida: trata-se de um processo aberto, com retroalimentações e abordagens iterativas, pelo qual o projeto está sujeito a frequentes adaptações.

Os Projetos Urbanos são afirmados em oposição às práticas urbanísticas do modernismo: a cidade é tomada em fragmentos, articulados em

um sistema, e seu desenvolvimento não pode ser totalmente antecipado, como se dependesse da intervenção de um único e onipotente ator, o Estado. As novas práticas do urbanismo e do planejamento urbano e os conceitos e representações a elas associados – a ideia de rede e sistema aberto, as noções de processo e ‘complexidade’ (VIRILIO, 1993; TSIOMIS, 1996) – constituem, relativamente ao processo de estranhamento descrito por Choay (1989), evidências de uma outra mudança de mentalidade no que diz respeito à cidade. Um novo olhar que demanda novas formas e instrumentos de intervenção: os métodos modernistas para lidar com a cidade já não convêm à realidade do mundo globalizado.

De um modo geral, a análise dessas práticas tem se detido na correlação entre as condições objetivas e intersubjetivas que estruturam o mundo contemporâneo (HARVEY, 1990; ARANTES; 1998, 2000). Os analistas tendem, porém, a desconsiderar a dimensão cultural do processo, isto é, os atores e autores que, em trabalho simultaneamente político e teórico, originalmente de crítica às propostas modernistas para a cidade, as defendem e elaboram: em oposição aos urbanistas e planejadores tradicionais e à gestão normativa e burocrática da cidade, advogam para si uma maior competência analítica e prospectiva capaz de apresentar respostas coerentes para os desafios que a cidade enfrenta, conforme a representação corrente do mundo contemporâneo.

Este artigo é produto de uma pesquisa<sup>2</sup> que procura, através de uma análise da bibliografia sobre o urbanismo contemporâneo no Brasil, dar visibilidade ao espaço social onde emergem os discursos associados à noção de Projetos Urbanos. Com isso entende-se ser possível apontar algumas das condições da reflexão e relativizar as propostas que aspiram recortar as novas práticas como constituindo um recorte disciplinar próprio do urbanismo na atualidade.

---

2. Em versões anteriores, o trabalho contou com o apoio dos seguintes arquitetos, então estudantes de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Viçosa (UFV), ou da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF): Leticia Cardoso Costa (UFV, bolsista PIBIC-CNPq) Natália Emmanuelle de Faria (UFJF, bolsista de Treinamento Profissional), Nathália C. Fayer de Almeida (UFJF, bolsista de Treinamento Profissional), Elson Fabiano Alves (UFJF, voluntário). Sendo ainda estudantes de Arquitetura e Urbanismo, também participaram da pesquisa: Nicole Andrade da Rocha (UFJF, bolsista PROBIC-FAPEMIG) e Thiago da Silva Andrade (UFJF, bolsista BIC). Por fim, deve-se registrar o apoio intelectual recebido dos seguintes professores: Maria Marta dos Santos Camisassa (UFV), Raphael Barbosa Rodrigues (UFJF)

## As críticas ao urbanismo modernista e ao planejamento integrado

Por identificar a aparente irracionalidade do espaço urbano como responsável pelo que se designava crise, desordem e ineficiência, o urbanismo modernista, voltava-se para a reorganização espacial da cidade em zonas funcionais: forma racional para enfrentar contradições sociais (SOUZA, 2001). A inauguração de Brasília, em 1961, constituiu sua maior realização no Brasil e, pode-se dizer, o início de seu declínio: Durand (1985, p.295) afirma que pouco após a inauguração da nova capital encerrou-se a fase idílica da arquitetura brasileira, quando as encomendas estatais dinamizavam a arquitetura e o urbanismo modernistas. Posteriormente, a ditadura, a política universitária, a atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e a repressão policial dificultaram a reprodução das hierarquias de prestígio que garantiram a receptividade do modernismo no país.

Internacionalmente, os trabalhos de Jacobs (2000) Rossi (2001), Choay (1965), Lefebvre (1970; 1974), Debord (1997), entre outros, contribuíram para colocar sob suspeita as realizações modernistas e para questionar a racionalidade simplificada, princípio ordenador do processo de decisão, que caracterizava o movimento moderno. No entanto, a ditadura brasileira permitiu uma sobrevida ao *urbanismo de plano* ao centralizar em nível federal o sistema de planejamento e distribuição de recursos governamentais, ao tratar a questão urbana como um problema da *técnica* – e não da *política* – e ao tomar, como principal instrumento urbanístico para o nível municipal (SERRA, 1991, p.77; ROLNIK, 1990), o Plano Diretor. Este seria instrumento de coordenação do processo decisório e da implementação de ações, fazendo-as convergir para os objetivos comuns, definidos na esfera política (SERRA, 1991; p.147). O foco estritamente físico-territorial, prevalecente nas práticas de intervenção sobre o espaço urbano, passou a ser mais abrangente; tentativa de articular políticas públicas de desenvolvimento social e econômico. Desse modo, equipes multidisciplinares vieram a substituir as anteriormente dominadas por arquitetos e engenheiros.

Os anos da ditadura viram crescer o aparelho estatal de planejamento do território: agências foram criadas e substituídas, técnicos foram contratados e capacitados, instituições de ensino em planejamento urbano e regional foram estabelecidas. Formaram-se, no período, técnicos que pensa-

vam a cidade e dispunham de instrumentos específicos para tal: métodos de seleção, coleta e análise de dados; técnicas para a elaboração de planos; instrumentos, especialmente os legais, para a consecução de objetivos.

Conforme diversos autores (SERRA, 1991; SOUZA, 2001; ROLNIK, 1990; entre outros), os planos não tinham legitimidade a nível local – elaborados, como eram, nos escritórios de empresas consultoras, geralmente de outros municípios – o que contribuiu para que fossem desprezados. Rolnik observa que,

“os planos reiteravam padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente reproduzida [... enquanto] o destino da cidade ia sendo negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos através de instrumentos como cooptação, corrupção, *lobby* ou outras formas de pressão utilizadas pelos que conseguiam ter acesso à mesa centralizada de decisões” (1990).

Além disso, de acordo com Serra,

“a partir de meados dos anos 70, a fundamentação ideológica do planejamento centralizado começa a ser menos utilizada, pois, aparentemente, o regime [ditatorial] se acha legitimado pelos seus próprios sucessos. Inicia-se um período de arbítrio franco, que somente será mitigado nos últimos seis anos, quando o fracasso da administração federal torna-se evidente e os sinais de uma crise profunda já não podem mais ser escondidos” (1991, p.149).

Apesar das críticas, o efetivo declínio do urbanismo de plano, pode-se dizer, só aconteceu no Brasil nos anos 80, com o crescente interesse em formas participativas de decisão, com o agravamento da crise econômica e o desmantelamento do sistema centralizado de planejamento, sem a afirmação dos sistemas municipais ou estaduais correspondentes. Pelo contrário, aos poucos a ideia de planejamento perdeu pulso. No Rio de Janeiro seu esgotamento foi marcado pelo fim da discussão sobre a região metropolitana em 1988 (NACIF em entrevista a FREIRE & OLIVEIRA, 2002, p.172).

Deve-se lembrar que os técnicos formados em planejamento urbano puderam ser acionados quando a Constituição de 1988 trouxe à cena, mais uma vez, o Plano Diretor. No entanto, os cursos de planejamento urbano instalados no Brasil haviam mudado o foco: concebidos para treinar

planejadores para o exercício profissional, dedicaram-se posteriormente ao desenvolvimento de uma consciência crítica sobre a dimensão política dos processos urbanos e regionais (RANDOLPH, 2008).

O aparecimento de novos modelos para orientar a intervenção sobre o espaço urbano – Planos Estratégicos, City-Marketing, Projetos Urbanos, surgidos a partir do início da década de 1990 – sugere, assim, uma mudança significativa no cenário do urbanismo e do planejamento urbano: redefiniram as prioridades do setor público, demandaram novas formas de apreensão e representação da cidade e do tecido social, e subverteram a lógica das discussões e das ações. Produziram uma deformação no campo ao funcionarem como mecanismo de redistribuição dos capitais disponíveis, o que permitiu que certos atores dispusessem de condições para interferir e orientar o debate.

### **Conjuntura profissional: o retorno do arquiteto-urbanista**

A inflexão nas práticas foi possível na conjuntura da globalização, em especial, pelo incremento da circulação, em escala mundial, de *experts* e modelos de ação relacionados ao planejamento do território em tempos de competição entre lugares. Essa conjuntura contribuiu para uma conformação particular do campo profissional da arquitetura e urbanismo no Brasil, que se poderia descrever, no fim dos anos 80, como cindida entre os arquitetos *stricto sensu* ('puros', 'de prancheta') e os envolvidos com o planejamento urbano. Identidades profissionais antagônicas, reconhecidas pelo senso comum e encontradas em estado latente no campo profissional, espelham as diferentes origens e trajetórias sociais dos que ingressam na atividade, sendo perpetuada por mecanismos informais de seleção: por exemplo, o conceito e a expectativa de realização profissional, ou ainda, a maior facilidade para conseguir trabalho assalariado, para os planejadores ou urbanistas, em comparação ao capital financeiro e de relações sociais requeridos para o estabelecimento de um escritório de arquitetura com uma razoável carteira de clientes, no caso dos arquitetos propriamente ditos.

No extremo – no *continuum* aqui concebido as gradações são infinitas –, os ligados ao projeto de arquitetura interessam-se por questões formais ou conceituais, sendo geralmente identificados por sua associação à dimensão artística ou especulativa da arquitetura e do urbanismo. Valem-se de um

*habitus* constituído na graduação que os inclinará à percepção ambiental (a imagem da cidade) como método de análise, e à intervenção física como instrumento da intervenção. Trabalham em escritórios de projetos, muitas vezes próprios, onde coordenam uma equipe multidisciplinar, cujos profissionais – subcontratados ou parceiros, em geral subordinados – executam ‘projetos complementares’. Os do planejamento urbano, apoiados na norma, interessados em temáticas sociais e envolvidos com as questões da prática – desse modo, identificados, pelos primeiros, com trabalho banal – são, em geral, funcionários de empresas públicas, pois, como lembra Helia Nacif, arquiteta formada em 1973 na UFRJ (ex-secretária de Urbanismo do Rio de Janeiro), “na parte do urbanismo, então [quando essa divisão atinge o seu auge], não havia como não trabalhar para o Estado, ou com o Estado” (entrevista a FREIRE & OLIVEIRA, 2002, p.169). Assalariados, trabalhando com colegas, e não com subordinados, a posição do arquiteto tendia, portanto, a ser marginalizada diante de geógrafos, sociólogos e economistas, de cujos métodos e instrumentos analíticos dependem para apreender a cidade: dados quantitativos, sobre os quais se pode garantir controle lógico.

Pode-se dizer que os arquitetos *stricto sensu* encontravam-se em posição ainda mais periférica no debate urbanístico, posto que, além de não dominarem o instrumental para pensar a questão urbana em termos da dinâmica e não da forma – motivo pelo qual eram desprezados pelos planejadores –, também enfrentavam a crescente presença estrangeira diretamente, função dos consultores em circulação internacional, indiretamente, pela formação, no exterior, de técnicos e intelectuais na área. De qualquer modo, essa configuração dicotômica do universo profissional, ambientada numa época em que o Estado era tido como o ator central da política urbana, é que permite compreender a acolhida dos *Projetos Urbanos*. Eles implicaram a ruptura com divisões previamente estabelecidas e permitiram que os papéis coadjuvantes do arquiteto ou do urbanista no planejamento urbano fossem reunidos, na figura do arquiteto-urbanista, reforçando sua posição diante de outros profissionais no país ou de concorrentes estrangeiros. Deve-se lembrar que a acolhida fez emergir ou acentuou uma tensão presente no campo, manifesta nas tentativas de estabelecer as terminologias ‘desenho urbano’ ou ‘projeto urbano’ (VASCONCELLOS, 2006), formas diferentes de conceber o urbanismo. O domínio teórico das novas práticas, pode-se sugerir, é transformado em arma na disputa teórica e profissional.

## O discurso dos arquitetos-urbanistas e a demanda por fundamentação teórica

A adoção de uma perspectiva nova no urbanismo, verdadeiro processo de conversão, implicou uma “*maneira de agir [...] que marca[...] um momento de transição entre a maneira tradicional de pensar o urbanismo e uma nova abordagem, menos rígida e mais aberta às transformações e aos debates*” (INGALLINA, 2001). Ela foi acompanhada da reformulação do discurso que incluía não apenas a crítica aos modelos tradicionais, isto é, o urbanismo do plano, mas também a apologia a experiências internacionais – Barcelona como exemplo – e a recepção de algumas práticas e modelos estrangeiros (o planejamento estratégico, o marketing de cidades, entre outras, surgidas no início dos anos 90).

A crítica dirigia-se, sobretudo, ao caráter normativo e generalista dos planos. A norma é considerada um anacronismo em tempos em que as rápidas mudanças exigem flexibilidade. Ao mesmo tempo, o tratamento generalista da cidade é tido como problemático por ignorar as especificidades dos diferentes lugares que constituem a cidade: em oposição ao interesse exclusivo na infraestrutura e ao urbanismo baseado na legislação, a questão da forma urbana voltava a ter importância. Assim, por exemplo, deu a entender Helia Nacif que tendo por referência a ordem estética, afirmou que “*a lei urbanística do Rio de Janeiro era geral e não condizia com as características do bairro [de Laranjeiras]*” (p.171). Conclui dizendo “*que o que vemos hoje no Brasil é a falência do urbanismo. Todas as cidades brasileiras cresceram de uma forma muito feia; contra todos os planos de organização, o que se vê é uma desorganização generalizada*” (entrevista a FREIRE & OLIVEIRA, 2002, p.184).

O conflito de posições que se instaurava tomou a forma de disputas quanto à atualidade das diferentes posições: os da ação e prática *versus* os acadêmicos e teóricos. Os primeiros, que adotavam o discurso do novo, se proclamavam realistas e pragmáticos e criticavam os demais como utópicos, pautados em ideologia. Conforme a avaliação de Nacif, em geral sujeitavam o processo de decisão a discussões prolongadas (que impossibilitavam acompanhar a dinâmica de transformação urbana), enquanto os “*institutos acadêmicos do Rio*”, em particular, se mantiveram como guardiões de uma visão limitada e “*equivocada*”, dissociada da



realidade ambiental urbana (entrevista a FREIRE & OLIVEIRA, 2002, p.178; 184).

Os discursos que se disseminam nesses primeiros períodos de mudanças carecem de conteúdo; apoiam-se na força simbólica associada à origem e aos agentes de sua veiculação. Maneiras de objetivar conhecimentos ainda intuitivos, não suprem a necessidade de formas mais consistentes, mais logicamente estruturadas, capazes de sustentar e conduzir as novas práticas. Estas só seriam encontradas em um corpo teórico sistematizado, alinhado com as novas representações sobre o mundo contemporâneo, o que ainda não estava disponível no Rio de Janeiro, no início dos anos 90, quando retornaram as encomendas estatais para projetos urbanísticos.

Em entrevista ao autor, um dos sócios de conhecido escritório de arquitetura do Rio de Janeiro, que participou dos projetos para o programa Rio-Cidade, depois de afirmar a importância do Arquiteto para pensar o espaço urbano (que “*o arquiteto é um profissional que trabalha no espaço urbano também*”) – ainda que não houvesse trabalhado até então com projetos urbanísticos – observou que não havia entre diversas equipes contratadas, base conceitual atualizada para trabalho nessa escala. Perguntado sobre a consolidação e consistência do aparato que apoiava a tomada de decisões nos projetos em pauta, sugeriu que o arcabouço teórico, cujas bases encontram-se nas críticas ao modernismo, ainda estava em construção:

“Não digo uma consistência, mas uma preocupação e um pensamento [...], pela crítica à arquitetura moderna e ao urbanismo moderno, enfim, [...] toda a leitura que a gente tem, por exemplo, do Rossi, ou do Kevin Lynch e de outro teórico, do Alexander, pessoas assim começaram a questionar o espaço moderno, tudo isso vem quando a gente está trabalhando com arquitetura, mas ela está fundamentalmente direcionada para a cidade”.

Os arquitetos nomeados (Rossi, Lynch e Alexander) estabeleceram as bases para o enfrentamento ao urbanismo modernista em meados dos anos 60, “*chegaram tardiamente*” no Rio de Janeiro (conforme lembrou o entrevistado) e constituem a base teórica, ainda hoje muito comum, nos cursos de graduação em Arquitetura e Urbanismo no país.

## **A institucionalização de novas práticas urbanísticas: o lugar da literatura**

A demanda por fundamentação teórica vai encontrar oferta correspondente quando surgiram instituições de ensino envolvidas na renovação do urbanismo, como o Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, criado em 1993, mesmo ano de lançamento do Programa Rio-Cidade e outras novidades – o Favela-Bairro e o Plano Estratégico do Rio de Janeiro – que se estabeleceram como referências e deflagraram um conjunto de iniciativas acadêmicas voltadas para sobre elas refletir, emprestar-lhes sentido e garantir a disponibilidade de competências para implementá-las. O foco não é mais a formação, entre os planejadores, de uma consciência crítica quanto à ação do Estado e ao sentido do planejamento, mas a de urbanistas pró-ativos, conforme indica a “Proposta do Programa”,

“[...] visa responder à necessidade de pesquisa neste campo do conhecimento, e atende à demanda de formação e capacitação docente e de profissionais habilitados a atuar nos processos de intervenção e configuração do espaço da cidade”<sup>3</sup>

A introdução do debate na Academia vai conduzir a questão por caminhos propriamente acadêmicos: os artigos, as dissertações e teses, como expressão das disputas e afirmações no campo, servirão para constituir um pensamento sobre o tema no país e alimentar as experiências. A literatura constitui, por isso, eixo de investigação capaz de revelar as características do lugar onde se produz teoria. As evidências sugerem-na como elemento fundamental por meio do qual acadêmicos se organizam a fim de elaborar, dar sentido e prover respostas à questão urbana: ao garantir o registro histórico dos acúmulos de conhecimento e evidenciar os movimentos teóricos e as movimentações sociais, a produção bibliográfica se torna referência e lugar de reconhecimento para os agentes constituintes do campo. Conforme será descrito adiante, com base nas referências apontadas e na

---

3. Conforme [http://www.fau.ufrj.br/prourb/prog\\_apresentacao.htm](http://www.fau.ufrj.br/prourb/prog_apresentacao.htm) (acessado em dezembro de 2006).

ocupação de espaços institucionais e de produção literária, foram identificados autores e instituições, as relações que estabelecem entre si e as referências intelectuais nas quais se apoiam (BOURE, 1993).

### **Articulações intelectuais, conforme evidenciadas na pesquisa**

Com a investigação empírica procurou-se encontrar as relações objetivas a estruturar o universo social onde as teorias são construídas. Trabalha-se com a noção heurística de campo: “*um espaço de jogo, um campo de relações objetivas entre indivíduos ou instituições que competem por um mesmo objeto*” (BOURDIEU, 1983). Para a construção (cartografia) do espaço de relações no qual se afirmam os Projetos Urbanos a pesquisa se apoia em informações disponíveis na literatura sobre o tema (livros, anais, artigos). A análise desses dados permite reconhecer os atores, identificados por suas posições e condições sociais, e pela maneira como estabelecem na formação do campo, ou seja, o *sujeito epistêmico*, isto é, construído a partir de um conjunto definido de propriedades que o posicionam num espaço controlado, definido pelas diferenças entre os indivíduos.

Consideradas as primeiras publicações relevantes sobre o tema no Rio de Janeiro, identificaram-se dois os possíveis pontos pelos quais se pode adentrar o universo intelectual considerado. O primeiro deles é o livro *Cidade e Imaginação* (MACHADO & VASCONCELLOS, 1996), coletânea de trabalhos prefaciada por Luiz Paulo Conde, então secretário de Urbanismo no Rio de Janeiro, três anos após a criação do PROURB. O outro eixo de entrada na temática, selecionado para o início da parte empírica da pesquisa, é a obra *Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro* (SCHICCHI & BENFATTI, 2004). Trata-se de edição especial da revista *Oculum*, que reúne ensaios de pesquisadores do Rio de Janeiro e de São Paulo, sobre temas emergentes em planejamento e gestão do território. A publicação registra, com isso, alguns dos caminhos de consolidação da temática, motivo pelo qual foi escolhida.

Procurou-se reconhecer primeiramente o perfil dos autores, a fim de identificar disposições a orientar as posições teóricas: os idiomas que dominam, as relações acadêmicas priorizadas, entre outros aspectos que caracterizam a formação de seus *habitus* intelectuais. Também foram consideradas as referências bibliográficas, que indicam a literatura que

conhecem, as influências comuns, as referências circulares. Finalmente, buscou-se verificar as relações objetivas entre os autores: participação em bancas, orientações, coautoria de artigos.

### Perfil dos autores

A análise do perfil dos autores, necessária para a verificação das determinantes sociais para a renovação do debate sobre o urbanismo, apoiou-se na base Lattes do CNPq. Em sua maioria os autores são arquitetos, graduados em grandes universidades nos anos 70, ou seja, quando começava a ser questionada a *hegemonia* modernista e renovadas as cadeiras ocupadas pelos simpatizantes do movimento moderno. A maioria tem título de Mestrado ou Doutorado de instituições brasileiras (USP e UFRJ).

Mantêm atividades profissionais em grandes universidades (entre os 28 autores, 11 atuam no Estado do Rio de Janeiro e 17 no Estado de São Paulo) e são fluentes, em maior grau o inglês e o francês; em terceiro lugar, o espanhol. Trata-se de capital cultural que orienta suas disposições diante do tema: o idioma dominado delimita a literatura a que têm acesso, e assim as questões e abordagens que têm possibilidade de emergir. A diferença é significativa se considerado que na bibliografia utilizada pelos autores a crítica venha dos países de língua inglesa, enquanto que a apologia encontra-se sobretudo em francês e espanhol.

FORMAÇÃO		TITULAÇÃO	
DÉCADA	CURSO	MESTRADO	DOCTORADO
1960	Arq. e Urbanismo	USP	USP
1970	Ciências Sociais	UFRJ	UFRJ
1980	Sit	UNICAMP	UNICAMP
1990	Arquitetura	FGV-SP	U. Paris
2000	Filosofia	FGV-SP	U. Paris XII
	Eng. Civil	UFSC	U. Quebec
	História	U. Paris	U. Paris
	Direito	U. Cornell	U. Cornell
		U. Londres	U. Cambridge
		U.A. de Veneza	U. Londres
			U. Nova York

GRÁFICO 1: Formação acadêmica e titulação dos autores

## **Características da bibliografia utilizada nos textos**

A literatura francesa foi base para um dos autores do Rio de Janeiro, que só tem em comum com os demais a referência a François Ascher. O inglês é predominante entre as referências em outra língua, sendo que três autores (todos de São Paulo) demonstram grande conhecimento dos textos anglo-americanos. A literatura empregada sugere também articulações internacionais, que não apenas servem de canal para experiências e modos de pensar estrangeiros, mas que garantem certa transferência de capital simbólico pela associação entre pesquisadores locais e do exterior.

O português é a língua da ampla maioria das referências. Embora isso possa sugerir a autonomia que a discussão tem ganhado no Brasil, deve-se notar que, no processo de construir teorias, os autores estão se valendo do que há disponível e, além do mais, no caso do livro analisado, há certa atenção a casos empíricos.

Quanto aos locais onde os textos de referência foram publicados, são, em sua maior parte, no Brasil: São Paulo (118) e Rio de Janeiro (69). Trata-se, mais uma vez, não do recurso à bibliografia brasileira consolidada no tema – ela ainda é incipiente em 2004 –, mas da adaptação de conhecimento acumulado nesse campo às questões em pauta.

Por fim, a grande maioria das publicações às quais se faz referência é recente, e provém de artigos científicos, o que sugere que o arcabouço teórico se apoia em produção contemporânea sobre o urbanismo, fator que reafirma a atualidade do debate.

**ORIGENS DAS PUBLICAÇÕES**

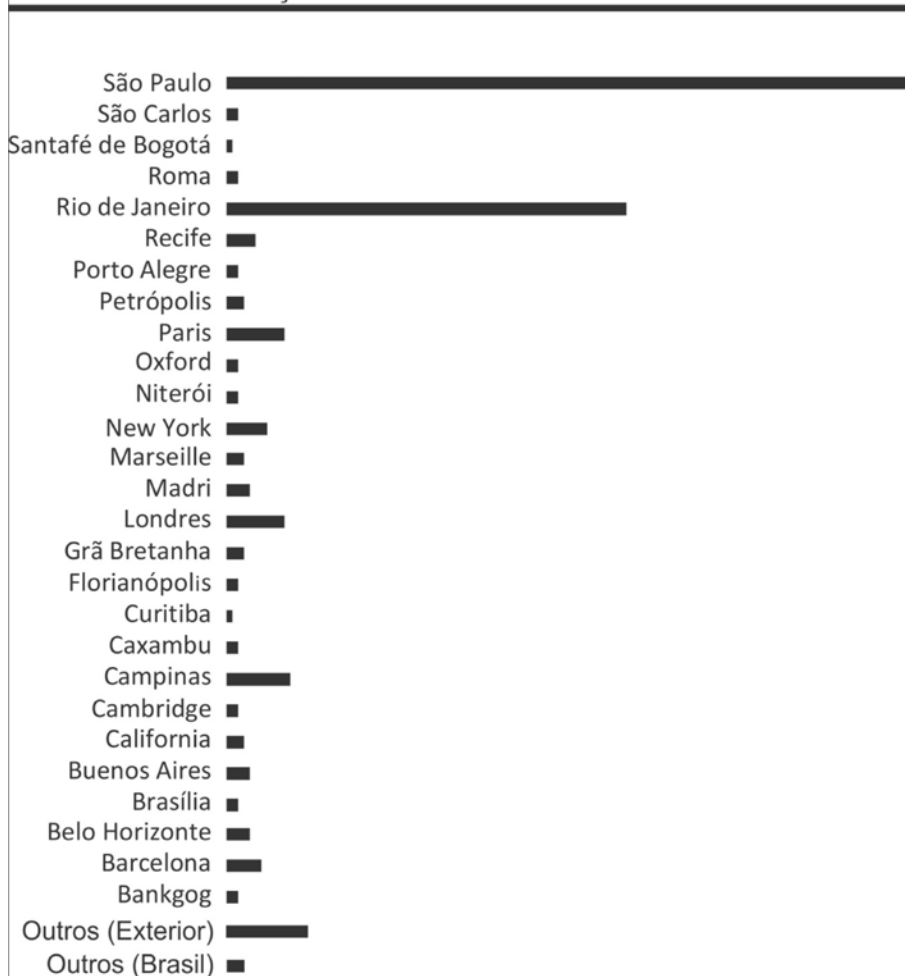


GRÁFICO 2: Origem geográfica das publicações referidas

## DÉCADA DE PUBLICAÇÃO DAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

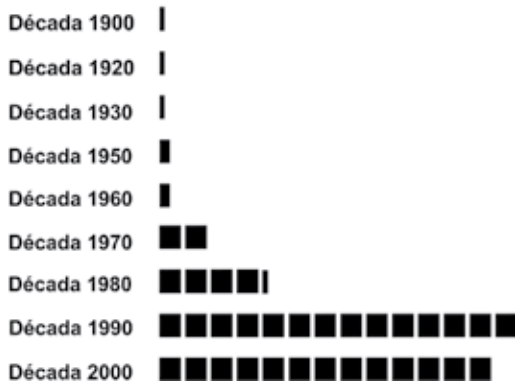


GRÁFICO 3: Década de publicação das referências bibliográficas empregadas

## TIPO DE REFERÊNCIAS

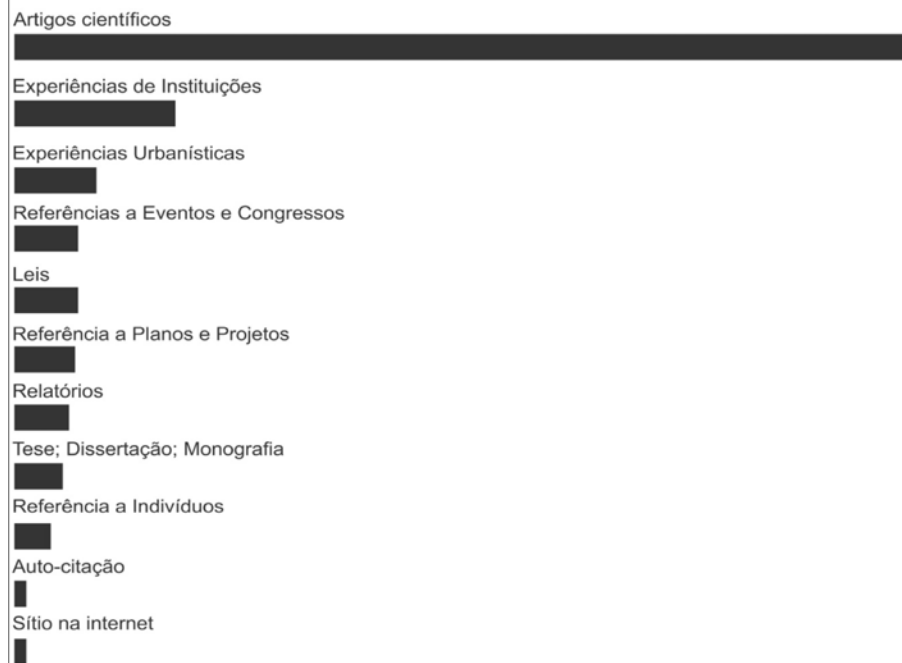


GRÁFICO 4: Tipo de fonte referida

## Referências bibliográficas comuns entre os autores

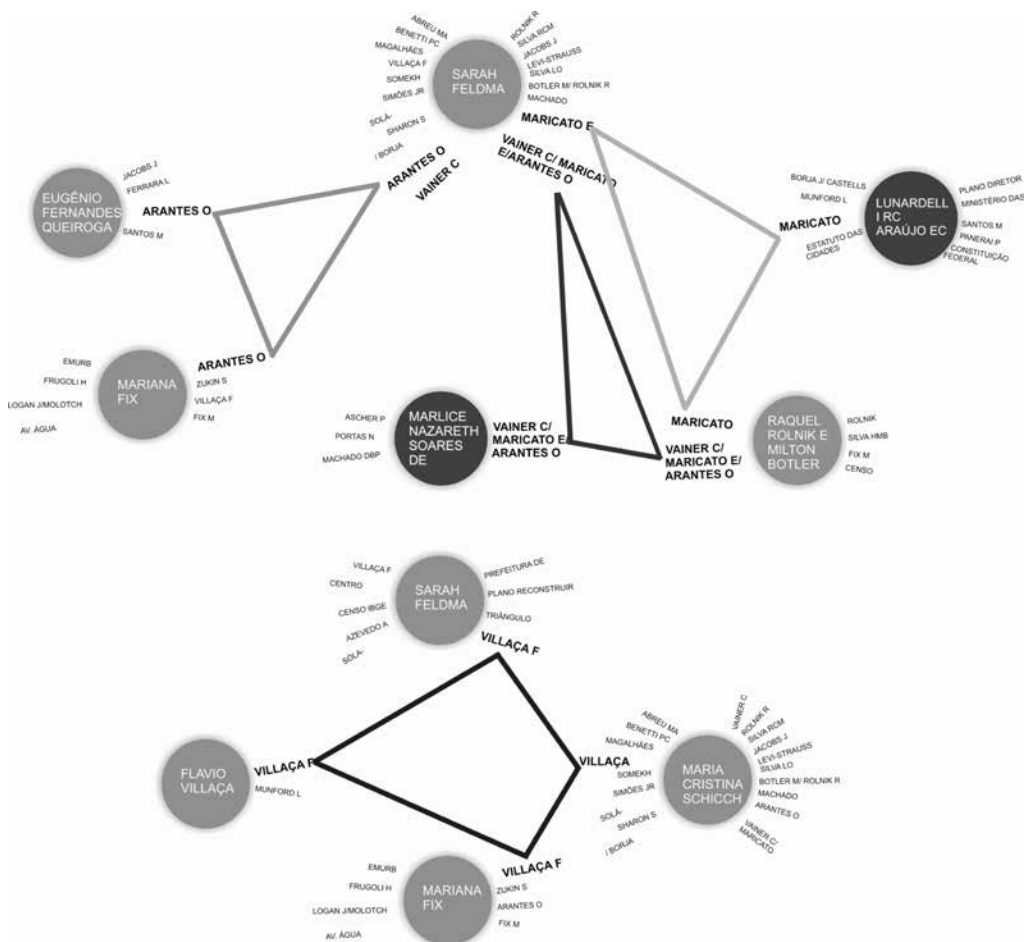
Com base nas referências intelectuais dos autores dos diferentes artigos foram elaborados mapas que buscaram: registrar as referências bibliográficas de cada texto e verificar quando a mesma referência era compartilhada por vários autores. Assim, concebeu-se um pequeno diagrama circular (representativo do *sujeito epistêmico*), de cujo centro irradiam linhas indicativas de cada uma das referências adotadas.

As fontes bibliográficas comuns podem ser verificadas quando se relacionam os diferentes autores às referências indicadas nos textos: a convergência das linhas irradiantes indica correspondência bibliográfica (ver MAPA 1 – Referências comuns a três ou mais autores). Os mapas elaborados indicaram a fragilidade da hipótese inicial, de que seria possível encontrar alguns poucos autores servindo de referência para o campo estudado. De fato, em termos quantitativos, são poucas as referências compartilhadas por pelo menos dois autores: considerando o número absoluto de citações (354) encontradas, 80% não encontram correspondência entre as referências de outros autores e apenas 13% são referidos em dois artigos. Entre os que mais aparecem nos textos estão Sharon Zukin, François Ascher, Nuno Portas – os dois últimos claramente reconhecidos entre os acadêmicos do Rio de Janeiro –, e o livro de Arantes, Maricato & Vainer (escrito por críticos de ambos os estados), e um autor que recorreu, com frequência (seis vezes), à autocitação.

Essa ausência indica não existirem referências fortes – atores que detêm o monopólio – no campo, o que dá lugar para a emergência de estratégias individuais, evidenciadas pela profusão de títulos referidos, forma pela qual se atesta o domínio de um assunto ou se constrói autoridade sobre um tema, como é o caso de dois autores, um do Rio de Janeiro e outro de São Paulo, que, por apresentarem número significativo de referências bibliográficas comuns aos demais, indicam uma visão abrangente do espaço intelectual. Observação similar quanto a outros autores, indicativa do esforço de domínio intelectual sobre o debate no campo, pode ser feita quando se consideram as várias referências aos críticos do urbanismo contemporâneo (Zunkin, Arantes *et alii*, os mais referidos).

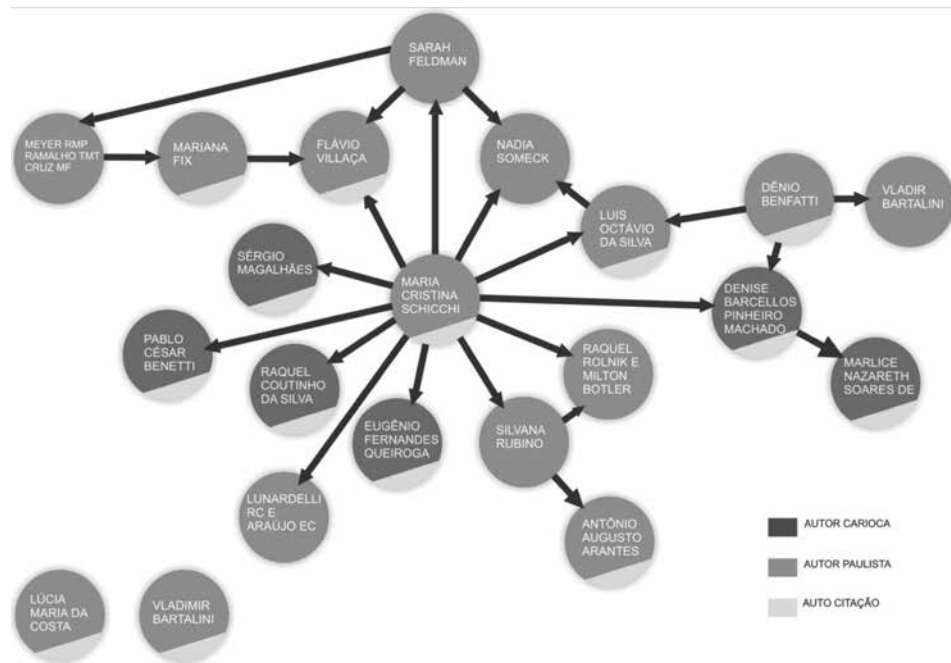
O mapa abaixo mostra o número ainda mais reduzido de citações bibliográficas comuns a três ou mais autores (o número de vértices de cada polígono indica o número de autores que fizeram referência a um mesmo texto).





MAPA 1: Referências comuns a três ou mais autores

Se, por um lado, a cartografia das referências bibliográficas permitiu afirmar a inexistência de poucas fontes em comum, por outro lado, possibilitou perceber uma situação impensada quando do início do trabalho: no mapa que apresenta todas as referências bibliográficas empregadas, alguns autores aparecem isolados dos demais, isto é, sem referências comuns, como se desconhecêssem ou considerassem irrelevantes para seus temas mesmo os textos mais conhecidos (isto é, aqueles reconhecidos entre os seus pares). Verificou-se serem representativos de áreas acadêmicas que poderiam ser consideradas periféricas na discussão sobre projetos voltados para o desenvolvimento e a estruturação urbana (por exemplo, a política habitacional, o paisagismo). A participação desses indivíduos indica a tentativa de abarcar o tema e dar centralidade à publicação.



MAPA 2: Interação entre os autores

No mapa seguinte, encontram-se apenas os autores da coletânea. As setas indicam a referência de um autor ao outro da mesma coletânea (o segmento no círculo indica a autocitação, recurso empregado em diferentes graus pela maioria dos autores). Busca-se, assim, identificar o grau de reconhecimento mútuo entre autores do Rio de Janeiro e de São Paulo. Nota-se que é pequeno o número de citações entre eles; também são poucos os que poderiam ser considerados as principais referências, isto é, os que mais são indicados pelos outros autores: Flávio Villaça, Nadia Someck e Raquel Rolnik & Milton Bootler, de instituições paulistas, os mais referidos pelos outros autores da publicação.

### Relações objetivas estabelecidas entre os atores

A análise bibliográfica, que identificou as referências comuns entre os autores, foi precedida por uma análise dos currículos, nos quais foram obtidos dados sobre a formação acadêmica, titulação (capital institucionalizado), atuação profissional, idiomas em que são fluentes, entre outras informações que permitem verificar o capital cultural de cada

autor. Porém, a fim de medir a distribuição de capital social – conjunto de relações sociais, que implicam reconhecimento mútuo, no qual os indivíduos estão inseridos e podem acionar – entre os autores, um outro mapa foi construído.

Com base no cruzamento de informações selecionadas dos currículos Lattes foram plotadas as interações entre os autores em diferentes atividades, tais como a organização de eventos e a participação em bancas e em publicações. Os mapas resultantes permitiram verificar que são poucas as participações conjuntas (em bancas, por exemplo), evidência de que, por um lado, ainda são frágeis as articulações entre os autores, ao mesmo tempo que são fortes os limites institucionais e geográficos: autores de uma mesma instituição participam com mais frequência em atividades comuns do que autores de instituições diferentes, sobretudo se situadas em diferentes estados. Nesse caso, encontraram poucas oportunidades de trabalho conjunto. Também é reduzida a experiência coletiva na produção de artigos: as informações extraídas dos currículos indicam que apenas alguns, todos de São Paulo, têm experiência de coautoria com outros participantes do livro.

### **Algumas conclusões**

A emergência de práticas identificadas como *Projetos Urbanos* tem suscitado uma reestruturação do campo acadêmico e profissional, uma vez que contribui para a retomada do lugar do arquiteto-urbanista no planejamento do território, ao mesmo tempo que uma deformação no campo... desenho urbano.

Da análise empreendida pôde-se elaborar um primeiro esboço do quadro de intelectuais que têm contribuído para dar legitimidade e sustentação teórica ao urbanismo contemporâneo no país e dar sentido à intervenção do arquiteto na cidade contemporânea. Entretanto, esse quadro – de fato, proposto pelos organizadores da publicação – evidencia uma articulação ainda incipiente do campo intelectual: são poucas as atividades conjuntas, sobretudo se os autores são de diferentes estados: paulistas escrevem ou participam de atividades acadêmicas (bancas, organização de eventos) quase exclusivamente com paulista, assim como os cariocas, que praticamente só trabalham com cariocas.

A distância (entre estados, mas também entre instituições em um mesmo estado, o que implica, em último caso, uma distância intelectual) também se evidencia pelas poucas referências compartilhadas. Sobre o que possuem em comum, pode-se dizer que as publicações mencionadas são recentes, que a maioria se dedica a enxergar os méritos do urbanismo e têm evidente simpatia pelos *Projetos Urbanos*, ainda que as referências mais comumente encontradas sejam de críticos dos caminhos tomados pelo urbanismo contemporâneo.

Verificou-se, também, pela presença de referências comuns, uma conformação segmentada do espaço de debates: os autores se organizam em “regiões” do pensamento urbanístico (forma urbana, paisagismo, políticas públicas, entre outros). Na maioria dos casos as regiões encontram-se relativamente bem articuladas entre si, isto é, as referências evidenciam o reconhecimento de um substrato próprio do que se conhece como urbanismo. Porém, em alguns casos, verificam-se autores “isolados” do debate, participantes de um “diálogo de surdos”, que não contribuem para a pretensão de construir uma visão abrangente sobre a disciplina.

A conformação regionalizada e fragmentada – fundada em matrizes teóricas diversas, eventualmente incongruentes –, o desconhecimento mútuo, apesar do reconhecimento da crítica, a cooperação intelectual quase inexistente, são representativos de um espaço intelectual em processo de formação e de um arcabouço teórico ainda não consolidado.

## Referências

BOURE, R. Sociologie des revues de sciences sociales et humaines. In: **Réseaux**: communication, technologie, société, n.58, mars-avril, p.91-105. 1993.

CHOAY, F. **O urbanismo**: utopias e realidades: Uma antologia. São Paulo: Editora Perspectiva. 1965.

CHOAY, F. **The modern city**: planning in the 19th century. New York: George Braziller. 1989.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto. 1997.

DURAND, J. C. **Arte, Privilégio e Distinção**: Artes Plásticas, Arquitetura e Classe Dirigente no Brasil, 1855/1985. São Paulo: Editora Perspectiva / Editora da Universidade de São Paulo. 1985.

FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. (Eds.). **Capítulos da memória do urbanismo carioca**. Rio de Janeiro: Folha Seca. 2002.

INGALLINA, P. **Le Projet Urbain** (2<sup>ème</sup> ed.). Paris: Presses Universitaires de France. 2001.

JACOBS, J. **Morte e vida nas Grandes Cidades**. São Paulo, Martins Fontes. 2000.

LIMA JUNIOR, P. N. **Uma Estratégia chamada “Planejamento Estratégico”**: deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento. Rio de Janeiro, 7Letras. 2010.

LEFEBVRE, H. **Du rural à l’urbain**. Paris: Anthropos. 1970.

\_\_\_\_\_. **La production de l’espace**. Paris: Éditions Anthropos. 1974.

MARQUES, S. **Les professions de l’urbanisme au Brésil**. Unpublished Doutorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris. 1995.

MERLIN, P.; CHOAY, F. (Eds.). **Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement** (Deuxième édition ed.). Paris: Presses Universitaires de France. 1996.

RANDOLPH R. **A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro**. Artigo apresentado no X Colóquio Internacional de Geocrítica – Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008, Barcelona. 2008.

RIBEIRO, L. C. D. Q. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. In: SACHS, I; WILHEIM, J; PINHEIRO, P. S. (Eds.), **Brasil: Um Século de Transformações** (pp. 133-161). São Paulo: Companhia das Letras. 2001.

ROLNIK, R. **Cidade: Planejamento Urbano – Morar, atuar e viver**. Revista Teoria e Debate (janeiro/fevereiro/março). 1990.

ROSSI, A. **A Arquitetura da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes. 2001.

SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (Eds.). **Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro**. Campinas: PUCCAMP / PROURB. 2004.

SERRA, G. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Nobel. 1991.

SOMEKH, N; CAMPOS NETO, C.M. **Desenvolvimento local e projetos urbanos**. Arquitectos, São Paulo, 05.059. ano 05, abr 2005.

SOUZA, N. R. D. **Planejamento urbano em Curitiba**: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. *Revista de Sociologia Política*, 107-122. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782001000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000100008&lng=en&nrm=iso). Acesso em 12/02/2008

TSIOMIS, Y. Projeto Urbano, Embelezamento e Reconquista da Cidade. In D. B. P. Machado & E. M. D. Vasconcellos (Eds.), **Cidade e Imaginação** (pp. 24-29). Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROURB. 1996.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In O. Arantes, C. B. Vainer & E. Maricato (Eds.), **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos (pp. 75-103). Petrópolis: Vozes. 2000.

VIRILIO, P. **O Espaço Crítico e as Perspectivas do Tempo Real**. Rio de Janeiro: Editora 34. 1993.

VASCONCELLOS, Lélia. Projeto urbano – um novo termo para definir intervenções na cidade? In: DO AMARAL E SILVA, Gilcélia; ASSEN DE OLIVEIRA, Lisete (org.) **Simpósio A Arquitetura da Cidade nas Américas**. Diálogos contemporâneos entre o local e o global. Florianópolis: PGAU-Cidade/ UFSC, 2006.

# Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte<sup>1</sup>

---

*Heloisa Soares de Moura Costa<sup>2</sup>*

*Jupira Gomes de Mendonça<sup>3</sup>*

As metrópoles brasileiras vêm experimentando aceleração nos processos de expansão socioterritorial, fruto de dinâmicas imobiliárias com implicações socioambientais ainda pouco avaliadas. Algumas características do processo de produção do espaço permanecem, enquanto tendências de maior diversidade socioespacial da urbanização representam aspectos novos. Vastos segmentos da população são vistos como mercado formal solvável e várias regiões, particularmente periféricas, até recentemente vistas apenas como redutos de irregularidade urbanística e ambiental, recebem crescentes investimentos habitacionais do mercado formal. Discutem-se tais tendências a partir do caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, atualmente palco de significativas transformações socioespaciais, alavancadas por grandes projetos públicos de modernização da infraestrutura econômica e viária e administrativa, com forte conteúdo simbólico de atratividade econômica. O referencial teórico-conceitual de inspi-

---

1. Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, promovido pela Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa (ABEP), realizado em Caxambu-MG, Brasil, de 20 a 24 de setembro de 2010. O trabalho é parte dos seguintes projetos de pesquisa: Urbanização, natureza e política urbana-ambiental: olhares a partir de Belo Horizonte (CNPq), Estrutura socioespacial e produção imobiliária na Região Metropolitana de Belo Horizonte (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais/FAPEMIG e CNPq) e Estrutura socioespacial e produção imobiliária nas metrópoles brasileiras (CNPq)

2. Professora associada do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG) e pesquisadora do CNPq.

3. Professora associada do Departamento de Urbanismo e do Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFMG) e pesquisadora do CNPq, Fapemig e Observatório das Metrópoles.

ração lefebvriana permite compreender processos de valorização do espaço e reprodução social, privatização e/ou socialização dos custos e benefícios da urbanização a partir das dinâmicas demográfica e imobiliária atuais.

### **Urbanização recente e trajetória da produção do espaço metropolitano no Brasil**

Grande parte das formulações teóricas sobre a urbanização brasileira e sua relação com os mecanismos de produção social do espaço na metrópole tem enfatizado a distinção de dois momentos no tempo: o primeiro deles é expresso pelo clássico processo de formação da metrópole industrial latino-americana, capitaneado pela industrialização e pela formação das chamadas periferias precárias. Numa aproximação grosseira, este período caracteriza a trajetória da urbanização da década de 1950 até meados da década de 1980. O segundo momento, que se expressa espacialmente com mais clareza a partir da década de 1990, embora as transformações que o geraram já estivessem presentes há muito mais tempo, caracteriza a sociedade contemporânea marcada pela reestruturação produtiva e seus rebatimentos em termos sociais e espaciais.

Tal distinção, para os propósitos deste texto, tomou a forma de novidades e permanências, na qual o que aparece como novo nas formas de produção e apropriação do espaço metropolitano coexiste com formas e processos anteriores, eles também agora transformados, e/ou aponta para outras características virtuais da urbanização, cujas implicações em termos da transformação social ainda estão por ser melhor compreendidas.

A significativa expansão demográfica e espacial que se inicia na década de 1950 e teve seu apogeu nos anos 70, tem na economia política da urbanização e na mudança do regime demográfico brasileiro suas mais recorrentes explicações. As necessidades do processo de acumulação de capital em grande medida respaldado na indústria aparecem como o elemento determinante para a compreensão do processo de produção do espaço. A localização industrial e o provimento das condições gerais de produção – particularmente infraestrutura econômica – condicionaram a urbanização e trouxeram para o centro da cena o Estado, em diferentes escalas espaciais, como o agente social responsável por garantir tais condições materiais e de regulação. Em termos demográficos, elevadas taxas



de crescimento urbano têm sua explicação no início do processo de transição demográfica e no conjunto de transformações que se operaram com a modernização conservadora do campo e a conseqüente migração rural-urbana, ainda hoje tida pelo senso comum como a vilã das desigualdades sociais nas metrópoles.

O conceito de reprodução da força de trabalho necessária ao processo de acumulação capitalista, ocupa papel de destaque nas formulações teóricas, juntamente com a perspectiva de inclusão social pelo trabalho assalariado, preferencialmente fabril. Assim, habitação social, saúde, saneamento, transportes, educação, previdência, entre outros, são considerados elementos centrais para o processo de reprodução social, a serem providos pelo capital, por meio de negociações trabalhistas e/ou pelo Estado garantidor da manutenção das condições de reprodução do sistema – condições de acumulação, de reprodução social e das relações sociais que naturalizam o capitalismo como sistema hegemônico. Tais formulações se adequaram à compreensão da dinâmica urbana do capitalismo central no segundo pós-guerra e durante a vigência do estado de bem-estar-social, mas adquirem uma feição incompleta nas sociedades do terceiro mundo, descrita por Lipietz (1987) como fordismo periférico, ou seja, sociedades que assumiram os ônus (em grande medida sociais/trabalhistas e ambientais), mas não os benefícios da inserção competitiva naquela etapa do desenvolvimento capitalista.

Neste contexto, estudos sobre o papel dos agentes sociais na produção do espaço, bem como da importância do espaço urbano no processo de valorização do capital ganham relevância (HARVEY, 1973; 2005). A compreensão da dinâmica imobiliária, de seus agentes e dos mecanismos de valorização da terra e de apropriação da renda fundiária urbana (TOPALOV, 1974; 1978, SINGER, 1979, entre outros) conformam um campo de investigação importante para o momento analisado. Em que pese o economicismo destas abordagens, elas foram importantes contribuições para associar o processo de produção do espaço e, através dele, de manutenção e acirramento das desigualdades, à dinâmica mais geral do capitalismo em escala global. Assim, as manifestações das desigualdades socioespaciais – periferias, favelas etc. – deixaram de ser vistas como “um corpo doente”, um resultado inesperado da “migração excessiva”, um “crescimento desordenado das cidades”, para serem compreendidas como partes integrantes da lógica socioespacial do

capitalismo periférico, que tem nas metrópoles cada vez mais estendidas, sua mais contundente expressão espacial. O longo período de repressão política desencadeado pelos governos militares foi um importante elemento para acirrar este quadro, tanto no sentido de impedir ou dificultar as formas emergentes de organização e demandas populares por melhorias das condições de urbanidade, como no sentido de desobrigar o Estado a promover políticas sociais urbanas, ainda que fossem numa espécie de Estado de bem-estar incompleto, deixando-o livre para investir prioritariamente nas condições necessárias à acumulação de capital.

É a partir deste conjunto de elementos que o processo de urbanização de Belo Horizonte<sup>4</sup> e sua região metropolitana, deve ser entendido, assim como as *permanências* de que trata este texto.

Em termos gerais, até o início dos anos 80, o bastante conhecido processo de produção dos espaços metropolitanos se caracterizou pelo contínuo e acentuado crescimento demográfico e espacial, com grandes diferenciações internas fruto do caráter desigual e excludente da sociedade e das formas de atuação dos agentes sociais, notadamente o Estado, o capital privado e a população. Em Belo Horizonte consolidou-se um padrão centro-periferia<sup>5</sup>, com um crescente adensamento e valorização das áreas centrais mais beneficiadas por investimentos públicos (e privados), pela concentração de equipamentos e serviço, espaços de lazer e sociabilidade, empregos e oportunidades de geração de renda, bem como pela existência de mecanismos de regulação urbanística e ambiental. A expansão horizontalizada do espaço metropolitano é resultado da atuação de agentes privados no parcelamento extensivo do solo para fins habitacionais, resultando em precários espaços em termos de condições de habitabilidade e acesso à rede de centralidades metropolitanas.

Em Belo Horizonte identifica-se a decisiva intervenção pública no sentido da produção das chamadas condições necessárias de produção, principalmente industrial, promovendo a valorização de determinados espaços e moldando a expansão urbana subsequente comandada pelo capital

---

4. Há uma extensa bibliografia sobre a produção do espaço em Belo Horizonte, parte dela produzida pelas autoras. O que se apresenta aqui é parte desse conjunto de trabalhos.

5. Cabe apontar que centro e periferia não são tomados estritamente por seu conteúdo espacial, mas também sociourbanístico. Há espaços periféricos em regiões centrais, da mesma forma em que há espaços centrais nas áreas mais distantes, como é o caso de grande parte da expansão metropolitana ao sul de Belo Horizonte.

imobiliário privado que investiu especialmente no parcelamento do solo. As duas principais direções de expansão metropolitana podem assim ser entendidas: ao norte, impulsionada pela criação do complexo turístico-urbanístico da Pampulha e pela localização industrial em municípios como Santa Luzia e Vespasiano; a oeste pela consolidação do eixo industrial ao longo da BR-381, abrangendo Contagem e Betim e em processo de expansão. A década de 1970 representou um momento chave do processo acima mencionado, potencializado pelo crescimento industrial, pela valorização fundiária e pela especialização funcional do espaço oriundo das propostas do planejamento metropolitano (COSTA, 1994; 2003)<sup>6</sup>. Assim, regiões que experimentaram mais diretamente o impacto da produção sistemática do loteamento periférico trazem desde então, como permanência, um complexo passivo sociourbanístico e ambiental que se agravaria nos anos seguintes pelo adensamento generalizado da ocupação tanto no centro como na periferia.

Centradas mais na produção do espaço abstrato (LEFEBVRE, 1991) por meio da compreensão da dinâmica imobiliária, estas análises necessitam ser complementadas por abordagens que ressaltem aspectos da vida cotidiana e das práticas espaciais no interior destes espaços capazes de gerar novas perspectivas de emancipação social.

O segundo momento de que trata este texto, do qual faz parte o momento atual, caracteriza-se por um conjunto de transformações em vários setores: a reestruturação econômica em nível mundial, desencadeada pelas mudanças tecnológicas e produtivas em resposta às crises no sistema econômico, seus rebatimentos sobre os países do sul que buscam outras formas de inserção; mudanças socioculturais mais amplas associadas à emergência de múltiplas formas de associação e identificação coletiva; mudanças espaciais reais ou ainda virtuais motivadas por novos meios de comunicação e pelo renovado papel desempenhado pelo espaço na valorização do capital; emergência da dimensão ambiental no debate socioespacial, redefinindo agendas de pesquisa e de políticas públicas, incorporando outros valores às concepções urbanísticas e ao planejamento, criando novas demandas à práxis socioespacial. Processos pós-industriais coexistem

---

6. Estudos sobre a dinâmica imobiliária então realizados pelo órgão de planejamento metropolitano (PLAMBEL) estimaram a produção de 44 mil novos lotes, uma extensão de terras suficientes para abrigar 220 mil pessoas ou 14% da população total da região metropolitana em 1970.

com outros pré-industriais, em novo contexto de reprodução social ampliada, no qual as desigualdades persistem e as perspectivas de inclusão pelo trabalho assalariado são cada vez menos presentes.

No que se refere à urbanização, desde a década de 1990 e início do século XXI, há uma mudança significativa na intensidade e distribuição do crescimento populacional nas metrópoles: esgota-se em grande medida a migração rural-urbana e diminuem as taxas de crescimento particularmente no centro. A periferia fica responsável pela maior parte do crescimento demográfico, em grande parte motivado pela ocupação e adensamento das áreas já parceladas no período anterior, na maioria das vezes reproduzindo a baixa qualidade da habitação típica de ocupações precárias das áreas mais centrais. Em termos demográficos, tal adensamento expressa-se tanto nas elevadas taxas de crescimento dos municípios mais distantes de Belo Horizonte, quanto no aumento do número de municípios que hoje constituem oficialmente a Região Metropolitana, tendo passado de 14 municípios originais dos anos 70 para 34 no momento atual. Tal aumento é o reflexo tanto da expansão espacial da área comprometida com a metropolização, incorporando novos municípios do entorno, quanto da emancipação de distritos, cuja dinâmica econômica e demográfica tornou-se tão ou mais relevante do que a do restante do município que lhe deu origem.

Há também uma grande diversidade de processos e atividades que se superpõem nas áreas de expansão urbana, redefinindo, embora não eliminando, o padrão centro-periferia. Dinâmicas econômicas locais ganharam expressão e criaram a possibilidade de reduzir a distância e o tempo de deslocamento casa-trabalho, interferindo nas condições de reprodução familiar e no mercado de consumo na escala local (LAGO, 2007). Observa-se um comprometimento cada vez maior da maioria dos territórios municipais metropolitanos com a urbanização, ainda que não se materializem em espaços construídos ou mesmo parcelados. Esse novo tecido urbano periférico tem surgido principalmente a partir da produção e oferta de loteamentos fechados, articulados com grandes equipamentos de serviços, com vantagens ambientais para a localização de habitação das populações de alta renda, com consequências ainda a serem avaliadas em termos de pressões por acessibilidade, novos padrões de consumo e de habitação (COSTA; MONTE-MÓR, 2007).

A perspectiva da urbanização extensiva (MONTE-MÓR, 1994) possibilita a compreensão deste processo numa escala espacial mais abrangente, apontando a possibilidade de novas centralidades, de novas formas de políticas públicas de base local, além da perspectiva da politização do espaço e da práxis social a partir da periferia. Neste conjunto de transformações a atividade imobiliária também se transforma tanto no sentido de sua modernização ecológica (COSTA, 2006), seja incorporando “parâmetros de sustentabilidade” aos produtos, seja buscando formas de apropriação da natureza e de seus atributos como renda diferencial, como de identificar novos produtos, como se discute a seguir. Além dos empreendimentos comerciais, industriais e de serviços de grande porte, os condomínios horizontais e verticais fechados parecem constituir a tipologia mais consagrada da expansão urbana recente, tanto nas periferias quanto nos vazios urbanos mais centrais e não apenas para as camadas de alta renda, como apontam alguns lançamentos imobiliários direcionados às faixas de renda média. Nesta perspectiva são também muito importantes as mudanças no acesso ao crédito e as recentes modificações na composição dos capitais investidos nos setores imobiliário e da construção civil.

### **As tendências recentes do mercado imobiliário em Belo Horizonte**

A formação da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) tem, como vimos, conexões com a própria história da urbanização brasileira e, na sua origem, está relacionada à ação pública na criação das condições para a industrialização, no final dos anos 40. Assim, os primeiros processos de conurbação se formaram na direção do município de Contagem, a partir da instalação da Cidade Industrial Juventino Dias, inaugurada em 1946, e dos subsequentes loteamentos implantados na região. Vimos que esse processo continuou na direção oeste, mas também na direção norte, impulsionado pela criação do complexo turístico-urbanístico da Pampulha, nos anos 50 em Belo Horizonte, e pela localização industrial nos municípios imediatamente periféricos, nos anos 70. Os 34 municípios que compõem hoje a RMBH não participam, no entanto, do processo de metropolização com a mesma intensidade, conforme mostra estudo do

Observatório das Metrôpoles (2004)<sup>7</sup> – (ver imagem 1, CADERNO DE IMAGENS, p. 337) . Os municípios incorporados à região metropolitana no final da década de 1990 apresentam baixo ou muito baixo grau de integração a esse processo, ainda que as mudanças na dinâmica de estruturação metropolitana possam apontar tendências na direção de novos alcances dos processos de urbanização extensiva.

Nas duas últimas décadas, a estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Belo Horizonte tem se caracterizado por: contínua *elitização* dos espaços centrais e pericentrais, com diminuição populacional relativa, e absoluta em algumas áreas, das regiões mais centrais da capital, com mobilidade residencial dos grupos de maior renda em direção a estas áreas; adensamento das áreas periféricas ao norte; *espraiamento* das classes médias pelas áreas centrais e em direção à região industrial, a oeste (MENDONÇA, 2008; MENDONÇA e ANDRADE, 2006).

Na extensão da chamada *zona sul* de Belo Horizonte, *elitizada*, o crescimento populacional vem promovendo a ocupação de uma região em que, preponderantemente, estão os loteamentos fechados, autodenominados “condomínios”, para onde tem se dirigido parte das elites belo-horizontinas. Uma particularidade desse novo modelo na Região Metropolitana de Belo Horizonte é a sua centralidade física: a sua proximidade com a área central é muito grande<sup>8</sup> e sua implantação ocorreu basicamente em território contíguo aos espaços de moradia dos grupos de alta renda na capital.

De um lado, o espraiamento de segmentos de renda média correspondeu à expansão das fronteiras do segmento concorrencial do mercado imobiliário.

A atividade imobiliária tem estratégias diferenciadas de captação do sobrelucro, dependendo do segmento de atuação. A produção capitalista concorrencial busca captar o máximo de renda diferencial, através da alteração do uso e da ocupação do solo. Os preços neste segmento são regulados pelas condições gerais de produção, e há um papel menos destacado

---

7. O estudo identificou o grau de integração dos municípios metropolitanos às cidades polos, utilizando indicadores de taxa média de crescimento populacional entre 1991 e 2000, densidade demográfica, movimento pendular e proporção de emprego não agrícola em relação ao total do emprego.

8. A viagem entre a região dos chamados condomínios e o centro de Belo Horizonte é realizado em um tempo médio de trinta minutos, em veículo automotor.

da localização na formação do sobrelucro. Neste sentido, o setor vai pressionar pela ampliação dos limites da legislação urbanística, com elevação dos parâmetros de ocupação e de uso.

A produção monopolista, por outro lado, depende da diferenciação dos imóveis, não apenas no que diz respeito à tipologia construtiva, mas, fundamentalmente, também às condições de localização, diferenciadas real ou simbolicamente. Na cidade de Belo Horizonte, o mercado monopolista apresentou extraordinária expansão durante as décadas de 1980 e 1990. Mais de 80% dos apartamentos de padrão luxo e alto, existentes em 1991, foram construídos durante os anos 80 (GOMES, 2007). Isto pode ser explicado pela indisponibilidade de crédito naquele período, quando o mercado imobiliário orientou-se para os segmentos capazes de adquirir imóveis com recursos próprios. Entre 1990 e 2006, o número de apartamentos em Belo Horizonte mais que dobrou (de 115.362 para 242.383), segundo o cadastro do Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU), (GOMES, 2007, p. 15), e a produção de apartamento de *luxo* foi o dobro da produção de apartamentos de padrão *popular* (respectivamente 5.894 e 2.435).

No que diz respeito ao segmento concorrencial do mercado imobiliário, a *novidade* é a produção para novos segmentos de mercado, constituídos por grupos sociais de renda mais baixa, em áreas periféricas da região metropolitana. Fatores de caráter regional contribuíram para isto, além do aumento geral da renda real e da facilidade de crédito que caracterizou o mercado nos últimos anos: no município polo da região metropolitana, investimentos municipais em infraestrutura viária e de saneamento realizados nos bairros periféricos nos últimos 15 anos, associados à ampliação do potencial construtivo nestas áreas, pela legislação urbanística aprovada em 1996, resultaram na expansão territorial da produção empresarial de moradias, mas também na valorização do solo. Como consequência, a expansão do mercado empresarial de produção de moradias de baixa renda ocorreu também fora dos limites da capital, a norte e a oeste.

O município de Ribeirão das Neves, a noroeste, é um exemplo emblemático. Nele, o processo de expansão horizontal periférica, característica do padrão centro-periferia dos anos 70, permanece ainda nos dias de hoje: observa-se uma expansão territorial recente, na qual os lotes, de dimensão reduzida<sup>9</sup>, são vendidos de forma parcelada, diretamente pela incorpora-

9. Lotes de 250 m<sup>2</sup> eram pagos com uma parcela inicial de R\$1.000,00 e 180 prestações

dora, e ocupados posteriormente, através de autoconstrução. No entanto, observa-se também, e de forma cada vez mais intensa, a expansão da produção predial empresarial, também destinada a grupos de menor renda.

Até o ano de 2009, Campos (2009) encontrava apenas três empreendimentos constituídos por conjuntos habitacionais direcionados à população de baixa renda naquele município: o Conjunto Nova Pampulha, produzido através do Banco Nacional da Habitação (BNH) nos anos oitenta, que ocupa também áreas dos municípios de Belo Horizonte e Contagem, com um total de 480 unidades, distribuídas em casas isoladas, casas geminadas e prédios de dois e três pavimentos; o Residencial Capela, empreendimento privado da Construtora Tenda, localizado no distrito de Justinópolis (que é conurbado com Belo Horizonte), com 460 unidades de aproximadamente 45 m<sup>2</sup>, distribuídas em blocos de cinco pavimentos; e o Residencial Canadá, também incorporado pela Tenda em Justinópolis, distribuído em 28 blocos de cinco a seis pavimentos, com um total de 644 unidades.

As perspectivas de expansão desse tipo de empreendimento no município, que apontam para uma intensificação da produção habitacional empresarial para populações de menor renda, podem ser observadas pelos projetos recentemente aprovados, ou em fase de aprovação na prefeitura municipal: empreendimento da Construtora Probase, com cerca de 110 unidades e empreendimento da Construtora Passos, com aproximadamente 500 unidades, ambos localizados em Justinópolis (MENDONÇA et al., 2008); Residencial Savajus, da Construtora Asacop com cerca de 400 unidades habitacionais e dois empreendimentos da Tenda, com 300 unidades em pequenos prédios de dois pavimentos. A tipologia predominante desses empreendimentos é constituída por prédios de até cinco pavimentos, e unidades habitacionais com área aproximada de 45 m<sup>2</sup>, embora a Probase esteja construindo conjuntos horizontais de casas geminadas. A nova lógica parece estar relacionada a ganhos de escala, através de empreendimentos em terrenos grandes, com a construção de muitas unidades, o que pode significar uma dispersão urbana nas grandes metrópoles, pois, as áreas centrais já não dispõem de terras com este perfil, o que provoca a expansão desses empreendimentos para áreas cada vez mais distantes.

Campos (2009), entretanto, alerta que aspectos vinculados principal-

---

equivalentes a ½ salário mínimo.



mente à insuficiência de demanda solvável, somados a entraves no próprio processo de construção de moradias (propriedade privada do terreno e atraso tecnológico do processo construtivo, entre outros), podem constituir obstáculos para a efetiva implantação de todos os projetos aprovados.

Também na região industrial, a oeste, onde segmentos das classes médias têm se mesclado a grupos operários, pode ser identificado esse padrão de empreendimento. No município de Contagem, encontrava-se em tramitação na prefeitura, em fins de 2008, estudos da empresa MRV, com previsão de implantação de cerca de 11 mil novas unidades residenciais em curto prazo, com o mesmo perfil, qual seja, cerca de 100 unidades em cada empreendimento, e área média de aproximadamente 55 m<sup>2</sup> por unidade. Como estratégia de venda, os projetos reproduzem fatores criados pelo mercado monopolista, como áreas de lazer, salão de jogos, espaço *gourmet*, *fitness* etc. Também atuam em Contagem as construtoras Tenda e Probase, sendo a última com sede no próprio município. Segundo o arquiteto Eustáquio Tito, da prefeitura de Betim, estão hoje em aprovação no município cinco projetos de conjuntos habitacionais, cujo perfil não difere daquele de Contagem: “predominam os conjuntos habitacionais (com roupage de condomínios verticais), com mais de 100 unidades habitacionais e apartamentos entre 50 e 70m<sup>2</sup>, com dois ou três quartos. Geralmente são edifícios de quatro pavimentos por bloco com quatro unidades por pavimento e uma vaga por unidade, além de espaços de uso comum para lazer e festas e portaria/guarita” (MENDONÇA *et al.*, 2008, p.46).

Estas novas tendências ampliam enormemente o alcance espacial do mercado concorrencial, incorporando municípios metropolitanos até então pouco expressivos em termos de oferta deste tipo de produto. Aos poucos, parece haver uma transformação de valores que criam imagens coletivas e um senso comum acerca das localizações metropolitanas. Impulsionados pela propaganda imobiliária, estes valores e imagens vão progressivamente se transformando em novos desejos de consumo, gerando uma demanda ditada pela lógica do mercado. (MENDONÇA e COSTA, 2008).

Ainda assim, as diferenças de valorização permanecem, vinculadas a diferentes localizações no espaço metropolitano, referindo-se a faixas de mercado bastante distintas, como pode ser ilustrado pelas propagandas imobiliárias apresentadas nas Imagens 2 e 3 (CADERNO DE IMAGENS,

**p. 338**): empreendimentos verticais em Contagem e Betim, a oeste, e em Nova Lima, ao sul, o empreendimento denominado Vale dos Cristais.

Por outro lado, áreas periféricas consolidadas e tradicionalmente populares são alcançadas por uma nova onda de valorização fundiária e imobiliária, em grande parte associadas às transformações desencadeadas pela implantação dos grandes projetos públicos e privados. Exemplos desse processo podem ser encontrados nos distritos de Venda Nova, na porção norte de Belo Horizonte, e de São Benedito, no município de Santa Luzia, ambos nas imediações no novo Centro Administrativo do governo estadual.

Em Venda Nova e nas áreas vizinhas da região da Pampulha, a recente expansão da produção empresarial de moradias reinterpreta a tipologia de casas geminadas, tradicional na região, através da adoção de novos conceitos de projeto arquitetônico, para atender a demanda da classe média (ALMEIDA, 2009). Os projetos de casa geminada, com quatro unidades residenciais por lote, em dois pavimentos, têm sido, segundo Almeida (2009), uma tipologia residencial muito frequente na região, por possibilitar na forma da casa um aproveitamento mais intenso do terreno, com ocupação multifamiliar horizontal, tornando a unidade financeiramente equivalente aos apartamentos. Como a casa geminada historicamente é estigmatizada por sua associação à moradia operária, as estratégias de comercialização deste produto, agora destinado a grupos de renda média, fizeram surgir novas terminologias, desde simplesmente “casa”, até “sobrado” ou “casa colonial”, tal como aparecem nos sítios das corretoras imobiliárias e na mídia escrita (ALMEIDA, 2009). Acessos independentes e jardins frontais e de fundos demonstram a adaptação dos projetos arquitetônicos para adotar valores conceituais de casas isoladas das classes médias.

### **O grande capital imobiliário e a expansão metropolitana**

Na expansão metropolitana ao sul, contígua à capital, consolida-se a produção dos loteamentos fechados iniciados ainda na década de 1950. Em 1998, o Condomínio Alphaville Lagoa dos Ingleses inaugurou um novo conceito, em relação aos loteamentos existentes<sup>10</sup>, com a presença

10. Até então os loteamentos fechados produzidos na região sul eram exclusivamente residenciais e dependiam completamente de Belo Horizonte para acesso a trabalho, comércio, serviços etc. Não pretendiam suprir tais necessidades constituindo uma

de comércio e de serviços. “Com estratégia semelhante àquelas utilizadas em *shopping centers*, o empreendimento contou com ‘âncoras’, ou seja, estabelecimentos de serviços de renome que dão suporte ao conjunto, a saber: o Minas Tênis Náutico Clube, a Fundação Dom Cabral e o Colégio Pitágoras, posteriormente substituído pelo Colégio Marista” (REZENDE e COSTA, 2006, p. 454-5). A proposta veiculada pela propaganda é que o empreendimento “se transforme numa cidade” explicitada no seu material promocional. Diferentemente dos empreendimentos Alphaville paulistas que lançaram inicialmente as partes de comércio e serviços dos empreendimentos, a exemplo das *edge cities* americanas, o empreendimento mineiro se aproveitou da tradição dos empreendimentos exclusivamente residenciais da região, lançando quatro loteamentos residenciais juntamente com o centro comercial, um loteamento comercial/serviços, além de um conjunto de casas geminadas prontas projetadas para funcionar à semelhança dos *apart-hotéis*<sup>11</sup>. Este conjunto constituiu a fase um de um total de sete fases do empreendimento. Duas outras se seguiram e se encontram ainda em fase de implantação. A estimativa original previa que o condomínio atingisse 3.000 pessoas em cinco anos e 6,5 mil até 2010 (VILLASCHI, 2003, p. 159). É interessante observar que a estratégia de lançamento de empreendimentos imobiliários por fases não é nova, mas adquire novos contornos face ao porte dos empreendimentos, ou seja, cada fase aparece como um novo empreendimento integrante do complexo. No caso do Alphaville cada fase vem sendo objeto de licenciamentos ambientais específicos, o que permite ao órgão licenciador eventualmente condicionar a licença do novo empreendimento ao cumprimento de condicionantes exigidos para as fases anteriores, o que pode vir a ser um entrave para os capitais envolvidos (COSTA; PEIXOTO, 2007).

Assim, além do porte, a novidade mais recente nos grandes loteamentos fechados é a diversidade de usos e de tipologia arquitetônica, incluindo

---

nova centralidade urbana, pelo contrário, apostavam na oferta de “qualidade de vida” possibilitada por um relativo isolamento e proximidade da natureza.

11. É interessante observar que cerca de 90% dos lotes foram vendidos antes mesmo do lançamento oficial, configurando um processo de realização do capital investido no parcelamento. A efetiva ocupação, entretanto, tem sido bem mais lenta, uma vez que muitos lotes foram adquiridos como investimento e não ocorreu a valorização esperada, frustrando assim o processo especulativo no nível do comprador, mas não do empreendedor. Assim, apesar da baixa ocupação, novas fases do empreendimento foram lançadas.

conjuntos de edifícios verticais. No caso do Alphaville, além de edifícios residenciais, o projeto original previa também centros empresariais, edifícios comerciais e ainda uma área reservada a indústrias de pequeno porte.

Outro empreendimento emblemático da nova fase de produção de loteamentos fechados é o Vale dos Cristais, em processo de implantação desde o início dos anos 2000 no município de Nova Lima, pela Odebrecht Empreendimentos Imobiliários, em parceria com a Anglogold (empresa de mineração, proprietária das terras). Outras parcerias foram feitas mais recentemente, no intuito de se aproveitar a expansão do Vetor Sul. São fusões entre grupos tradicionais mineiros e grandes companhias paulistas e cariocas, como a Even Brisa e a Inpar, esta última com lançamentos na região do Alphaville, cujo perfil se assemelha aos empreendimentos que fez na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, ou seja, padrão diversificado (casas e apartamentos) para classe média e média alta (MENDONÇA et al., 2008).

O Vale dos Cristais abrange uma área de 6 milhões de m<sup>2</sup>, cuja ocupação está condicionada a uma série de medidas compensatórias motivadas pelo significativo patrimônio ambiental da região e restrições à ocupação. O projeto preserva 70% do total da área e cria uma Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), visando a aprovação do projeto. São 537 lotes, um centro comercial, 12 condomínios de prédios e uma escola, além da uma reserva ambiental já institucionalizada, a RPPN Vale dos Cristais, com 24 sítios arqueológicos do século XVII e 2,5 milhões de m<sup>2</sup> (TEIXEIRA, 2006). A densidade demográfica será de um morador para cada 960 m<sup>2</sup>, mas dado o alto poder aquisitivo dos moradores, a pressão em termos de fluxo de veículos e demanda por serviços na região ainda está por ser mais bem avaliada. A empresa optou pelo licenciamento de todas as suas fases de uma única vez, o que dificultará o estabelecimento de eventuais novas exigências de cunho urbanístico, a exemplo de mitigação ou compensação de impactos causados pelo significativo aumento do fluxo de veículos na rodovia que liga Nova Lima à Belo Horizonte, só perceptíveis à medida que as unidades residenciais forem efetivamente ocupadas. A Imagem 4 (CADERNO DE IMAGENS, p. 339) ilustra o projeto.

Os empreendimentos imobiliários com programas complexos não se restringem à região sul de expansão metropolitana: também na direção norte novos empreendimentos de grande diversificação e complexidade prometem transformar de forma marcante a região. Tais empreendimentos

são impulsionados pelo conjunto de investimentos públicos e privados implantados na região, em especial a requalificação do Aeroporto de Confins, o novo Centro Administrativo de Minas Gerais, que abriga as instituições públicas do governo estadual, a requalificação da estrada MG-10 (conhecida como Linha Verde) que dá acesso ao aeroporto, entre outros, reforçando a tendência histórica de articulação entre investimentos públicos e privados e a valorização imobiliária, conforme apontado anteriormente.

Um exemplo interessante é o empreendimento PreconPark em implantação em áreas próximas ao aeroporto internacional, nos municípios de Confins e Pedro Leopoldo, na primeira fase, e de Lagoa Santa na segunda fase. Concebido para ser uma tecnópolis, o projeto compreende cinco atividades “âncoras”: ensino, ciência e tecnologia, residencial, armazenamento e logística, e entretenimento. Abrange uma área total de 12 milhões de m<sup>2</sup> na qual serão construídos: um parque de ciência e tecnologia (no qual já se encontra em funcionamento uma universidade de Pedro Leopoldo), um parque de negócios, um empreendimento residencial com diversificação de usos e tipologia residencial, um parque esportivo (incluindo um estádio de futebol para 35 mil pessoas). Grande parte da área já pertencia à Precon, ou ao grupo cimenteiro que integra – Cauê –, com longa tradição de investimentos industriais em Minas Gerais<sup>12</sup> (PEREIRA, 2008). Fazendo limite com este empreendimento está o Residencial Gran Royale do Grupo Secullus, que passa agora a investir também no Vetor Norte de expansão metropolitana. O empreendimento de aproximadamente 570 mil m<sup>2</sup> é composto por lotes de diferentes tamanhos, 60% dos quais já comercializados para um público composto por funcionários públicos que serão transferidos para o Centro Administrativo, profissionais liberais, entre outros (idem, p. 42).

Outro empreendimento que deverá provocar importantes transformações na dinâmica demográfica e territorial no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte é o Quintas do Rio das Velhas, que também se caracteriza como um condomínio residencial de alta renda, mas se diferencia por oferecer equipamentos âncora muito sofisticados e uma infraestrutura interna de serviços que busca a autonomia. Com área total de 1.000 hectares, situa-se na região sul do município de Jaboticatubas, no limite com o município de Lagoa Santa (COSTA et al., 2009)<sup>13</sup>. Os vários

12. Juventino Dias, avô do fundador da Precon e fundador da Cauê, dá nome ao primeiro distrito industrial da RMBH, estabelecido no município de Contagem na década de 1940.

13. As autoras agradecem a contribuição de Felipe Nunes Coelho Magalhães e Lélío

setores do condomínio são indicados no quadro da Imagem 5 (**CADERNO DE IMAGENS, p. 339**).

Segundo os dados apresentados, a maior oferta quantitativa de habitação está na área das *Biovilas*, com um total de 2.792 unidades, seguida das áreas denominadas *Golfe*, com um total de 1.285 unidades – ambas da tipologia casa para segmentos de renda média-alta, em lotes mínimos de 1.000 m<sup>2</sup>. A área *Viver*, destinada presumivelmente para habitação de população de renda média-baixa (“população operária”), aparece em terceiro lugar: estima-se uma ocupação com prédios de três pavimentos, totalizando aproximadamente 300 apartamentos. É a área de maior densidade construtiva, diretamente ligada ao Centro Comercial, que se configura como um grande *shopping* aberto – “super e hipermercados, conveniências, farmácia, praça de alimentação, cinemas, teatro”, além de prédios de escritórios. As unidades destinadas à população de renda alta, em lotes com área média de 8.000 m<sup>2</sup> (“comunidade aeroportuária”) são numericamente menores.

Parece haver uma clara articulação do projeto com os empreendimentos do aeroporto industrial, do polo de microeletrônica previsto para ser implantado no vizinho município de Vespasiano, além da revitalização do aeroporto de Confins e da duplicação do centro de manutenção de aeronaves da empresa aérea Gol.

O perfil predominante da população prevista para o empreendimento é de renda alta, o que pode ser percebido através dos elementos-âncora ofertados – campos de golfe, aeroporto privado, centro de equitação – e pelo tamanho dos lotes mínimos residenciais, particularmente aqueles setores com lotes de 1.000 e 8.000 m<sup>2</sup>. Trata-se de empreendimento que se diferencia daqueles até então implantados na RMBH, tanto pelo porte quanto pelo tipo de equipamento previsto. Outro aspecto a ressaltar é o fato de que está previsto um setor para habitação de interesse social. Embora tal tipologia provavelmente tenha sido pensada para alojar os trabalhadores nas diversas atividades no empreendimento, pode-se ver como aspecto promissor a possibilidade da diversidade social. Esse tipo de diversificação já foi proposta em projeto de lei do Plano Diretor de Nova Lima, ao sul da RMBH, tendo sido rejeitada na Câmara Municipal, em decorrência da resistência do empresariado associado ao capital imobiliário atuante naquele município. Em síntese, um único empreendimento propõe a im-

---

Nogueira do Carmo na análise deste empreendimento.

plantação de mais de 4.500 novas unidades em um município que tinha, no ano de 2000, aproximadamente 3.000 mil domicílios urbanos, em um total de quase 6.000 domicílios.

### **Considerações finais**

O cenário que se apresenta no curto e médio prazo para a Região Metropolitana de Belo Horizonte é de possibilidades de transformações importantes na dinâmica socioterritorial e imobiliária. As implicações de tais transformações podem apontar tanto no sentido do acirramento das desigualdades e da exclusão, como na direção de práticas socioespaciais e políticas potencializadoras de maior justiça social.

A complexidade das transformações apontadas sugere que as alternativas de formulação de políticas públicas não são triviais, nem podem ser implementadas isoladamente. Algum nível de articulação metropolitana do Estado, horizontal e verticalmente, já se desenha e necessita ser aprofundado, entre elas o recente processo de elaboração de um plano diretor metropolitano.

Do ponto de vista teórico e conceitual, reafirma-se a centralidade do debate sobre a dinâmica imobiliária contemporânea, que requer uma reformulação com vistas a adequar-se aos debates sobre a produção social do espaço, indo além do viés – fundamental, mas ainda assim insuficiente – da funcionalidade econômica da terra e da propriedade para o processo de acumulação de capital.

Para concluir, o trabalho aponta na direção da ampliação de uma agenda de pesquisa que inclua algumas questões que surgiram ao longo do debate. Algumas delas apontam na direção de compreender melhor porque surgem tais *novidades* e como se articulam com as *permanências* neste momento da urbanização brasileira e quais suas implicações. Qual a importância das novas formas de acesso ao crédito habitacional, ampliando significativamente o mercado solvável? Quais as consequências da abertura de capitais e das articulações que se estabelecem no mercado mundial para as empresas da construção civil? Quais os efeitos de mudanças tecnológicas e de processo produtivo que vêm correspondendo ao barateamento da construção habitacional para faixas de mercado antes pouco acessíveis?

Pergunta-se, ainda, até que ponto esse conjunto de questões aponta para processos mais inclusivos, sejam propiciados pelo mercado, sejam resultantes da ação estatal.

Do lado da apropriação das rendas fundiárias, cabe entender melhor o papel dos novos produtos e seus atributos na composição das rendas diferenciais, quais sejam, acesso à segurança, pela generalização de empreendimentos fechados, internalização da valorização ambiental e modernização ecológica do setor, renovadas vantagens de localização, entre outros. Até que ponto e em que medida a expansão metropolitana amplia de forma generalizada o patamar de renda absoluta?

No que diz respeito ao Estado e à regulação urbanística e ambiental, cabe compreender o papel do investimento público, seja no sentido da correção das distorções existentes, pressionado pelas demandas da sociedade, seja na garantia às condições de renovada acumulação a partir da produção do espaço, agora em escala regional.

## Referências

ALMEIDA, L. K. **Tendências e contradições do processo de expansão do segmento mercantil-capitalista de provisão de moradias na Região de Venda Nova, Belo Horizonte/MG**. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura/UFMG., 2009.

CAMPOS, P. R. **O Município de Ribeirão das Neves: um ‘bairro popular’ em um centro metropolitano**. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura/UFMG, 2009.

COSTA, H. S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte In: MONTE-MÓR, R.L.(org) **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994, p. 51-77.

COSTA, H. S. M. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte In: MENDONÇA, J.G.; GODINHO, M.H. (orgs) **População, espaço e gestão na metrópole: Novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte : PUCMINAS, 2003, v.1, p. 159-178.

COSTA, H. S. M. **Mercado imobiliário, estado e natureza na produção do espaço metropolitano**. Novas periferias metropolitanas. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006 p. 101-124.

COSTA, H. S. M.; MONTE-MÓR, R. L. Expansão metropolitana, dispersão urbana e condomínios horizontais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Brasil - Estudos sobre a dispersão urbana. São Paulo: FAU/USP, 2007, p. 139-163.



COSTA, H. S. M.; PEIXOTO, M. C. D. **Dinâmica imobiliária e regulação ambiental: uma discussão a partir do Eixo Sul da RMBH.** Revista Brasileira de Estudos da População, 2007, v.24, p. 317-336.

COSTA, H. S. M. (coord.), VAINER, C. (coord.), OLIVEIRA, F. L., COSTA, G. M., FARIA, J. R. V., PAIVA, C. C., MENDONÇA, J. G., CARMO, L. N., MONTE-MOR, R. L. M., NASCIMENTO, N. O., BAPTISTA NETO, O., LAGE, S. D. L. E., INACIO, R. A. C., ANDRADE, H. **Estratégia de Desenvolvimento da Cidade, com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).** Relatório Técnico. Belo Horizonte: UFMG e IPPUR/UFRJ, 2009.

GOMES, S. M. **Texto referência para discussões.** Seminário Nova Planta Genérica de Valores e Modelos de Avaliação. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte/Secretaria Municipal de Finanças/ Gerência de Tributos Imobiliários, 2007.

HARVEY, D. **Social justice and the city.** London: Edward Arnold, 1973.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

LAGO, L. C. **A periferia metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena.** Cadernos IPPUR/UFRJ, 2007, v. XXII, p. 01.

LEFEBVRE, H. **The production of space.** Blackwell Publishers., 1991.

LIPIETZ, A. **Mirages and miracles: the crisis of global fordism.** London: Verso, 1987.

MENDONÇA, J. G. **Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo? Metrôpole território, sociedade e política: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Observatório das Metrôpoles/Núcleo Minas Gerais; Editora Pucminas, 2008.

MENDONÇA, J. G.; ANDRADE, L. T. **Formas atuais de produção do espaço: a nova periferia metropolitana em Belo Horizonte, Brasil.** 52º Congresso Internacional de Americanistas, Sevilha, 2006.

MENDONÇA, Jupira Gomes de, LIMA Júnia Maria Ferrari de; GROCHOWSKI, Guilherme Araújo. **Panorama do mercado empresarial de produção de moradias na Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Observatório das Metrôpoles/CNPq/Institutos do Milênio; EAUFMG, 2008.

MENDONÇA, J.G.; COSTA, H. S. M. **Dinâmica imobiliária e a formação de um “obscuro objeto de desejo”:** localização residencial e representação simbólica. 32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/ANPOCS, Caxambu, 2008.

MONTE-MÓR, R. L. . **Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental.** Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 169-181.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil:** Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias, 2004.

PEREIRA, A. G. R. **A reestruturação do Vetor Norte da RMBH e suas implicações no município de Pedro Leopoldo.** Monografia de Graduação em Geografia. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2008.

PIRES, M. C. S. **Morar na metrópole:** expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas. Tese de Doutorado em Geografia. Campinas: UNICAMP, 2007.

REZENDE, L. N.; COSTA, H. S. M. **Expansão metropolitana, habitação e a construção de sonhos de consumo:** notas a partir do Alphaville. Novas periferias metropolitanas. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006. p. 445-464.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (ed) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1979, p. 21-36.

TEIXEIRA, T. M. A. **A expansão urbana e a preservação no eixo-sul de Belo Horizonte, segundo o caso do empreendimento Vale dos Cristais.** Monografia de Graduação em Geografia. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2006.

TOPALOV, C. **Les promoteurs immobiliers.** Paris: Mouton, 1974.

TOPALOV, C. **Sobreganancias y rentas del suelo en la ciudad capitalista.** Centro de Estudios Economicos y Demograficos, Mexico. mimeo, 1978.

VILLASCHI, J. **Novas modalidades de urbanização e sua inserção regional:** o condomínio Alphaville Lagoa dos Ingleses, Nova Lima – MG. In CASTRIOTA, L.B. (org.). **Urbanização Brasileira: redescobertas.** Belo Horizonte: C/Arte, 2003, p.159-174.

# Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras

---

*Fabricio Leal de Oliveira<sup>1</sup>*

A emergência de uma nova geração de grandes projetos tem suscitado alguma discussão em torno do papel do planejamento urbano e regional na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Se parte desse debate recupera críticas antigas quanto à capacidade dos planos e das normas de base territorial de promover transformações expressivas nas formas de produção e apropriação social do espaço, as especificidades das políticas de desenvolvimento baseadas na implantação de projetos e de intervenções pontuais dos anos 80 em diante acionam também novas ênfases e questões. Enquanto determinadas perspectivas críticas ao planejamento alimentaram propostas e políticas dos mais diferentes matizes – como a tradução dos métodos de planejamento estratégico empresarial para as cidades ou a implementação de orçamentos participativos municipais, por exemplo –, outras questões (velhas e novas) não se resolveram em modelos de ação e se constituem em um campo de gestação de políticas ainda em disputa e que encontram nos grandes projetos urbanos desafios ainda mais difíceis.

Certamente, a associação entre atores privados e administrações públicas para a implantação, ou gestão de grandes projetos urbanos não é uma novidade na política urbana brasileira. Contudo, as práticas recentes envolvendo planejamento e grandes projetos – entendidos como aqueles capazes de promover rupturas significativas nas formas de reprodução e apropriação social do espaço urbano – têm características próprias

---

1. Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisador do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETTERN/IPPUR/UFRJ.

que mobilizam novas justificativas e novos processos de legitimação para a articulação entre governos e interesses privados para a operação de transformações no ambiente construído, além de novas formas de planejamento e práticas específicas de relacionamento entre governos, empresariado e a população em geral.

O apoio estatal a grupos sociais específicos em grandes projetos imobiliários, por exemplo, tem longa história no município do Rio de Janeiro, especialmente quando associado à implantação ou ampliação de infraestrutura de transportes. É o caso dos subsídios e investimentos diretos na extensão das linhas de trilhos urbanos, na abertura de largas avenidas integradas ao sistema viário principal e na construção de obras de arte de engenharia associadas à implantação de grandes loteamentos nas zonas sul e norte da cidade no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, que originaram bairros de classe média e alta (ABREU, 1987). Esses projetos imobiliários, assim como a grande transformação urbana da área central e portuária da capital da República na década de 1900, a exposição internacional incluída nas comemorações do primeiro centenário da Independência do Brasil, em 1922, e os grandes investimentos públicos em viadutos, túneis e grandes vias que permitiram a ocupação da Barra da Tijuca<sup>2</sup> a partir da década de 1960, podem, em alguma medida, ser comparados com alguns dos grandes projetos em andamento no século XXI na cidade, como aqueles relacionados à promoção dos Jogos Pan-americanos de 2007, às Olimpíadas de 2016 e à Copa do Mundo de 2014, além da operação urbana Porto Maravilha.

Contudo, ainda que o discurso de integração e projeção internacional pudesse permear algumas das iniciativas citadas (especialmente a exposição da Semana de 1922 e a reforma nas áreas portuária e central entre 1902 e 1906), o discurso de legitimação dos grandes projetos contemporâneos – pelo menos a partir da década de 1990 – enfatiza não apenas o desenvolvimento urbano, mas uma nova necessidade de integração competitiva na economia internacional, agora alçada a uma outra dimensão que envolveria múltiplos aspectos da vida social. Os grandes projetos são justificados “com base em uma representação do mundo contemporâneo que privilegia as articulações

---

2. A região da Barra da Tijuca, a sudoeste do território municipal, é a principal área de expansão para residências de classe alta da cidade. Habitada por poucos pescadores até os anos 60, os bairros da Barra da Tijuca apresentaram as maiores taxas de crescimento da cidade desde a década de 1980. Entre 2000 e 2010, com o *boom* imobiliário nacional e, especialmente, carioca, a população da Barra cresceu cerca de 200%.

com a escala global e têm por estratégia potencializar recursos para desencadear processos de desenvolvimento econômico e promover efeitos de reestruturação no espaço urbano, apropriáveis pelos diversos atores envolvidos” (NOVAIS et al., 2007).

Possivelmente, a ascensão do neoliberalismo, especialmente a partir dos anos 80 – e suas consequências na transformação das formas de relação entre poder público e empresariado<sup>3</sup> –, a financeirização do capital e a mercantilização da cultura e de diversas dimensões do mundo cotidiano já seriam suficientes para uma mudança significativa dos conteúdos, formas de gestão e discursos de justificação de grandes projetos urbanos, assim como as práticas de planejamento a eles relacionadas. David Harvey resumiria que, na “parceria público-privada” do estado neoliberal, o Estado e os interesses privados colaboram intimamente para coordenar suas atividades em torno do objetivo de aumentar a acumulação de capital, o que leva a que “os regulados começam a escrever as regras da regulação, enquanto o modo de tomada de decisão ‘público’ se torna cada vez mais opaco” (HARVEY, 2006: 27).

Na periferia do capitalismo, como destaca Ermínia Maricato, a difusão do discurso neoliberal de desregulamentação e privatização dos serviços públicos que acompanha a globalização incidiria sobre sistemas políticos que não teriam se modernizado, mas continuariam baseados “no patrimonialismo, entendido como o uso pessoal da esfera pública e o exercício da política de favor (ou troca) dominado por forte oligarquia nacional” (MARICATO, 2007: 52). Essa característica colaboraria para explicar, em parte, o caráter essencialmente provinciano de muitos projetos brasileiros divulgados como promotores da integração competitiva das cidades no mercado mundial, como será tratado mais adiante.

Neste texto, com o objetivo de analisar alguns elos entre grandes projetos e planejamento urbano, as práticas recentes das administrações públicas brasileiras endereçadas ou relacionadas a grandes projetos são analisadas com base nos resultados de pesquisas de abrangência nacional realizadas nos últimos cinco anos.

---

3. No Brasil, seria com a eleição de Fernando Collor, em 1989, que a virada neoliberal ficaria mais clara. No município do Rio de Janeiro foi apenas em 1993, com a posse de César Maia como prefeito, que as práticas envolvendo (des)regulações e a articulação de investimento público com interesses privados passariam por uma mudança de qualidade e de intensidade. Sobre este aspecto, ver Bienenstein (2000) e Vainer (2000).

Inicialmente, serão apresentadas as principais conclusões de pesquisa nacional realizada em 2006 em São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e outras cidades brasileiras, na qual são qualificados como “grandes” aqueles projetos urbanos que “desencadeiam rupturas sobre os espaços físico e social, em algumas das suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, política, institucional etc.”(NOVAIS et al., 2007).

O desafio metodológico de construção da pesquisa levou ao desenho de uma abordagem dos grandes projetos em sua relação com a cidade que, ao invés de centralizar a análise no “impacto” econômico ou ambiental dos projetos, buscava abordar – com maior ou menor sucesso, em função das informações disponíveis – diferentes dimensões ou ênfases relacionadas a aspectos políticos, institucionais, fundiários, socioambientais, simbólicos, arquitetônico-urbanísticos e econômico-financeiros. Assim, buscava-se interrogar o projeto urbano com relação (i) ao contexto sociopolítico da sua emergência e/ou implantação; (ii) às mudanças institucionais e aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto; (iii), à economia simbólica e à ordem de justificação do projeto; (iv) às referências urbanísticas e arquitetônicas acionadas e às obras de infraestrutura planejadas ou executadas e sua relação com a dinâmica urbana; (v) aos processos de incorporação e transformação da estrutura fundiária e de geração e apropriação de mais-valias imobiliárias; (vi) à distribuição dos impactos econômicos e ambientais e sua relação com o processo de desenvolvimento urbano; e (vii) às formas de financiamento e aos modos de exploração econômica dos empreendimentos, assim como aos seus impactos do ponto de vista fiscal (VAINER et al., 2006).

Essa mesma abordagem metodológica informou a realização de dois estudos realizados para a prefeitura de Belo Horizonte e para o governo do Estado de Minas Gerais que tinham como objeto grandes projetos e sua relação com a dinâmica metropolitana. O confronto entre as conclusões da pesquisa nacional e da pesquisa mineira é o assunto do tópico 2. *Grandes projetos metropolitanos em Belo Horizonte.*

Finalmente, com base em pesquisa nacional abrangendo cerca de 500 planos diretores de municípios brasileiros aprovados entre 2001 e 2007, são tratadas as ênfases da regulação e das orientações para o desenvolvimento urbano relacionadas a grandes projetos.

## 1. Panorama da experiência brasileira sobre grandes projetos urbanos

Pesquisa realizada no Brasil sobre um conjunto de nove projetos urbanos em oito cidades brasileiras<sup>4</sup> permitiu a construção de um panorama inicial sobre a experiência brasileira a partir da realização de cinco estudos de caso – Operação Urbana Faria Lima, em São Paulo; Programa de Recuperação do Centro Histórico (Pelourinho) de Salvador; Jogos Pan-americanos de 2007, no Rio de Janeiro; Museu Oscar Niemeyer e Eixo Metropolitano, ambos em Curitiba – e de um *survey* abrangendo mais quatro projetos em Fortaleza, Palmas, Belém e Niterói<sup>5</sup>, com o objetivo de complementar a análise no que se refere ao recorte tipológico e regional (VAINER et al., 2006).

Os resultados dessa pesquisa já foram tratados de forma suficiente em outro trabalho (NOVAIS et al., 2007), mas, com o objetivo de construir referências para a discussão posterior sobre grandes projetos metropolitanos em Belo Horizonte, cabe recuperar aqui, de forma muito sucinta, as seguintes conclusões:

1) “A disputa política valoriza a dimensão simbólica”.

Os grandes projetos urbanos constituiriam um campo privilegiado de legitimação de projetos políticos em função do poder simbólico das grandes intervenções.

2) “As condições institucionais não pesam muito no processo de decisão, implementação e gestão dos projetos”.

A pesquisa não confirmou a hipótese de que a estrutura institucional das administrações públicas municipais estabeleceriam condições diferenciadas para processos de tomada de decisão e gestão relacionadas à elaboração e implementação de grandes projetos urbanos. Na verdade, as questões técnicas geralmente teriam pouca importância frente ao cenário político e, como mostraria o caso do Rio de Janeiro, mesmo em prefeituras

4. A pesquisa intitulada “Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira” foi realizada entre 2005 e 2006 com recursos do Lincoln Institute of Land Policy e coordenação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e contou com a participação de pesquisadores de diversas universidades e instituições brasileiras (UFRJ, UFE, USP, UNICAMP, UNESP, UFV, UFBA e IPARDES).

5. Fizeram parte do *survey* os seguintes projetos: Projeto Orla (Palmas), Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (Fortaleza), Caminho Niemeyer (Niterói) e Reabilitação do Complexo do Mercado Ver-o-Peso (Belém).

com condições institucionais favoráveis (estrutura administrativa consolidada, informações adequadas e pessoal técnico qualificado, por exemplo), as definições sobre grandes projetos (como aqueles relacionados ao PAN 2007) podem ser decididas sem qualquer estudo ou outro insumo técnico interno, nem sequer com relação à eventual mitigação de impactos provocados pela construção de grandes equipamentos.

3) “Os grandes projetos urbanos brasileiros são mais provincianos do que faz supor o seu discurso de justificação”.

Embora os grandes projetos brasileiros tendam a desencadear algum tipo de ruptura sobre os espaços físico e social, nem sempre se pode relacionar um grande projeto a uma reestruturação territorial (ou “ajuste” espacial) associada a processos contemporâneos de globalização do capital. Muitos grandes projetos dizem mais respeito a processos e interesses eminentemente locais (relacionados, por exemplo, a estratégias de valorização fundiária a partir de investimentos públicos etc.) do que às referências e representações globais elencadas no seu material promocional.

4) “As incertezas quanto aos processos desencadeados pelos grandes projetos tornam necessário enfatizar mais a discussão do programa e conteúdo dos projetos do que os seus eventuais resultados ou impactos relacionados ao desenvolvimento urbano e social”.

Se há uma incerteza radical quanto à ratificação, pelo mercado, de novas convenções urbanas (ABRAMO, 2001), não se pode garantir que os resultados da implementação de um grande projeto tenham o efeito proposto quanto à sua influência no desenvolvimento da cidade, especialmente quando caracterizam uma ruptura ou descontinuidade com processos e dinâmicas existentes, geralmente um componente central da justificativa do projeto.

Assim – como os investimentos e os riscos nos grandes projetos urbanos brasileiros são, em sua grande maioria, públicos –, o fracasso, e não apenas o sucesso, deveria se constituir em referência fundamental no processo de avaliação. Em caso de prejuízos financeiros e de tentativas frustradas de transformação da dinâmica urbana e social a partir de investimentos em grandes projetos, é o uso e apropriação social dos equipamentos, espaços e outros elementos materiais remanescentes relacionados aos projetos que permite minimizar – ou justificar minimamente – a inadequação do gasto público.



5) “O compromisso político com o projeto torna o poder público vulnerável e sujeito a maiores riscos”.

A identificação e comprometimento do gestor público (prefeito ou governador) com um grande projeto – muitas vezes “marcas” síntese da administração – impõe ao poder público o papel de garantidor dos recursos necessários para viabilização, a qualquer custo, do projeto.

6) “A regra da agilidade e do aproveitamento de oportunidades tende a isentar o grande projeto de formas efetivas de controle social”.

A meta de inclusão competitiva no mercado mundial de cidades e a correlata pauta de criação de condições para atração e viabilização de investimentos privados relacionadas aos grandes projetos urbanos leva à aceleração dos processos de tomada de decisão pela administração pública e torna os processos de discussão mais curtos e menos abertos à participação da população. Tanto a regulação urbanística como as definições das prioridades de investimento público passam a ser elementos de negociação direta entre o poder público e investidores/beneficiários privados envolvidos na implantação de projetos considerados estratégicos para a ampliação da competitividade urbana. Quanto mais “estratégico” e mais “essencial”, menor a participação e o controle social.

Com relação aos resultados da pesquisa, é importante ainda destacar que: (i) o aumento dos preços fundiários na região de implantação dos projetos raramente é acompanhado de algum tipo de instrumento de captura de parcela da valorização fundiária gerada no processo (VAINER et al., 2006)<sup>6</sup>; e (ii) o custo de oportunidade dos projetos – ou o seu confronto com outros gastos públicos alternativos – e a ampla discussão sobre a prioridade dos investimentos públicos não são considerados temas relevantes para comporem o escopo das questões tratadas nos documentos que compõem o material promocional ou as análises e justificativas das intervenções.

---

6. Entre os projetos analisados, apenas no caso da Operação Urbana Faria Lima pode ser observada alguma captura de mais-valia fundiária que seria reinvestida na própria área de implantação do projeto, como é obrigatório nas operações urbanas consorciadas segundo a lei federal.

## 2. Grandes projetos metropolitanos em Belo Horizonte

Entre 2007 e 2009, dois estudos<sup>7</sup> envolvendo grandes projetos na Região Metropolitana de Belo Horizonte trouxeram mais insumos para a discussão sobre grandes projetos no Brasil.

Os estudos, com objetivos diferentes – insumos para o planejamento municipal de Belo Horizonte ou redução das desigualdades no norte metropolitano –, avaliavam o impacto de um conjunto de novos projetos na dinâmica metropolitana, com destaque para o novo centro administrativo estadual (Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves) na periferia norte do município de Belo Horizonte, o arco viário metropolitano de Belo Horizonte (Contorno Viário Norte), a implantação do conceito de aeroporto-indústria no Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), no periférico município de Confins, e a implantação da Linha Verde, um dos principais corredores viários metropolitanos<sup>8</sup> Ver Imagem 6 (CADERNO DE IMAGENS, p. 340).

---

7. O “*Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no Eixo Norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o Município de Belo Horizonte*” foi realizado pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG) e pelo IPPUR/UFRJ para a prefeitura de Belo Horizonte (COSTA *et al.*, 2008). O projeto “*Estratégia de Desenvolvimento da Cidade, com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte*”, foi realizado pela UFMG e pelo IPPUR/UFRJ para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo do Estado de Minas Gerais (SEDRU/UFMG) (COSTA *et al.*, 2009).

8. Entre outras referências, a pesquisa considerou os estudos e relatórios de impacto ambiental dos projetos e se beneficiou de um enorme conjunto de estudos e pesquisas anteriores realizados por instituições públicas e privadas sobre os projetos, Belo Horizonte e sua região metropolitana, especialmente estudos realizados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/FACE/UFMG), pelo Instituto Horizontes e pelo Observatório das Metrôpoles.

- Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves

Inicialmente apresentado como Centro Administrativo de Minas Gerais (CAMG), o projeto centraliza as atividades administrativas do governo do estado – antes distribuídas pelas áreas centrais de Belo Horizonte – em terreno localizado na periferia norte do município, na divisa com os municípios de Vespasiano e Santa Luzia. O projeto arquitetônico, de autoria de Oscar Niemeyer, é composto por três edificações principais: o Palácio do Governo e dois grandes edifícios de 15 andares e 200 metros de comprimento que abrigam as secretarias e demais órgãos da administração, perfazendo um total de 276.459,69 metros quadrados de área construída em um terreno de 804.000 m<sup>2</sup>. Prevê-se que o complexo seja capaz de receber aproximadamente 30 mil pessoas por dia, entre funcionários, visitantes e usuários.

As obras da “Cidade Administrativa” foram iniciadas em 2008 e, à época da inauguração do complexo, no início de 2010, tiveram um custo anunciado pelo governo de R\$ 1,3 bilhões<sup>9</sup>.

- Contorno Viário Norte

O Contorno Viário Norte é uma via rodoviária expressa com 65 quilômetros a ser implementada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) na Região Metropolitana de Belo Horizonte. A rodovia, que permitirá trafegar pelas rodovias federais BR-262 e BR-381 sem passar pelo núcleo urbano de Belo Horizonte, é apresentada como necessária para a melhoria das condições de logística e infraestrutura relacionadas à estruturação do transporte nacional e ao aumento das exportações.

A rodovia envolve a construção de cerca de 70 viadutos e pontes e ligará os municípios de Betim a Sabará (a leste e oeste do núcleo metropolitano), passando ao norte do território do município de Belo Horizonte. No plano metropolitano, apontava-se sua importância no descongestionamento do Anel Rodoviário atual – via estrutural do município de Belo Horizonte –, sua importância para a plataforma logística do aeroporto-indústria em implantação no norte metropolitano e seu papel na promoção da expansão urbana e no impacto sobre áreas de proteção ambiental.

---

9. Valor de agosto de 2011.

As notícias veiculadas pelo DNIT à época do estudo, em 2007, indicavam que a obra custaria cerca de R\$ 1 bilhão<sup>10</sup> e levaria três anos para ser concluída.

- Projeto do Aeroporto Industrial de Confins

A implantação de um “aeroporto industrial”, de acordo com as disposições da Infraero e outros órgãos do governo brasileiro, compreende a criação de condições para a instalação de indústrias voltadas para a exportação no sítio aeroportuário, o que envolve a diminuição dos custos com armazenagem, transporte e impostos. O Aeroporto Industrial Tancredo Neves foi o primeiro aeroporto a ser escolhido para a implantação do conceito de aeroporto-indústria, dentro da estratégia de construção de “um *hub* logístico multimodal no Brasil e na América Latina para empresas voltadas para a exportação, as quais dependem de cadeias de suprimento globais com base no modal aéreo para assegurar rapidez, agilidade e acessibilidade a fornecedores e consumidores” (COSTA et al., 2008).

- Linha Verde

Projeto do governo do Estado de Minas Gerais que compreende o investimento com recursos públicos na ampliação e realização de outras melhorias viárias em um conjunto de vias que formam um dos principais corredores estruturais metropolitanos, responsável pela ligação do centro de Belo Horizonte com a periferia norte (área que concentra boa parte da população de baixa renda da Região Metropolitana de Belo Horizonte) e o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins.

Os projetos são interligados por estruturas viárias e articulam, em conjunto, uma série de possibilidades de transformação na dinâmica metropolitana, especialmente o Contorno Viário Norte e a Cidade Administrativa, que estabelecem novos vetores de desenvolvimento.

---

10. Idem.

## 2.1. Os grandes projetos em suas diferentes dimensões

Inicialmente, os insumos metodológicos da pesquisa sobre a experiência brasileira permitiram a emergência de questões relevantes para o entendimento dos grandes projetos em seu contexto metropolitano, ainda que as especificidades locais e os objetivos dos estudos tenham exigido outros aprofundamentos e ênfases, especialmente no que se refere ao entendimento das dinâmicas impulsionadas pelo conjunto dos projetos.

Nos próximos tópicos, com base nos estudos citados (COSTA et al., 2008 e 2009) é apresentada uma recuperação sucinta de alguns resultados da análise dos grandes projetos em sua relação com a dinâmica urbana e social, especialmente no que se refere ao seu contexto de implantação e ao papel desempenhado pelos governos municipais e estadual no planejamento e na gestão urbana.

- Dimensão política

Sem dúvida, as pretensões do governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB), à presidência da República – alardeada nas colunas políticas dos jornais mineiros e de outros estados – formava uma das referências principais do contexto político<sup>11</sup>.

Em Belo Horizonte, a aliança política local entre o Partido dos Trabalhadores (PT) – prefeitura – e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – governo do estado – contribuiu para a convergência de ações dos dois níveis de governo relacionadas aos grandes projetos, e, provavelmente, para minimizar conflitos relacionados à sua implantação. Com relação aos municípios periféricos, especialmente os menores, deve-se ressaltar que o governo de Minas Gerais tem um papel central na definição de políticas para a RMBH e na busca de coordenação das políticas municipais, que podem inclusive resultar em orientações relacionadas à regulação do parcelamento do solo.

No centro ou na periferia, a participação das administrações

---

11. Sobre este ponto, ver, neste livro, o capítulo *Discursos e impactos em grandes projetos urbanos: estudo de caso sobre a Cidade Administrativa Tancredo Neves*, de autoria de José Ricardo Vargas de Faria. Ao final, foi o governador de São Paulo, José Serra – com muito maior expressão nacional –, e não Aécio Neves, o candidato da oposição à sucessão de Luis Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2010.

municipais e da população na definição ou na gestão dos projetos foi muito reduzida ou inexistente.

- Dimensão institucional

Os grandes projetos surgem no final do processo de elaboração de planos diretores municipais que inundou o país após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e, especialmente, a partir de 2005, com a campanha promovida pelo Ministério das Cidades<sup>12</sup>. Impulsionando dinâmicas não consideradas na maioria dos planos diretores, os grandes projetos terminaram por colocar no centro da pauta uma discussão sobre a reavaliação de algumas disposições incluídas nos planos, certamente a partir de iniciativas de órgãos do governo estadual<sup>13</sup>.

Ainda no campo institucional, ressalta-se a existência do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano – com maior representação do governo estadual e dos municípios mais populosos e centrais e escassa representação da sociedade civil e dos municípios pequenos e periféricos –, e a iniciativa estadual de sistematização e articulação das normas municipais constituída no Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo (SIRUS).

Finalmente, cabe destacar a disputa entre municípios do Vetor Norte metropolitano (inclusive com incentivos fiscais, regulatórios e outras iniciativas) para a atração de supostos “efeitos positivos” dos grandes projetos – geralmente associados à atração de empreendimentos e moradores de renda mais elevada –, além de medidas de restrição à ocupação, tomadas para evitar os chamados “efeitos negativos” relacionados à atração da população pobre expulsa para periferias ainda mais distantes em função da valorização fundiária proporcionada pelos projetos.

- Dimensão simbólica

O discurso de justificação dos projetos geralmente aciona possibilidades de desenvolvimento econômico e o esgotamento de um

---

12. Apenas entre 2005 e 2009 foram elaborados mais de 1.500 planos diretores municipais em todo o país (SANTOS JR; MONTANDON, 2011).

13. Vide o Decreto estadual 44.500/2007, que restringia parcelamentos em extensa área ao longo do traçado do Contorno Viário Norte

antigo e a emergência de um novo paradigma econômico, globalizado, aos quais os grandes projetos se articulariam. O discurso em defesa dos projetos sublinha ainda a necessidade de coordenação de diversos atores, públicos e privados, para a implantação de ações e programas que seriam estratégicos para a promoção do desenvolvimento da metrópole, do Estado de Minas Gerais e mesmo do país, dada a importância estratégica de Minas Gerais para o desenvolvimento brasileiro.

Duas outras ordens de justificação se apresentam, também articulando diferentes escalas onde se dariam as ações e seus efeitos.

Por um lado, como é destacada no caso da Cidade Administrativa, a implantação dos projetos seria uma prova da ousadia e da eficiência administrativa da gestão estadual e um exemplo a ser observado em todo o país. Neste caso, é a gestão de Aécio Neves e a eventualidade da sua candidatura à presidência da República em 2010 que estava em questão.

Por outro lado, o discurso aciona possibilidades de desenvolvimento metropolitano – pois os grandes projetos em questão supostamente reforçariam as possibilidades de integração metropolitana e a articulação dos principais vetores dinâmicos da RMBH – e de desenvolvimento municipal de Belo Horizonte por meio da criação de novas centralidades e polos de desenvolvimento para atração de investimentos produtivos, geração de receita e emprego, além da melhoria de mobilidade nas áreas centrais do município.

- Dimensões urbanístico-arquitetônica / fundiária / socioambiental

Os grandes projetos reforçam as tendências existentes de crescimento populacional dos municípios do norte metropolitano, com piores condições de infraestrutura e oferta insuficiente de serviços públicos.

A valorização fundiária – já observada no período de realização dos estudos – provocada pela futura construção do Contorno Viário Norte e pela instauração de uma nova centralidade periférica, a partir da construção da Cidade Administrativa, tende a deslocar os pobres para áreas ainda mais distantes, o que acentuará a pressão para ocupação das áreas de preservação ao norte, caracterizadas pela ocorrência do sistema cárstico, cujo equilíbrio ambiental é frágil em diversas situações de ocupação do solo.

Estima-se uma transformação significativa na estrutura fundiária da

periferia metropolitana, onde o território será dividido entre processos irregulares de ocupação e novos usos capazes de arcar com os custos da valorização das áreas com melhores condições de acessibilidade. Apesar do cenário de valorização fundiária gerada por investimentos públicos e da orientação dada pelo Estatuto da Cidade<sup>14</sup>, não houve nenhuma iniciativa, por parte das administrações públicas envolvidas, de captura de parcela da valorização fundiária gerada pelos grandes projetos, nem nenhuma medida voltada para a população periférica de baixa renda incapaz de arcar com os novos preços imobiliários. Enquanto o desenvolvimento econômico faz parte dos *objetivos* dos projetos, a reprodução de assentamentos precários de baixa renda é tratada como uma externalidade negativa, um *efeito* dos projetos e não uma característica constitutiva do próprio processo de desenvolvimento.

- Dimensão econômico-financeira

Todos os empreendimentos citados contam com recursos quase exclusivos do poder público, principalmente o federal e o estadual, e a maior parte dos gastos com ações de mitigação (sociais, econômicas e ambientais) será custeada pelo poder público.

Não há, em nenhum projeto, uma análise do custo de oportunidade que o justifique em seu propósito de desenvolvimento econômico ou social, assim como não são computados e nem mesmo mencionados no orçamento os custos relativos a novas necessidades sociais criadas pelos projetos (novas infraestruturas, habitações para a população de baixa renda, acessos, serviços etc.).

## 2.2. Grandes projetos em Belo Horizonte: algumas conclusões

Em Belo Horizonte, os grandes projetos urbanos surgem como mote e justificativa para o planejamento metropolitano: grandes projetos constroem novas relações que transcendem os limites municipais e que exigiriam a implantação de uma racionalidade comum (uma forma de planejamento). Tanto o governo municipal de Belo Horizonte quanto o governo

14. A “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” é uma das diretrizes a serem observadas na política urbana brasileira, de acordo com o art. 2º do Estatuto da Cidade.



do Estado de Minas Gerais não apenas contratam estudos de análise de impacto de grandes projetos, como conferem ao planejamento metropolitano (ou às implicações metropolitanas no planejamento municipal) uma centralidade incomum no resto do país<sup>15</sup>.

Para caminhar para o planejamento metropolitano, contudo, foi identificada nos estudos realizados uma série de impasses e conflitos que deveriam ser colocados como questões para discussão. Entre eles, cabe destacar: (i) a adequação ou não das competências legais – municipais e estaduais –, o que remete para uma discussão sobre os limites para o planejamento metropolitano e para a descentralização no planejamento; (ii) a democratização das instâncias metropolitanas de deliberação e planejamento, que hoje privilegiam a representação do governo estadual e dos grandes municípios, enquanto registra-se uma participação pequena da sociedade civil e dos municípios menores e periféricos; (iii) a necessidade de distribuição mais justa dos ganhos e prejuízos do desenvolvimento metropolitano; (iv) as formas de regulação e cooperação capazes de contrapor a predatória competitividade intrametropolitana em curso; (v) as formas de participação popular na elaboração e na gestão do planejamento, principalmente quando se observa as determinações democráticas do Estatuto da Cidade para os planos diretores municipais e o predomínio das propostas da burocracia técnica no âmbito metropolitano. Afinal, a escolha da escala metropolitana como campo de realização da política e do planejamento implica privilegiar determinados atores que ali têm maior poder de interferência e ação.

Por fim, cabe confrontar alguns resultados dos estudos sobre Belo Horizonte com as conclusões do panorama sobre a experiência brasileira apresentado anteriormente:

1) Sem dúvida, também em Belo Horizonte “a disputa política valoriza a dimensão simbólica”, vide a utilização da Cidade Administrativa como plataforma política de Aécio Neves.

---

15. Em 2009, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo do Estado de Minas Gerais (SEDRU/MG) solicitou à UFMG a elaboração de estudos referenciais e de estratégias de ação para o planejamento do desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Em maio de 2011, conforme anunciado em sítio oficial na Internet (<http://www.rmbh.org.br>), a UFMG entregou o relatório final do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH,

2) Tal como nos demais casos brasileiros, as condições institucionais não pesaram no processo de decisão, implementação e gestão dos projetos. No caso de Belo Horizonte, contudo, o prestígio do planejamento e da técnica parece ser bem maior: muitos estudos foram e continuam sendo realizados, seja para justificar a implementação dos projetos, seja para amenizar ou potencializar os seus efeitos.

3) O discurso de justificação inclui o ajuste às necessidades do processo de globalização – vide o caso do Aeroporto Industrial –, mas destaca-se em Belo Horizonte a referência à promoção do desenvolvimento do Brasil como um todo e sua inserção na economia global, além de uma ênfase em aspectos do desenvolvimento regional.

4) Tal como nos demais casos, também em Belo Horizonte os grandes projetos foram decididos e implementados sem nenhuma participação social. No caso do estudo para o governo do Estado, contudo, foi desenvolvido um processo de discussão com a população dos municípios do norte metropolitano sobre as implicações políticas, sociais e econômicas do Contorno Viário Norte e da Cidade Administrativa e, também, sobre a construção de propostas para o desenvolvimento econômico e social metropolitano.

5) Quanto aos riscos assumidos, também em Belo Horizonte a responsabilidade recai sobre o poder público, que arcará com os investimentos diretos e indiretos necessários em função da implementação dos projetos.

6) Quanto ao conteúdo dos programas e dos projetos, além das críticas às possibilidades de implantação competitiva do conceito de aeroporto-indústria em Confins (COSTA et al., 2008)<sup>16</sup>, pode-se destacar a precariedade das justificativas para a implementação da Cidade Administrativa na periferia de Belo Horizonte e as incertezas com relação aos efeitos e às formas de apropriação social dos espaços no entorno da nova centralidade. No caso do Contorno Viário Norte, a questão principal refere-se às possibilidades de aproveitamento da via para a melhoria da mobilidade periférica e para o transporte metropolitano de maneira geral, em contraposição às medidas de restrição à circulação e à integração com o entorno defendidas pelo DNIT.

16. Ver, neste livro, o capítulo *A implantação do Aeroporto-indústria de Confins (AITN) e a ascensão da Aerótrópolis: burburinhos de uma fantasia organizada*, de autoria de Claudio Cesar de Paiva e Suzana Cristina Fernandes de Paiva.

Por fim, cabe registrar que, também em Belo Horizonte, nenhum projeto incorpora, em seu discurso de justificação, qualquer referência ao custo de oportunidade ou às prioridades dos investimentos públicos na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

### **3. Planos diretores e grandes projetos: práticas recentes das administrações públicas brasileiras**

Resultados de pesquisa nacional<sup>17</sup> abrangendo a análise de mais de 500 leis de planos diretores municipais aprovadas entre 2001 e 2007 e, também, a realização de 26 estudos de caso sobre processos de elaboração e aprovação de planos específicos, permitem avaliar, em alguma medida, o escopo e as ênfases da regulação municipal sobre grandes projetos.

Neste tópico, após uma breve recuperação das expectativas geradas em torno dos planos diretores após a aprovação do Estatuto da Cidade, serão apresentadas algumas indicações preliminares sobre a relação entre plano e grande projeto.

#### **3.1. O Estatuto da Cidade e as expectativas em torno dos planos diretores municipais**

Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, em todo o Brasil planejadores, acadêmicos, gestores públicos e ativistas discutiam o que seriam novas possibilidades abertas à gestão democrática da cidade e à regularização fundiária. Por toda parte se discutia a possibilidade de uma atuação dos governos municipais mais indutora do que primordialmente reguladora do desenvolvimento urbano e mais eficaz no que diz respeito à implantação de políticas redistributivas.

Ressurgiam as “velhas” ênfases na função social da propriedade e da cidade, no direito à cidade e à moradia, agora disputando espaço com as receitas da competitividade e da sustentabilidade econômica das cidades divulgadas pelas agências internacionais de desenvolvimento e pela

---

17. A pesquisa *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos* abrangeu 526 planos diretores e foi promovida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos em conjunto com o Conselho Nacional das Cidades, com coordenação acadêmica do IPPUR/UFRJ. O projeto implicou a constituição de uma rede de pesquisadores em todos os estados brasileiros.

consultoria internacional (OLIVEIRA, 2003, p. 192). A aprovação do Estatuto significava, então, a possibilidade, em meio à onda neoliberal, de “inversão de diretrizes hoje difundidas para a gestão da cidade” (PCRJ/SMU, 2001)<sup>18</sup>.

Em plena época dos planos estratégicos de corte empresarial, o plano diretor era fortalecido como campo de definição da política urbana, mas, como então apontavam alguns autores, a implementação do Estatuto a favor de princípios redistributivos não estava dada e dependeria da luta política em torno da regulamentação dos instrumentos, da criação de programas e ações do Executivo e de disputas judiciais (MARICATO, 2001).

De qualquer modo, o Estatuto instaurava um novo campo de luta expresso na regulamentação dos instrumentos previstos, na criação e formulação de instituições, programas e ações. Como o Plano Diretor era reafirmado como o principal campo de definição da política urbana, alguns esperavam que a disputa em torno da elaboração ou revisão do Plano, incluindo o seu formato e conteúdo (planos compreensivos, reguladores, estratégicos), voltaria a concentrar uma parte importante da discussão sobre a questão urbana no Brasil. De acordo com essa perspectiva, o processo de elaboração e revisão dos planos diretores poderia se constituir em um campo de estímulo à formação de sujeitos sociais coletivos, especialmente se canais de comunicação e informação e os espaços públicos de discussão e participação fossem criados.

Certamente, havia também expectativas muito mais pessimistas, especialmente com relação aos constrangimentos impostos pelas diferenças de poder e de acesso à informação entre os atores sociais potencialmente afetados pelos planos.

### 3.2. Planos diretores e grandes projetos

Como vimos, de acordo com os resultados da pesquisa sobre grandes projetos brasileiros realizada em 2006, “a regra da agilidade e do aproveitamento de oportunidades tende a isentar [os grandes projetos urbanos] de formas efetivas de controle social”, o que faria a “legislação urbanística que regula o projeto, passar a ser um elemento da negociação direta entre

---

18. Entrevista dada por Ana Clara Torres Ribeiro à revista *Cadernos de Urbanismo*, em 2001 (PCRJ/SMU, 2001).

o poder público e capitais privados envolvidos no projeto” (NOVAIS et al., 2007, p.17).

De fato, como indica a pesquisa nacional, os grandes investimentos estão além da influência dos planos diretores municipais e, portanto, além da influência dos processos eventualmente participativos de elaboração do que deveriam ser as principais diretrizes de desenvolvimento urbano municipal de acordo com a lei federal<sup>19</sup>.

Embora as condições da pesquisa não permitam afirmações conclusivas<sup>20</sup>, na maioria dos casos, os pesquisadores envolvidos não identificaram relação entre grandes investimentos em curso ou previstos e as definições dos planos diretores. No caso do Rio de Janeiro, no qual os insumos disponíveis são mais conhecidos<sup>21</sup>, há, nos planos municipais, diretrizes relacionadas ao Arco Metropolitano<sup>22</sup> – que têm destaque não apenas nos planos dos municípios cortados pela rodovia, mas também em planos de municípios próximos, direta ou indiretamente afetados –, ao Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) no leste metropolitano do

---

19. De acordo com o Estatuto da Cidade, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão (i) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (ii) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas; (iii) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas (art. 39, § 4º). Como mostrou o Estudo de Caso do Rio de Janeiro, com nobres exceções, os processos participativos foram geralmente muito mais acanhados, superficiais e expeditos do que sugere o texto da lei.

20. Com exceção dos 26 estudos de caso previstos, que tinham por objetivo o aprofundamento nos processos de elaboração dos planos – além de uma primeira avaliação da sua implementação –, a pesquisa foi baseada exclusivamente na análise de documentos, especialmente análises das leis dos planos diretores de acordo com questionário preparado pela coordenação nacional da pesquisa. O que significa que os resultados da pesquisa não permitem uma avaliação rigorosa dos avanços com relação à promoção da redução das desigualdades sociais ou do acesso à moradia e à cidade para a população de baixa renda, entre outras pautas da reforma urbana, como a ampliação da participação popular na gestão urbana. Isso só seria possível a partir de uma análise que se detivesse no confronto entre a lei e o processo de elaboração e implementação do plano com as condições territoriais historicamente estabelecidas e as conjunturas política, administrativa ou institucional específicas em cada município (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2010; OLIVEIRA, SANTOS, 2008).

21. O autor fez parte da coordenação da pesquisa no Estado do Rio de Janeiro.

22. O Arco Metropolitano é uma rodovia com cerca de 140 km, com implantação coordenada pelo governo estadual do Rio de Janeiro, que contorna boa parte da área urbanizada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, canalizando o tráfego das estradas que chegam à cidade,

Rio de Janeiro ou às usinas hidrelétricas em Bom Jesus de Itabapoana. Os planos, contudo, não têm relação explícita com muitos outros grandes investimentos, especialmente do governo federal, na região.

Nos projetos citados acima, os grandes investimentos se impõem ao Plano como condicionantes externos que promovem ajustes nos projetos de lei dos planos diretores municipais. De fato, as grandes decisões de investimento público com maior impacto na estruturação da cidade e na promoção da expansão e do adensamento urbano são tomadas, com frequência, em campos de disputa referentes a outras escalas (regional, estadual, nacional) de poder, onde os processos de planejamento costumam ser pouco permeáveis à participação popular.

Como mostra o Relatório Estadual do Rio de Janeiro (OLIVEIRA; SANTOS, 2009), registram-se casos onde os planos são alterados de acordo com as necessidades dos projetos, atropelando os processos supostamente participativos de elaboração.

O estudo de caso de Duque de Caxias (RJ), em especial, mostrou que “apenas um ano após a aprovação do Plano Diretor, a prefeitura de Caxias enviou e aprovou junto à Câmara Municipal projeto de lei elaborado sem nenhuma participação popular, que alterava o macrozoneamento de modo a permitir uma maior intensidade da ocupação em áreas hoje praticamente desocupadas ao longo do futuro Arco Metropolitano” (OLIVEIRA SANTOS, 2009, p.115). Já em Itaboraí (RJ), a definição da localização do COMPERJ teria provocado uma alteração do projeto de lei do Plano Diretor pouco antes da entrega à Câmara Municipal. Mais marcantes parecem ser os casos da refinaria da Petrobras, em Duque de Caxias (REDUC), ou da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, por exemplo, que “sequer são mencionadas nos planos e não se relacionam explicitamente a nenhuma estratégia ou diretriz para o desenvolvimento urbano, embora se constituam em projetos estruturantes para essas cidades, especialmente no caso de Volta Redonda, onde a empresa se constitui no maior proprietário fundiário da cidade” (Idem).

#### **4. Comentários finais**

De maneira geral, as pesquisas e estudos sobre grandes projetos apontaram que a implementação de grandes projetos urbanos é um cam-

po privilegiado de legitimação de projetos políticos em função do poder simbólico das grandes intervenções, ainda que os efeitos proclamados de inserção competitiva das cidades no mundo global, supostamente proporcionados pelos projetos, frequentemente não tenham ressonância nos casos mobilizados por interesses localizados e associados à promoção imobiliária e à geração de lucros fundiários extraordinários. Por outro lado, a regra da agilidade e do aproveitamento de oportunidades em um mundo onde o capital privado tem grande mobilidade implica, quase sempre, a diminuição das formas de controle social sobre os projetos e a assunção, pelo poder público, dos riscos financeiros relacionados à sua implantação. Para o caso de Belo Horizonte, contudo, a implantação de grandes projetos com impacto na dinâmica socioespacial metropolitana contribuiu para fortalecer setores empenhados na construção de um planejamento metropolitano em um ambiente onde as administrações públicas municipais competem por investimentos e empregos por meio de concessões regulatórias, isenções fiscais e mesmo investimentos diretos para atração de determinados empreendimentos.

Já a pesquisa sobre os novos planos diretores brasileiros reforça as hipóteses que destacam que os grandes investimentos com impacto territorial costumam estar fora da influência normativa dos planos municipais de desenvolvimento urbano e tendem a diminuir ou restringir as formas de participação popular, como mostra com maior clareza o caso específico dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Suspensão das restrições de uso e ocupação do solo, parcerias público-privadas envolvendo investimentos na transformação do ambiente construído e alterações pontuais na legislação urbanística, e a apropriação privada da renda fundiária proporcionada por investimentos públicos são algumas das características frequentes do planejamento municipal com relação a grandes projetos, ainda que possam ser identificadas exceções que demonstram o potencial de um planejamento voltado para uma distribuição mais justa dos bens, serviços e investimentos públicos, assim como dos riscos ambientais.

Enfim, como confirmam os estudos realizados, os esforços de planejamento municipal geralmente caminham a reboque dos grandes projetos urbanos que, uma vez definidos, podem suscitar esforços suplementares de justificação ou de mitigação de alguns “impactos” identificados como relevantes ou, ao contrário – como mostram algumas experiências de ela-

boração de planos diretores no Estado do Rio de Janeiro –, como pouco importantes e, portanto, passíveis de discussão. O planejamento pode também suplementar a criação de condições de viabilização (flexibilizando normas, ajustando diretrizes de desenvolvimento, redefinindo prioridades) de projetos definidos em outros campos dentro e fora do poder público e considerados capazes de dinamizar a economia ou de atender determinados interesses considerados “estratégicos” para projetos políticos específicos.

Por outro lado, como criticava Milton Santos (1994), o papel do planejamento seria exatamente viabilizar as estratégias de acumulação das grandes firmas e, portanto, nenhum espanto nos traria a experiência recente. As práticas, porém, são mais complexas, e a própria exigência de legitimação abre espaço para uma disputa maior em torno do escopo do planejamento que tem como objeto os grandes projetos urbanos e sua relação com a dinâmica urbana e social. A empreitada, contudo, não é fácil. As decisões do poder público relacionadas a grandes projetos passam por processos especiais onde as regras são flexibilizadas, as obrigações podem ser suspensas e o lema da competitividade interurbana ou da integração na economia globalizada impõe um pragmatismo que tem seu próprio ritmo e restringe as formas e o escopo da discussão e da participação popular na construção das cidades.

## 5. Referências

- ABRAMO, P. **A cidade caleidoscópica**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand, 2001.
- BIENENSTEIN, G. **Espaços metropolitanos em tempos de globalização: um estudo de caso do Rio de Janeiro**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UF RJ, 2000.
- CEDEPLAR/FACE/UFMG. **Projeto Belo Horizonte no Século XXI**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2004.
- COSTA, H. S. M. (coord.), CARDOSO, A. L. (coord.), OLIVEIRA, F. L., COSTA, G. M., FARIA, J. R. V., PAIVA, C. C., VAINER, C., VIANA, R. M., FERREIRA, T. M. A., GARCIA, R. A., MATOS, R. E. S., SAADI, A. **Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte**. Relatório Técnico. Belo Horizonte: IGC/UFMG e IPPUR/UF RJ, 2008.



COSTA, H. S. M. (coord.), VAINER, C. (coord.), OLIVEIRA, F. L., COSTA, G. M., FARRIA, J. R. V., PAIVA, C. C., MENDONÇA, J. G., CARMO, L. N., MONTE-MOR, R. L. M., NASCIMENTO, N. O., BAPTISTA NETO, O., LAGE, S. D. L. E., INACIO, R. A. C., ANDRADE, H. **Estratégia de Desenvolvimento da Cidade, com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)**. Relatório Técnico. Belo Horizonte: UFMG e IPPUR/UFRJ, 2009.

GOVERNO do Estado de Minas Gerais/Instituto Horizontes. **Vetor Norte da RMBH - Programa de Ações Imediatas para o Vetor Norte**. Instituto Horizontes. Belo Horizonte: Governo de MG, 2006.

HARVEY, D. **Spaces of global capitalism**. Towards a theory of uneven geographical development. London & New York: Verso, 2006.

NOVAIS LIMA JR., P.; OLIVEIRA, F. L.; SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G. **Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira** In: ANAIS do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém: ANPUR, 2007.

MARICATO, E. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O. A. (org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida ao jornal *O Globo*. Agosto 2001.

OBSERVATÓRIO das Metrópoles. Projeto de Pesquisa **“Como Anda a Região Metropolitana de Belo Horizonte?”**. Belo Horizonte: Observatório das Metrópoles, 2006/2007.

OLIVEIRA, F. L. **Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar**. In: ANAIS do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

OLIVEIRA, F. L. & BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JR., O. A. & MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, IPPUR/UFRJ, 2011.

OLIVEIRA, F. L. & SANTOS, M. R. M. **Avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro: relatório estadual**. Relatório técnico da pesquisa Rede de avaliação e capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR/UFRJ/MCIDADES, 2009.

RIBEIRO, A. C. T. In: **Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro**. Revista *Cadernos de Urbanismo*, Ano III, Nº 4, outubro de 2001.

SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G.; LIMA JR.; P. N.; OLIVEIRA, F. L., **Jogos Pan-americanos 2007**: uma análise trans-dimensional do projeto urbano In: ANAIS do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém: ANPUR, 2007.

SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. **Síntese, desafios e recomendações**. In: SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ, 2011.

VAINER, C. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VAINER, C. (coord.); OLIVEIRA, F. L.; NOVAIS LIMA JR.; P., SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, OLIVEIRA, A.; FIX, M., MOURA, R.; FERNANDES, A. M. **Grandes projetos urbanos**: o que se pode aprender com a experiência brasileira, 2006. Relatório técnico. Rio de Janeiro: LILP e IPPUR/UFRJ, 2006.

# A via expressa das políticas públicas no Rio de Janeiro: reflexões acerca dos impactos do Arco Metropolitano

---

*Adauto Lucio Cardoso<sup>1</sup>*  
*Flávia de Sousa Araújo<sup>2,3</sup>*

## Introdução

Denomina-se “Arco Metropolitano” uma das maiores obras públicas rodoviárias no território fluminense, a qual se propõe atender ao tráfego de média distância oriundo da região leste em direção à região oeste da metrópole do Rio de Janeiro, conectando as principais rodovias existentes na Região Metropolitana: a BR-040, BR-116 (Norte e Sul), BR-465 e BR-101 (Norte e Sul). Segundo o seu projeto viário, a proposta de interligação entre a BR-101 Norte e a BR-101 Sul, conectará o município de Itaboraí ao Porto de Itaguaí, atravessando também os municípios de: Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri e Seropédica.

Apesar de ser uma obra recente, iniciada em 2008, o projeto do Arco Metropolitano é oriundo de formulações desenvolvidas ainda em 1974, no âmbito do Plano Rodoviário Estadual e tem como principal objetivo, entre

---

1. Professor Associado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Coordenador do Grupo de Trabalho Moradia e Cidade do Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) e Pesquisador 1B do CNPq.

2. Arquiteta e Urbanista, Doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pesquisadora do Grupo de Trabalho Moradia e Cidade do Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ).

3. Colaboraram na produção deste artigo: Ticianne Ribeiro de Souza, graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFF) e pós-graduanda pelo IPPUR/UFRJ; Décio Rodrigues Nunes Júnior, graduado em licenciatura em Geografia (UFF), atualmente graduando em bacharelado em Geografia (UFF) e Nathan Ferreira da Silva, graduando em Geografia (UFRJ), ambos bolsistas de iniciação científica do Grupo de Trabalho Moradia e Cidade do Observatório das Metrôpoles, núcleo Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

outros, desviar o fluxo do tráfego de caminhões das vias já saturadas, como a Avenida Brasil, ou que deveriam ser reservadas para outros usos, como a ponte Rio-Niterói.

A partir de 2006, com a decisão da Petrobras de instalar o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) no município de Itaboraí, o projeto do Arco Metropolitano assumiu uma nova dimensão e passou a ser acionado pelo poder público como um dos pontos centrais de uma nova estratégia de desenvolvimento para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esta perspectiva se fundamentou, sobretudo, na ideia de que o Arco Metropolitano (AMRJ) poderia ser indutor de novos empreendimentos industriais e logísticos em sua área de influência, ainda potencializando empreendimentos já existentes, como: o polo gás-químico de Duque de Caxias, o Distrito Industrial da Bayer, em Belford Roxo, o complexo industrial de Santa Cruz e o Porto de Sepetiba, no Rio de Janeiro, entre outros.

O projeto elaborado para a instauração do Arco Metropolitano contempla uma extensão de 141 quilômetros, tendo como área de abrangência cerca de 21 municípios, incluindo as oito localidades municipais interceptadas diretamente pela obra. De acordo com o Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, lançado em março de 2011, os 21 municípios envolvidos apresentam um conjunto de indicadores que denotam grande precariedade e pobreza, não tendo, por exemplo, condições de atender à demanda atual de tratamento e disposição de resíduos sólidos, além de apresentarem indicadores sociais e serviços de saúde e educação deficitários para a população.

O traçado previsto deste grande eixo viário é dividido operacionalmente em quatro segmentos, correspondendo a diferentes etapas e situações de obra, conforme Imagem 7 (ver CADERNO DE IMAGENS, p. 340).

O segmento A, com cerca de 25 km, cortando os municípios de Itaboraí, Guapimirim e Magé, corresponde à BR-493, cujas obras são de responsabilidade do governo federal. O segmento B, com extensão de 22 km, corresponde à duplicação da pista entre a localidade de Itacuruçá e a Avenida Brasil (Rio de Janeiro) e também do acesso ao Porto de Itaguaí, ambas igualmente sob responsabilidade do governo federal. O segmento C, o mais importante, com extensão de 72 km, corresponde à construção de uma nova ligação em pista dupla entre as rodovias BR-040 (Rio-Juiz

de Fora) e a BR-101/SUL (rodovia Rio-Santos), cortando os municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Japeri, Seropédica e Itaguaí, e sua obra está inteiramente sob a responsabilidade do governo estadual. Por fim, o trecho último segmento com 22 km de extensão, o trecho D, corresponde à estrada Rio-Teresópolis, situada entre o entroncamento com a BR-493/RJ em Santa Guilhermina e o entroncamento com a BR-040/RJ em Saracuruna. Neste contexto, assinalamos que o traçado do Arco foi concebido de forma a seguir pelo fundo da Baía de Guanabara, atravessando a Floresta Nacional Mário Xavier (FLONAMAX) em Seropédica, decisão esta que tem causado repercussões ambientais significativas, entre outros impactos deste grande empreendimento, conforme explanaremos no presente texto.

No contexto de concepção deste grande projeto, cabe evidenciar que a engenharia adotada para o Arco Metropolitano previa: rodovias não bloqueadas em pista dupla, acessos controlados e ruas laterais de atendimento às propriedades lindeiras e vias locais e, por fim, agulhas de acesso de entrada e saída às pistas centrais em locais específicos.

Diante da dimensão econômico-espacial atrelada ao projeto do Arco Metropolitano, este texto objetiva apresentar alguns dados fundamentais que auxiliem no processo de reflexão a respeito dos impactos sócio-habitacionais e ambientais da construção desta grande obra. Na primeira parte serão apresentadas algumas considerações sobre o contexto político-institucional e ideológico em que o projeto original, de caráter meramente rodoviarista, é transformado em um projeto de desenvolvimento. Essa reflexão é necessária para se possa entender as mudanças e o debate em torno do projeto de engenharia e de suas consequências sobre as regiões afetadas. Na segunda parte serão discutidos os impactos socioespaciais e ambientais, com destaque às questões da moradia, inclusive suas repercussões nos instrumentos de planejamento e ação voltados à urbanização.

### **O Contexto Político-Institucional: Novos Ares Desenvolvimentistas no Estado do Rio**

O ano de 2006 foi marcado por importantes mudanças no panorama político com a reeleição do presidente Lula para um segundo mandato. Numa conjuntura econômica mais favorável e fortalecido pela reeleição, Lula lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),

com objetivos expressos de articular um conjunto de decisões regulatórias e, principalmente, de investimentos públicos, que, ao menos formalmente, deveriam apresentar capacidade de alavancar um processo de crescimento econômico.

Diferentemente de outros programas econômicos realizados pelo desenvolvimentismo, o PAC não se configura exatamente como um plano econômico, sendo mais propriamente um conjunto de projetos, não necessariamente articulados, focados em infraestrutura. As estimativas de investimentos previstos no território compreendido na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) podem ser vistas no quadro abaixo:

**Quadro 1 – Investimentos Previstos pelo PAC na RMRJ**

EMPRENDIMENTO	LOCALIZAÇÃO	INVESTIMENTOS PREVISTOS US\$	EMPREGOS DURANTE OBRA	EMPREGOS APOS OPERAÇÃO	PREVISÃO INICIO DAS OBRAS	PREVISÃO DE INICIO OPERAÇÃO
COMPLEXO PETROQUIMICO DO RIO DE JANEIRO (COMPERJ)	ITABORAÍ / SÃO GONÇALO	US\$ 8,4 bilhões	20 mil	3,5 mil	2007	2012
COMPANHIA SIDERURGICA DO ATLANTICO (CSA)	SANTA CRUZ/RJ	US\$ 3,4 bilhões	18 mil	3,5 mil	2007	2009
COMPANHIA SIDERURGIA NACIONAL (CSN)	ITAGUAÍ	US\$ 3,5 bilhões	18 mil	3,5 mil	2007/2008	2009
PORTO DE ITAGUAÍ	ITAGUAÍ	US\$ 700 milhões	2,2 mil	300	2007	-----

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2009.

Entre as obras elencadas pelo PAC na RMRJ, destacam-se o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) e o Arco Metropolitano (AMRJ) como empreendimentos importantes para a logística regional, cujas decisões político-empresariais no processo de concepção, implantação e gerenciamento poderão alcançar impactos de grandes proporções no que tange a aspectos socioespaciais, econômicos e ambientais. Paradoxalmente, estas obras têm sido cada vez mais aceitas e desejadas pela população dos municípios envolvidos, face ao discurso desenvolvimentista que passou a fazer parte destes projetos e suas intrínsecas promessas de transformação e dinamização da vida e economia na região do leste fluminense para os próximos anos.

No caso do COMPERJ, sua planta produtiva será erguida nos municípios de Itaboraí e São Gonçalo, ambos localizados na Região Metropolitana do

Estado do Rio de Janeiro. Para escolha destes municípios contribuíram o posicionamento logístico – a proximidade do Porto de Itaguaí, dos Terminais de Angra dos Reis, das Ilhas D'Água e Redonda com acesso através do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro – e a proximidade com demandantes de produtos da segunda geração, além das sinergias com a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC), e com as plantas da Rio Polímeros, da Suzano e também com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Petrobras (CENPES), situado na Cidade Universitária.

Para além do discurso oficial, ainda no que concerne à localização do COMPERJ, vale recordar que originalmente o município de Itaboraí não fora apresentado abertamente como alternativa locacional, não aparecendo o nome deste município nos meios de comunicação de massa como opção cogitada pela Petrobras, a não ser na véspera do anúncio da escolha. “Correndo por fora”, como um *cavalo azarão*, ou “sacada da cartola”, como *elemento surpresa*, a escolha de Itaboraí como território para instalação do COMPERJ desbancou as expectativas de representantes e comunidades de outros dois municípios: Campos dos Goytacazes (no Norte Fluminense e mais próximo da bacia petrolífera de Campos) e Itaguaí – localizado na Baía de Sepetiba, junto à Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Estes municípios haviam sido alardeados pelos meios de comunicação de massa como únicas alternativas locacionais para o complexo.

Em meio a esta conjuntura, cabe apontar a reverberação dos primeiros impactos deste grande projeto no município de Itaboraí, o qual em 2009 enfrentou ameaças em seu tráfego e em suas áreas ambientais devido à possibilidade da via de acesso ao COMPERJ, de 7,8 km de comprimento, ser concluída antes mesmo da duplicação da BR-493, estrada a qual se ligará e que também integra o Arco Metropolitano, fato este que poderia provocar grande congestionamento de caminhões na região. Apesar do risco de prejudicar a mobilidade dos moradores locais e de causar danos ambientais na área de proteção de Guapimirim e na estação ecológica de Guanabara, o discurso desenvolvimentista enlevou grande parte da população de Itaboraí que apoiou a obra e parece continuar a acreditar que, apesar de alguns reveses inevitáveis, a mesma impactará na redução da pobreza, conforme afirmou na época Heleno Cruz, representante da Agenda 21 e participante da audiência pública de discussão de licença prévia da obra da via de acesso ao COMPERJ (realizada no distrito de Itambi):

A estrada tem um impacto [sobre o ambiente], mas o impacto maior aqui é a pobreza. E a expectativa [com o COMPERJ] é de superação desse estado de pobreza, (...) sem a estrada de acesso ao COMPERJ os caminhões envolvidos na construção do projeto teriam de passar pelo centro de Itaboraí (...), porém, com ela [a estrada de acesso], a BR-493 deverá ficar sobrecarregada”. (Fonte: [www.webtranspo.com.br](http://www.webtranspo.com.br))<sup>4</sup>

Nesta mesma perspectiva, o contexto discursivo acerca do até então projeto rodoviário do Arco Metropolitano também é revestido de ideais desenvolvimentistas a partir do momento em que esta obra se sobressai ao ser articulada às outras financiadas pelo PAC. O Arco assume relevância cada vez maior quando é compreendido enquanto parte de um conjunto de intervenções cujos investimentos (político-institucionais, logístico-territoriais, financeiros e simbólicos) são extremamente expressivos e cujas parcerias entre o poder público e o setor privado, bem como as ideias de desenvolvimento e instauração de progresso econômico propagadas pela mídia e demais agentes coletivos de enunciação (GUATTARI, 2005, p.381), devem ser observadas com cautela.

No processo retórico de construção simbólica de reestruturação territorial da Baixada Fluminense e da “edificação do desenvolvimento” nesta região, o Arco Metropolitano, mediatizado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro como “um grande corredor gerador de desenvolvimento”, é justificado pelo seu papel logístico de interligação entre rodovias, portos, indústrias etc., o qual “proporcionará uma mudança radical na história da economia do estado e do país<sup>5</sup>”. Ainda de acordo com propaganda veiculada pelo governo estadual, a “implantação do AMRJ irá gerar e difundir capital financeiro, social, conhecimentos e inovações científicas e tecnoló-

4. <http://www.webtranspo.com.br/rodoviario/7684-estrada-do-COMPERJ-ameaca-trafego-no-arco-metropolitano>. Último acesso: agosto/2011

5. De acordo com a “Avaliação de Impactos Logísticos e Socioeconômicos da Implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro”, elaborado pelo Centro de Estudos em Logística (COPPEAD/UFRJ), a partir de uma atualização da Matriz Insumo-Produto nacional divulgada pelo IBGE e partindo de uma estimativa do total de investimentos requeridos pelas obras, calcula-se um total de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão de renda gerada em toda economia brasileira, dos quais 64,1% estarão concentrados no setor de construção civil, seguido por comércio e serviços (6,0%). Em termos de empregos totais, o montante estimado é de 4.945 empregos diretos e indiretos criados durante as obras do Arco Metropolitano. Os setores de construção civil e de comércio e serviços serão os mais beneficiados, respondendo por respectivamente 66,1% e 14,5% das vagas criadas.



gicas, e em breve “(...) a história do desenvolvimento desta região [da Baixada Fluminense] poderá ser dividida em duas: antes e depois do Arco”; neste contexto, se destaca a parceria entre governos estadual e federal na construção desta via, considerando-a como “uma contribuição para o progresso e desenvolvimento do país”.

Dentro desta conjuntura discursiva “empreendedorista” acerca do Arco Metropolitano, cabe ressaltar que tal obra foi definida pelo próprio governador do estado como “a grande oportunidade de negócio para os próximos 20 anos”, tendo como principais objetivos enunciados: i) viabilizar a implantação de terminais logísticos, com redução dos tempos de viagem e custos de transportes, bem como a distribuição destas cargas para os mercados consumidores; ii) introduzir novos vetores de expansão urbana para os municípios localizados em sua área de influência, ou seja, transformar a Baixada Fluminense em um polo logístico de carga. Tais objetivos indicam e ratificam interesses essencialmente empresariais, no intuito de inserir e expandir indústrias e escoar suas produções, alegando-se que viriam a gerar aquecimento significativo da dinâmica econômica nos municípios interceptados pelo AMRJ, transformações estas que seriam favoráveis aos setores industriais, de comércio e serviços e que acarretariam elevação do número de empregos diretos e indiretos<sup>6</sup>. Tais números podem ser considerados como uma “ampliação para mais” em termos espaciais, apesar de ser uma “ampliação para menos” em termos sociais (OLIVEIRA, 2009).

As recentes modificações na estrutura econômico-urbana e a expansão do espaço metropolitano fluminense, impulsionadas por um renovado interesse do capital privado em ampliar suas bases nesses espaços, vêm sendo acompanhadas por novas formas de intervenção do estado, que buscam redefinir os mecanismos de integração destes espaços na economia. Neste sentido, percebemos, tal como afirma Oliveira (2009), que

(...) o capital corporativo se aproveita da maior mobilidade espacial permitida pelos atuais recursos tecnológicos e comunicacionais, incluindo seus efeitos sobre a ampliação da capacidade de transporte, para impor, aos governos locais dos territórios, que estes lhes ofereçam vantagens na forma de investimentos e renúncias fiscais, como se isso fosse uma

6. Conforme anunciado pela Secretaria de Obras do governo do estado, cerca de 56,2 mil empregos serão gerados diretamente durante os cinco anos de obras e 10,8 mil após o início das operações do empreendimento.

demonstração de competência e boa administração. Naturaliza-se o uso dos fundos públicos, subsidiando o capital, mascarando o que, na verdade, trata-se mais de uma chantagem (...). (OLIVEIRA, 2009, p.10)

Diante desta constatação, observamos que a necessidade do governo do estado em coordenar todos os planos diretores dos municípios envolvidos direta ou indiretamente com o Arco Metropolitano, no aparente intuito de promover um desenvolvimento integrado da região (O FLUMINENSE, 2011)<sup>7</sup>, acaba por instituir uma nova forma de subordinação das administrações públicas locais. Segundo Harvey (2006), essa forma de intervenção pode ser caracterizada como empreendedorismo, assim considerada como aquela na qual a gestão pública local deve investir seus recursos na produção de infraestrutura econômica e social, com o objetivo de atrair empreendimentos supostamente potencializadores da economia local (HARVEY, 2006). Esta afirmativa é ratificada quando se analisa documentos como o estudo de “Avaliação de Impactos Logísticos e Socioeconômicos da Implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro – Resumo Executivo”, encomendado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) em parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado do Rio de Janeiro (SEBRAE – RJ) e elaborado pelo Centro de Estudos em Logística (COPPEAD/UFRJ).

De acordo com os resultados publicados pela FIRJAN, é possível perceber uma perspectiva predominantemente economicista na análise dos impactos propagados pelo Arco Metropolitano, onde destacam-se quase exclusivamente questões de logística (movimentações de portos e rodovias) e de economia (emprego, renda e arranjos produtivos). Nesta análise, os benefícios socioespaciais, oriundos sobretudo do retorno financeiro proporcionado pelo aquecimento dos setores industrial e comercial, viabilizados pela infraestrutura inicial investida neste trecho do território fluminense, impactarão não somente no desenvolvimento socioeconômico regional mas também nacional:

(...) é provável que uma parcela dos impactos econômicos globais do Arco Rodoviário seja gerada em outras Unidades da Federação que

7. <http://jornal.ofluminense.com.br/editorias/cidades/estado-do-rio-de-janeiro-vai-crescer-com-criacao-do-arco-metropolitano> Último acesso: agosto/2011

não o Rio de Janeiro. Não obstante, mesmo que não se possa chegar a uma medida acurada deste potencial de vazamento, há indícios de que a maior parte dos recursos gerados com as obras do Arco Rodoviário ficará concentrada na economia fluminense. (FIRJAN, 2008, p.6).

As estimativas de impacto sobre comércio exterior e variáveis econômicas em decorrência de uma maior proximidade aos portos indicam um aumento no longo prazo de cerca de R\$ 2 bilhões no Produto Interno Bruto da área de influência do Porto de Itaguaí – em especial Rio de Janeiro e Minas Gerais – acompanhando de um incremento de R\$ 275 milhões na arrecadação de impostos. Além disso, estima-se a criação de cerca de 16 mil novos empregos. *De outro lado, a análise de impactos sobre a reordenação do espaço urbano em decorrência do AMRJ aponta para a possibilidade de um incremento populacional, com aglomeração da população nas proximidades do novo eixo rodoviário, a exemplo, do que ocorreu na ocasião do asfaltamento da Rio-Santos, o que poderá ocasionar aumento de demanda de serviços de infraestrutura básica. Nesse sentido, torna-se claro o papel do Estado como indutor dessa ocupação e a oportunidade que se tem de analisar estratégias e implementar ações com antecedência para que não só o Rio de Janeiro mas todo o Brasil possam ter o retorno econômico, social e logístico máximo desse investimento* [grifo nosso] (ibidem).

Não é claro o quanto, nas afirmações acima citadas, provém de análise objetiva dos resultados prováveis desse investimento e o quanto é *wishful thinking*, ou seja, uma afirmação que busca construir a realidade que pretende descrever. Nesse sentido, os estudos referentes aos impactos econômicos do AMRJ podem ser vistos mais como uma peça de retórica e de marketing do que propriamente como análise objetiva da realidade.

Quanto aos elevados impactos sociais, ambientais e espaciais que se pulverizarão no território do leste fluminense, agravados pelo AMRJ e demais grandes obras, o relatório da FIRJAN levanta rapidamente a possibilidade destes acontecimentos, sem porém sugerir a possibilidade de que sejam adotadas medidas compensatórias ou de mitigação, esclarecendo que caberá ao Estado total responsabilidade sobre as demandas sociais e urbanas. Essas posturas nos permitem ratificar também neste caso a aná-

lise de Harvey (2006) ao evidenciar a sujeição da administração pública às empresas responsáveis pela potencialização da economia fluminense:

(...) o estudo aponta que os efeitos de longo prazo do AMRJ serão significativos para o Rio de Janeiro e para o Brasil. Por um lado, a plena exploração do Arco levará a uma redução do custo de transporte que produzirá efeitos sobre o comércio exterior e conseqüentemente sobre o PIB, arrecadação de impostos e emprego. Por outro lado, a sua construção *induzirá a uma reordenação do espaço urbano com efeitos sobre a urbanização, mercado de trabalho e outras variáveis socioeconômicas* [grifo nosso] (FIRJAN, 2008, p.7).

### **No caminho dos Instrumentos Públicos de Planejamento: sinalizações na contramão**

A elaboração dos planos diretores municipais, ou seja, o desenvolvimento de um conjunto de diretrizes (consensuado pelos mais diversos setores sociais no município) a serem utilizadas como instrumentos de orientação das ações dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, *a priori*, seria uma importante ferramenta de gestão espacial perante a dimensão das obras do PAC nos oito municípios fluminenses em questão.

Entretanto, ao confrontar estes planos diretores, entre outros instrumentos jurídicos de planejamento e gestão territorial, juntamente com as diretrizes do Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento do Arco Metropolitano, observamos aspectos que seguem direção contrária à proposta de ser um instrumento que orienta todas as ações concretas de intervenção sobre o território, independentemente do fato dessas ações serem levadas a cabo pelos indivíduos, pelas empresas, pelo setor público ou por qualquer outro tipo de agente. De fato, via de regra, o que se percebe está longe de ser uma tradução dos desejos de uma multiplicidade de agentes da/na cidade, e aproxima-se mais aos interesses de uma parcela específica de agentes da urbe: empresas privadas atuando em estreita relação com o poder público.

Seguindo a mesma direção desenvolvimentista que emerge nos discursos da mídia e nos relatórios encomendados pelas indústrias, grande parte dos planos diretores dos municípios da Baixada Fluminense, aliam-se ou alijam-se às propostas do Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento do

Arco Metropolitano. No intuito de explanar esta afirmativa, elaboramos um quadro-síntese das medidas previstas/estabelecidas nos Planos Diretores municipais (PDs), de forma a fazer vir à tona possíveis convergências e/ou divergências entre estes e as propostas do Plano do AMRJ (Quadro 2).

**Quadro 2 – Relação entre Leis Municipais e Instauração do AMRJ  
(para os oito municípios envolvidos)**

MUNICÍPIO	Destques e Análises <sup>8</sup> de Leis Municipais [Plano Diretor (PD), Lei Orgânica Municipal, Lei Complementar etc.] relacionadas às obras do AMRJ
DUQUE DE CAXIAS <sup>10</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “O PD considera o projeto do AMRJ e define que seu traçado é uma zona especial denominada ‘Área de Reserva’, sujeita ao direito de preempção e considerada como de ‘interesse urbanístico.’</li> <li>- “Um ano após a aprovação do PD, o prefeito enviou um projeto de lei à Câmara Municipal que altera a delimitação do Macrozoneamento e o distancia ainda mais das orientações ‘estratégicas’ do Plano.”</li> <li>- “O projeto foi aprovado e a Lei transformou uma grande área incluída em Zona de Ocupação Controlada, com cerca de 10 km<sup>2</sup>, em uma nova Zona de Ocupação Preferencial. Essa área, praticamente desocupada e sem infraestrutura, situa-se ao longo e nas vizinhanças do traçado do AMRJ. Embora o PD defina que este tipo de mudança deve, necessariamente, ser apresentado ao Conselho Municipal de Desenvolvimento da Cidade de Duque de Caxias (CONCIDADE), o projeto de lei não foi remetido ao Conselho. Membros do Conselho entrevistados para essa pesquisa declararam que sequer tiveram acesso aos mapas do Macrozoneamento incluídos como anexo no PD.”</li> </ul>
ITABORAÍ <sup>10</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principal acesso é pela BR-101 (via que será interceptada pelo AMRJ).</li> <li>- O PD não aprofundou os impactos do COMPERJ no município. No entanto observou o traçado do AMRJ. - O PD não indica área de expansão.</li> <li>- O PD não contou com diagnóstico detalhado para Política de Saneamento Ambiental. Não foram observadas transferências de potencial construtivo para perímetros a serem atingidos por obras de infraestrutura.</li> <li>- O PD não delimita áreas de restrição ambiental, nem de uso e conservação dos recursos naturais ou mesmo áreas a serem recuperadas e revitalizadas. Nem delimita zonas de transição de áreas preservadas, conservadas e ocupadas.</li> <li>- O PD apresenta delimitação de condições dos ecossistemas locais e a capacidade de suporte da infraestrutura, porém não aponta áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades econômicas e de infraestrutura geradoras de impactos nos ecossistemas locais.</li> </ul>

8. Grande parte destas análises foram realizadas por meio da “Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos” e podem ser encontradas em < [http://www.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/index.php?option=com\\_content&view=article&id=898%3Arelatorios-municipais-rio-de-janeiro&catid=76%3Arelatorios&Itemid=66&lang=pt](http://www.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/index.php?option=com_content&view=article&id=898%3Arelatorios-municipais-rio-de-janeiro&catid=76%3Arelatorios&Itemid=66&lang=pt)>

9. OLIVEIRA; SANTOS, 2008.

10. NACIF; NAME, 2009.

<p><b>ITAGUAÍ<sup>11</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 2000 e 2007 houve aumento de quase 30 mil habitantes, chegando a 95.356 moradores. Tal fato “pode estar ligado tanto ao incremento de investimentos previstos para o porto e seus projetos complementares, como o AMRJ, quanto ao fato de estar situado em área de influência do COMPERJ”<sup>12</sup>.</li> <li>- O PD, sobre as Zonas Estratégicas de Negócios (ZEN), limita-se a informar que as ZEN 1, 2 e 3 são aquelas situadas próximas ao AMRJ, vizinhas ao porto e ao limite com o município de Seropédica<sup>13</sup>.</li> <li>-O PD prevê a ação articulada do sistema de mobilidade urbana municipal com o regional e o estadual existente e planejado, mas não define quais seriam essas ações<sup>14</sup>. O PD também não estabelece um plano viário para a cidade, apesar de citar em diversos momentos a existência do AMRJ.</li> <li>- Sobre as remoções “de moradias em áreas de preservação, o plano prevê o reassentamento de populações em áreas de risco ou preservação, inclusive como parte de diretrizes para planos setoriais. Entretanto, não mapeia, não identifica, não quantifica, nem prevê metas concretas para as famílias nessas situações, possivelmente transferindo a responsabilidade para o plano setorial de habitação<sup>15</sup>”.</li> </ul>
<p><b>GUAPIMIRIM<sup>16</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destaca alto valor no preço das terras e escassez destas para produção de novas moradias. Alta taxa de urbanização e densidade demográfica e crescimento populacional aliada às maiores concentrações de déficit habitacional.</li> <li>- O PD tem como principal conteúdo o Desenvolvimento Econômico do município, visando o incremento de instalação de indústrias.</li> <li>- O PD foi elaborado em 2003, antes do anúncio das instalações do COMPERJ e do Polo Gás-químico, portanto, não prevê os impactos destes no território.</li> </ul>
<p><b>JAPERI<sup>17 18</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Lei Complementar (1999) previa criação de vantagens para implantação de indústrias “de ponta”, promovendo mecanismos institucionais de pesquisas sediadas no município.</li> <li>- A mesma lei tinha como meta no item transporte: promover o melhoramento das estradas municipais assegurando o acesso dos insumos às áreas de produção e dos produtos aos grandes centros consumidores.</li> <li>- Também previa promover ações que visem a integração física e tarifária dos diversos sistemas de transporte federais, estaduais e municipais.</li> <li>- A Lei Orgânica de 2007, capítulo VII (Do Meio Ambiente) cita que cabe ao município exigir relatórios de impacto ambiental, mas em nenhum momento, seja nesta lei, seja no PD, trata dos impactos do COMPERJ e AMRJ.</li> </ul>

11. FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO, 2008a.

12. Ibidem, p. 10.

13. Ibidem, página 33.

14. Idem, página 67.

15. Ibidem, página 69.

16. FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO, 2008b.

<p><b>MAGÉ<sup>19</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Está previsto no PD o aproveitamento da posição estratégica do município para o seu desenvolvimento econômico, que o habilita a sediar fatos econômicos de agregação de valor e ocupação de mão de obra ao longo dos eixos de passagem, rodoviários e ferroviários, como indústria e logística.</li> <li>- O PD não aponta preservação do patrimônio ambiental, apenas incremento para a vocação turística associado à questão ambiental e histórica.</li> <li>- O PD não estabelece limites para expansão urbana nem para ocupação dos vazios do interior de áreas urbanizadas.</li> <li>- Embora cite o AMRJ e o COMPERJ, o PD não se prepara para o impacto que estes causarão nos padrões sociais, ambientais, habitacionais e econômicos no município. Inclusive, não se prepara para o impacto de incremento populacional advindo das grandes obras nos próximos dez anos.</li> <li>- O PD prioriza políticas setoriais de Transporte, Mobilidade e Saneamento, em detrimento de outras, como regularização fundiária.</li> <li>- Não está explícito que sua política setorial de transporte esteja em formato para receber o AMRJ. Suas políticas não estão compatibilizadas com as grandes obras (AMRJ, COMPERJ e PAC).</li> </ul>
<p><b>NOVA IGUAÇU</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O AMRJ passará em Nova Iguaçu numa área considerada rural pelo PD de 2008.</li> <li>- Segundo a Lei Orgânica de Nova Iguaçu (LONI), a expansão urbana não poderá ultrapassar 50% da superfície do território. A outra metade destinar-se-á às áreas verdes, protegidas e/ou recuperadas<sup>20</sup>.</li> <li>- Segundo a LONI, “As terras públicas municipais não utilizadas, subutilizadas ou discriminadas serão prioritariamente destinadas a assentamento da população de baixa renda, dando-se prioridade à população carente que mora em barracos na beira dos valões, e a instalação de equipamentos urbanos, respeitados o PD e o zoneamento<sup>21</sup>”.</li> <li>- O trecho do AMRJ que corta a cidade é demarcado como “Área de Projeto Especial”, assim como outras quatro localidades<sup>22</sup>.</li> </ul>

17. CÂMARA MUNICIPAL DE JAPERI. 2006.

18. ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007.

19. FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO, 2008c.

20. ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2004.

21. Idem, Artigo 246.

22. Plano Diretor de Nova Iguaçu disponível em <[http://www.nima.puc-rio.br/sobre\\_nima/projetos/novaiguacu/docs/plano\\_diretor\\_ni.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/sobre_nima/projetos/novaiguacu/docs/plano_diretor_ni.pdf)>.

<p><b>SEROPÉDICA</b><sup>23</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O PD afirma que o desenvolvimento urbanístico de Seropédica será norteado pela (...) readequação viária de Seropédica; proteção e revitalização urbanística e paisagística das margens do rio Guandu;</li> <li>- O PD prevê o AMRJ como um dos principais de seu sistema de mobilidade municipal;</li> <li>- O PD tem entre suas diretrizes específicas para o sistema rodoviário (art.15) o (IV) desenvolvimento de projeto de integração ao anel periférico rodoviário que interligará as rodovias que cortam o município;</li> <li>- Art. 46. Os programas de regularização urbanística ou fundiária deverão estar associados a programas de melhoria de infraestrutura urbana e equipamentos sociais e a programa de oferta de materiais de construção a preços subsidiados e assistência técnica, quando for o caso.</li> </ul>
---------------------------------------	---

**Fonte:** Elaboração própria, 2011.

De acordo com a investigação e análise do conteúdo existente nos Planos Diretores, Leis Orgânicas e Leis Complementares (entre outras fontes de informações oficiais) de cada um dos oito municípios interceptados pelo Arco Metropolitano, foi possível constatar no que se refere à instauração e impactos deste empreendimento na região que, de maneira geral, grande parte das administrações municipais tendem a adotar uma postura de total incentivo às obras do AMRJ, seja apresentando claramente apoio de forma a viabilizar sua construção, seja adotando uma postura omissa, isto é, criando um campo favorável – sem obstáculos – para realização das decisões que o Plano Diretor Estratégico do AMRJ pode vir a estabelecer.

No primeiro caso, destaca-se o município de Magé, cuja prefeitura recentemente tem investido em propagandas utilizando-se de *slogans* diretamente voltados à captação de empresas e indústrias, tendo como atrativos as grandes obras que estão sendo instaladas na região, tais como: “a cidade está situada no caminho do desenvolvimento, entre a Refinaria e o Polo Petroquímico, ligada pelo Arco Metropolitano!”; “localização privilegiada e natureza encantadora!”; “dispõe de muitas áreas livres e planas, prontas para receber o investidor!”; e, por fim, “Magé é hoje o lugar mais viável para implantação de empresas, por sua localização, sua malha viária, acesso marítimo, Arco Metropolitano e o grande potencial natural para o turismo!”<sup>24</sup>. Ainda se-

23. MONTEIRO, 2007; CÂMARA MUNICIPAL DE SEROPÉDICA, 2006.

24. Propaganda oficial da prefeitura municipal de Magé, disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=DZ1qK7NUI5k>> e outras informações <<http://www.elizeupires.com/2010/07/mage-disputa-empresas-do-polo.html>> . Último acesso: setembro de 2011.



gundo divulgação da própria prefeitura, o governo local tem investido em infraestrutura (saneamento, pavimentação, saúde e segurança) partindo de uma lógica empreendedora na qual intenta transformar o município em um local atraente ao empresariado, a partir do fácil acesso aos pontos turísticos e áreas disponíveis, além da adequação de sua própria legislação, visando facilitar concessão de alvará e funcionamento, a fim de permitir que o empreendedor legalize sua empresa em até 48 horas, com incentivos fiscais de isenção de impostos e taxas.

Nesta mesma perspectiva de alteração da legislação local, no Plano Diretor (PD) de 1997 de Nova Iguaçu o governo municipal determinou que todo o território do município era considerado urbano, não reconhecendo o meio rural e classificando suas populações como agricultoras urbanas. Desse modo, o Plano Diretor de 1997 nos coloca frente a uma lógica de planejamento territorial voltada para um modelo de desenvolvimento urbano, atrelado às políticas governamentais direcionadas aos interesses imobiliários ou, melhor dizendo, “uma ação planejada, visando a transformação, *a priori*, no plano jurídico, do potencial de uso de terras rurais em urbanas” (SPOSITO, 2006, p.123)<sup>25</sup>. Todavia, cabe apontar que o atual PD de 2008 é elaborado com uma perspectiva de reconhecimento das zonas rurais levando, dessa maneira, à uma nova divisão do trabalho dentro do território entre as zonas urbanas e rurais. Estas ações, portanto, demonstram a volatilidade de mudanças nas leis municipais a partir da prevalência de interesses dominantes (entre os diferentes agentes modificadores do espaço) mais atrelados ao poder público em determinada circunstância.

Além de Magé e Nova Iguaçu, outro município que evidencia na elaboração de suas leis a abertura plena aos investimentos do capital privado é Japeri, cuja Lei Orgânica de 2007 esclarece a exigência de relatórios de impacto ambiental, porém em nenhum momento aponta a iminência dos impactos do COMPERJ e AMRJ, apesar de apontar investimentos em infraestrutura e o melhoramento das estradas para assegurar acesso dos insumos às áreas de produção e dos produtos aos grandes centros consumidores, ou seja, para garantir interesses empreendedores. Vale ressaltar

---

25. Disponível em <[http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/OS%20PLANOS%20DIRETORES%20\\_1997-2008\\_%20DA%20CIDADE%20DE%20NOVA%20IGUA%C3%87U%20UMA%20AN%C3%81LISE%20DO%20\\_RE\\_%20ORDENAMENTO%20TERRITORIAL%20DO%20MUNIC%C3%8DPIO%20E%20A%20QUEST%C3%83O%20RURAL..pdf](http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/OS%20PLANOS%20DIRETORES%20_1997-2008_%20DA%20CIDADE%20DE%20NOVA%20IGUA%C3%87U%20UMA%20AN%C3%81LISE%20DO%20_RE_%20ORDENAMENTO%20TERRITORIAL%20DO%20MUNIC%C3%8DPIO%20E%20A%20QUEST%C3%83O%20RURAL..pdf)>.

que nos três casos citados, além do município de Seropédica, as administrações municipais reservam áreas de entorno do AMRJ para “interesses específicos” e/ou revelam ações claramente norteadas ao desenvolvimento de integração ao anel viário.

Por outro lado, municípios como Itaboraí, Itaguaí e Guapimirim não citam e/ou não aprofundam possíveis impactos socioeconômicos e espaciais advindos com o COMPERJ e o AMRJ, apesar de, no caso de Itaguaí, também reservar áreas próximas ao AMRJ como “Zonas Estratégicas de Negócios”. Esta postura claramente omissa, possivelmente viabilizará maior influência do Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento do Arco Metropolitano em suas áreas. Por conseguinte, medidas de atendimento às demandas decorrentes do aumento significativo da população local, bem como da ausência de planejamento urbano, serão elaboradas/acionadas tardiamente para enfrentar problemas não abordados em suas leis atuais, sobretudo em seus Planos Diretores.

Somente no caso do município de Duque de Caxias percebemos uma preocupação com o processo de expansão urbana decorrente da construção do AMRJ e a atitude de reservar áreas valorizadas a fim de evitar “ocupações desordenadas e irregulares”; resta saber se tais áreas serão destinadas para fins de interesse público ou privado.

A partir da instauração do Arco Metropolitano e demais empreendimentos deste conjunto a serviço do capital privado, de acordo com Floriano Oliveira (2009) estes oito municípios envolvidos, entre outros, passaram a apresentar uma nova configuração espacial

(...) no contexto atual, [cuja] ações públicas destas localidades são prioritariamente dirigidas à consolidação das atividades relacionadas à indústria petrolífera, por meio de investimentos tanto no setor industrial e extrativista quanto no imobiliário residencial e de negócios. Os municípios de Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, sobretudo esse último, são profundamente influenciados pela demanda habitacional e de serviços gerada pelo crescente número de pessoas empregadas nas atividades extrativistas. (OLIVEIRA, 2009, p.11)

Nesta mesma perspectiva, analisando recentemente fotos aéreas de trechos ao longo da construção do AMRJ, datadas entre os anos de 2004 e

2008, já é possível perceber algumas alterações significativas diagnosticadas nas imagens. Na estrada de Adrianópolis, localizada no município de Nova Iguaçu, a exemplo, observamos a expansão da malha urbana a partir da proliferação de diversas indústrias instaladas ao longo desta via, bem como a expansão espacial do aterro municipal. De acordo com divulgação da FIRJAN, com a conclusão do Arco Metropolitano, a estrada de Adrianópolis – que atualmente se encontra em péssimas condições de uso, com buracos pela pista e má visibilidade devido à vegetação crescente – não suportará o fluxo intenso de veículos, já que será o ponto de ligação com a rodovia Presidente Dutra, que faz a ligação Rio-São Paulo<sup>26</sup>. Em outros trechos, como na estrada Rio do Ouro, em Duque de Caxias, percebemos o surgimento de lagos artificiais, oriundos da exploração (possivelmente irregular) de areia e áreas de desmatamentos. Na RJ-093, entre os anos de 2004 e 2006 é aberta a via que cruza a RJ-125 e o rio Guandu, e, no ano seguinte, ocorre o desmatamento na estrada Ari Schiavo, também nas proximidades da rodovia RJ-093. Por fim, na BR-101, município de Itaguaí, entre os anos de 2006 a 2008 ocorreram alguns pontos de crescimento da malha urbana nas proximidades do cruzamento entre as rodovias RJ-099 e Rio-Santos.

Por fim, ainda sob o que tange o aspecto urbanístico-territorial da região da Baixada Fluminense, cabe ressaltar que além destas consequências já visíveis espacialmente, a probabilidade do agravamento das desigualdades sociais e expansão urbana de forma precarizada e informal nestas localidades – a partir do incremento populacional decorrente das grandes obras do PAC – também é iminente, tendo em vista os baixos indicadores socioespaciais (renda, escolaridade, saneamento básico, etc.)<sup>27</sup> que estes municípios apresentam.

### **Soterrando Rastros: Interferências Ambientais na rota do AMRJ**

Em 2008, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro (DER-RJ) contratou o Consórcio Concremat-Tecnosolo Ltda., para a elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório

26. Fonte: <http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9243A7A990124470B3F892441.htm>

27. Dados referentes aqueles divulgados pelo Censo 2000. Para este trabalho, não foi possível dispor de dados mais recentes e desagregados, cujas informações só serão viabilizadas com os resultados do Censo 2010. Também disponível em: [http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2011-2013/RIMA-Arco\\_Metropolitano.pdf](http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2011-2013/RIMA-Arco_Metropolitano.pdf) Último acesso: setembro-2011.

de Impacto Ambiental (RIMA)<sup>28</sup> direcionado às obras do Arco Metropolitano, em atendimento às exigências legais. De acordo com este documento, no processo de elaboração do EIA-RIMA foi considerada como um dos pontos críticos a travessia da rodovia Presidente Dutra, onde está localizada a Floresta Nacional Mário Xavier (FLONA). Apesar desta indicação, o próprio estudo apenas esclarece que tal trecho ainda estava sendo avaliado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e pela administração da FLONA. Atualmente, se sabe que não foi feita qualquer alteração de traçado neste perímetro, ou seja, mesmo sendo considerada uma Unidade de Conservação da Natureza, protegida por lei<sup>29</sup> e controlada pelo IBAMA, não foram avaliados como relevantes os impactos ambientais que as obras e a instalação do AMRJ causarão à FLONA.

Em contrapartida, diversos ambientalistas e organizações não governamentais denunciam acentuadas consequências deste empreendimento, que já estão atingindo e continuarão a interferir negativamente na Floresta Nacional Mário Xavier. É o caso, por exemplo, da ameaça de extinção de espécies raras como a rã *Physalaemus soaresi* que, de acordo com várias reportagens divulgadas<sup>30</sup>, vive exclusivamente nessa floresta. Outro animal ameaçado é o peixe das nuvens (*Leptolebias minimus*), espécie também somente encontrada na região cortada pelo Arco Metropolitano. Apesar das descobertas destes exemplares da fauna da Floresta Nacional Mário Xavier, entre outros, representar um obstáculo momentâneo no andamento das obras do AMRJ – que tiveram de ser paralisadas, provocando um atraso significativo – estas não foram suficientes para impedir ou desviar a construção deste trecho da rodovia.

Neste mesmo viés, discursos e ações de instituições responsáveis pela preservação do meio ambiente como o IBAMA, ou mesmo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) também se aproximam da postura refletida no EIA-RIMA, o qual afirma que “a fauna silvestre pode sofrer impactos diversos devido ao ruído e poluição, tais como emigração, inibição da natalidade etc.”, porém não se mostra taxativo neste aspecto, tampouco indica soluções de alteração no traçado para fora da FLONA, pois

---

28. Disponível em: [http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2011-2013/RIMA-Arco\\_Metropolitano.pdf](http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2011-2013/RIMA-Arco_Metropolitano.pdf) Último acesso: setembro-2011.

29. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

30. <http://www.oeco.com.br/reportagens-especiais/22242-sobram-duvidas-sobre-mario-xavier>. Último acesso: setembro-2011.

isto representaria um aumento considerável nos custos financeiros do empreendimento. No cerne desta conjuntura, nebulosa e mascarada, pode-se pensar que a euforia desenvolvimentista à qual foi associado o projeto do Arco conseguiu sucesso retórico ao criar consensos sobre a necessidade e a inevitabilidade do projeto, inviabilizando quaisquer objeções referentes aos impactos ambientais e sociais dessa intervenção.

Além da Floresta Nacional Mário Xavier, outra reserva ambiental que será interceptada pelo Arco Metropolitano se trata da Área de Proteção Ambiental (APA) do rio Guandu, criada recentemente através da Lei Estadual nº 3.760.02. Neste sentido, o EIA-RIMA evidencia que como o Plano Diretor desta APA ainda não foi elaborado, suas restrições e limitações de uso ainda não podem ser determinadas. Vale destacar que no conjunto de Unidades de Conservação da Natureza que sofrerão influência direta da implantação do Arco Metropolitano encontram-se também as APAs do Retiro, Tinguá e rio D'Ouro, no município de Nova Iguaçu (EIA-RIMA/AMRJ, 2008, p.29). Além disso, merece atenção o fato de haverem sido encontrados aproximadamente 22 sítios arqueológicos, vestígios do início da ocupação da região da Baixada Fluminense, dos quais somente um irá ser preservado em detrimento dos demais, que desaparecerão para dar lugar à rodovia (O GLOBO, 18/07/2009)<sup>31</sup>. Cabe refletir se a não regulamentação de um plano de manejo ou de diretrizes de ocupação das APAs justifica a postura “permissiva” identificada no texto do EIA-RIMA.

No discurso do Estudo de Impacto Ambiental encomendado pelas empresas envolvidas, novamente observa-se a transferência de responsabilidade na solução dos problemas advindos com o AMRJ – assim como as demais grandes obras do leste fluminense – nos mais variados aspectos, sejam eles socioespaciais, econômicos ou ambientais, não direcionados às empresas geradoras destes impactos, mas sim ao poder público, destacando-se o seu papel de elaboração de instrumentos (sobretudo Planos Diretores) capazes de prever e indicar medidas de minimização dos impactos:

(...) Questões como, por exemplo, a localização do empreendimento em relação às Áreas de Proteção Ambiental, sua conformidade com os Planos Diretores municipais e sua composição ambiental são anali-

31. <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/07/18/construcao-do-arco-metropolitano-leve-descoberta-de-22-sitios-arqueologicos-na-baixada-756879349.asp> Último acesso: agosto de 2011.

sadas, permitindo a adequação do projeto e a tomada de medidas que minimizam os prováveis impactos. Utilizando estas informações para se proceder a uma análise integrada pode-se subsidiar as tomadas de decisão a respeito das alternativas do projeto de construção do Arco Metropolitano, frente aos aspectos ambientais da região atingida e aos procedimentos jurídicos e administrativos a serem providenciados. (EIA-RIMA/AMRJ, 2008, p.23).

A respeito de indicações de soluções mitigadoras no que se refere à ampliação da fragmentação dos ambientes florestais, o EIA-RIMA propõe somente “evitar desmatamentos desnecessários, em áreas externas à faixa de domínio da rodovia, especialmente em formações ciliares e outras áreas de preservação permanente”; e “determinar, junto aos órgãos competentes, locais apropriados para a aplicação de medidas de compensação” (EIA-RIMA/AMRJ, 2008, p. 45). Todavia, novamente não cogita a possibilidade de reduzir, ou mesmo evitar, intercepções da rodovia em áreas de preservação ambiental.

No caso do Arco Metropolitano, o que se percebe é que os instrumentos geridos pelos governos municipais envolvidos ou não tratam do assunto, e conseqüentemente não propõem mecanismos de regulação do uso do solo no seu entorno, ou também estão vinculados a uma perspectiva empreendedorista, conforme explanado anteriormente. Neste último sentido, os planos não somente aprovam os objetivos da rodovia como a disputam e buscam atrair investimentos privados nos municípios utilizando o AMRJ como uma das fontes de atração, além de incentivos fiscais etc., como no caso de Magé.

No cerne desta abordagem, cabe apontar que em meio aos discursos construídos tanto em relatórios de estudos de impacto ambiental, quanto nos próprios documentos das administrações públicas, há uma inerente estratégia do discurso empresarial ao relacionar a necessidade de instaurar uma era de desenvolvimento na região (e nos municípios que a integram) concomitantemente à retórica da sustentabilidade, estabelecendo-se, portanto, a ideia de um possível “desenvolvimento regional sustentável”. Essa estratégia fica evidenciada a partir do documento “Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Meso Região do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro”; buscando desta forma consolidar a aprovação do empreendimento pelos poderes públicos locais bem como pelos cidadãos, atraídos,

sobretudo, pelo discurso do aumento da oferta de empregos e da infraestrutura urbana (no caso no aumento da acessibilidade promovida pela rodovia).

### **À Beira da Estrada: Questões Habitacionais e o Arco Metropolitano**

Desde o anúncio e início das obras, a área coberta pelo Arco Metropolitano e suas regiões vizinhas vêm sendo cada vez mais alvo de ocupação territorial, tanto para fins industriais quanto residenciais. No caso das indústrias, estas são basicamente atraídas pela infraestrutura de portos, aeroportos e pelo COMPERJ. Por outro lado, no que tange à questão habitacional, a atração se dá via empreendimentos residenciais e também pela perspectiva de oferta de empregos que, segundo o discurso desenvolvimentista do Arco, eclodirão nesta região.

A expansão residencial no território do leste fluminense tem sido apontada como uma saída estratégica para o saturado mercado imobiliário da cidade do Rio de Janeiro. Desta forma, na Baixada Fluminense estão sendo previstos grandes empreendimentos habitacionais dos mais variados padrões, para atender aos diversos perfis socioeconômicos decorrentes dos diferentes tipos de empregos que serão ali gerados. A empresa *Brascan Residential Properties*, por exemplo, tem investido profundamente nas áreas de influência do Arco Metropolitano, e já comprou terrenos no município de Maricá com dimensões de 5,5 milhões de metros quadrados e 8 milhões de m<sup>2</sup>, os quais abrigarão setores hoteleiros e residenciais (CONSTRUÇÃO&MERCADO, Maio/2008). Terrenos situados nos municípios de Nova Iguaçu, Seropédica e Itaguaí também estão na mira do setor empresarial: a incorporadora InPar, por exemplo, investiga possibilidades de investimentos nestas áreas e afirma que já havia um processo de revalorização da Baixada Fluminense que o Arco Metropolitano tende a impulsionar ainda mais (*ibidem*).

A tendência de valorização do vetor de expansão do mercado imobiliário no Rio de Janeiro em direção à Baixada Fluminense cresceu consideravelmente nos últimos anos, principalmente a partir da inserção de crédito no setor habitacional, sobretudo com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que viabilizou financiamentos a longo prazo para famílias com renda de até dez salários mínimos. A valorização desta região para o mercado pode ser percebida pelo número de investimentos imobiliários ali realizados

nos últimos anos<sup>32</sup>, inclusive por grandes incorporadoras, como a RJZ Cyrela, que tem apostado em empreendimentos de alto padrão na Baixada Fluminense. Esse interesse estaria também sendo impulsionado pelo AMRJ, conforme afirma o presidente da Brascan, Marcos Levy: “O Arco Rodoviário, com o Polo Petroquímico de Itaboraí, está trazendo investimentos da ordem dos bilhões de dólares (...) esse será o grande *boom* imobiliário do Rio” (*ibidem*).

Seguindo a mesma direção da produção empresarial no entorno do Arco Metropolitano, a expansão urbana na Baixada Fluminense, a partir de ocupações precárias também cresceu muito nos últimos tempos. Segundo o vice-governador e secretário de Obras do estado, Luiz Fernando Pezão, a rápida superpovoação da região onde está sendo construído o AMRJ pode representar um obstáculo a mais no avanço das obras, devido à necessidade de eventuais desapropriações. Esta preocupação com o crescimento desordenado do solo nas imediações do Arco Metropolitano, inclusive, foi motivo de debate entre parlamentares e empresários acerca das medidas para evitar o “risco de favelização”.

Nesta conjuntura, afirma-se que o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região do Arco Metropolitano, além do EIA-RIMA, abarcará as medidas de contenção deste tipo de ocupação, propagando a ideia de que não haverá espaço para expansão urbana desordenada. Neste sentido, segundo Pezão, com estas ações, entre outras, o “Arco Metropolitano garantirá a infraestrutura necessária para o resgate de uma dívida antiga com as cidades próximas à capital” (JORNAL DO COMÉRCIO, 14/05/2011). Discurso semelhante ao do governo do estado é aquele propagado pela Caixa Econômica Federal, através do seu superintendente, Domingos Vargas, que afirma que, “ao contrário do que aconteceu na época da construção de Brasília, as obras que serão implementadas no Rio de Janeiro, tanto o Arco quanto o saneamento básico e a construção de habitações, não resultarão em dívidas para o futuro” (*ibidem*).

Vale destacar que o EIA-RIMA não aprofunda a análise sobre os possíveis impactos que a atração populacional irá causar na região, apesar de citar que, após a instalação destes grandes empreendimentos, a variação no ritmo de crescimento e no poder de atração e expulsão populacional poderá ser bastante expressiva, conforme o seguinte trecho:

32. Bairros como: Irajá, Vila da Penha, Quintino, Caxambi, Abolição, Caxias, São Gonçalo e Alcântara, foram alvo de investimentos imobiliários, cujos imóveis foram vendidos rapidamente (CONSTRUÇÃO&MERCADO, Maio/2008).



(...) Possíveis aumentos no tráfego, gerados pela própria implantação do Arco Metropolitano, devido ao desenvolvimento econômico e social das áreas lindeiras ao novo trecho, não foram considerados neste estudo. Mas é importante ressaltar que existe forte tendência de incrementos associados especialmente, à implantação de indústrias, comércio ou mesmo de bairros habitacionais, viabilizados pela nova condição de acessibilidade proporcionada pela rodovia. (EIA-RIMA BR-493/RJ-109, 2008, p.14)

Além disso, o EIA-RIMA do Arco Metropolitano apenas identifica alguns núcleos urbanos ao longo no traçado e aponta as principais localidades que deverão ser seccionadas para a implantação da RJ-109<sup>33</sup>, cuja região é considerada como “zona de expansão urbana, com forte pressão de ocupação e tendências de crescimento. Para tanto estão previstas ações de ordenamento territorial, reestruturação de acessos, realocação de população, indenizações e ações de paisagismo e ordenamento físico dos espaços atravessados”. (EIA-RIMA/AMRJ, 2008, p.23). Novamente, o estudo de impacto ambiental aponta a responsabilidade das administrações públicas locais e da esfera pública, de modo geral, na previsão e na provisão de novos equipamentos urbanos e de infraestrutura suficientes para atender a esta nova demanda populacional, que seria cada vez mais crescente, conforme o trecho que se segue:

(...) Com novos bairros residenciais e zonas industriais, essa dinâmica tem alterado o mercado imobiliário local, com loteamentos, áreas de construção, demandas por infraestrutura etc. Tais transformações impõem novos desafios às municipalidades, entre elas a revisão recentemente realizada de seus zoneamentos e Planos Diretores para atender a esta dinâmica de ocupação e uso do solo. (EIA-RIMA, 2008, P.36)

### **Considerações finais**

Diante da abordagem aqui exposta acerca da instauração do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, observamos uma clarividente trama de construção discursiva realizada em prol de interesses do capital privado

---

33. Figueira (Duque de Caxias), Fontes Limpas e Águas Limpas (Seropédica), Engenheiro Pedreira (Japeri), Santa Rita, Vila de Cava e Miguel Couto (Nova Iguaçu) e Brisa Mar (Itaguaí).

atrelado ao posicionamento conivente e subserviente do papel das administrações públicas governamentais em suas três esferas (municipal, estadual e federal). Percebemos como um projeto rodoviário concebido no início dos anos 70 pôde ser acionado nos dias de hoje de forma a ser revestido de ideais desenvolvimentistas, abarcando uma forte ideia de futuro promissor e consolidação de um aquecido desenvolvimento econômico na Região da Baixada Fluminense. Aspecto simbólico este, acurado de investimentos político-institucionais, logísticos, territoriais e, sobretudo, financeiros, tal como um produto de consumo, burilado em meio aos mais competentes campos e processos midiáticos.

Desta forma, o projeto de implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro passou a ser defendido não somente pelo poder público e empresas envolvidas, como também, de maneira geral, capturou o desejo da população dos municípios que serão diretamente atingidos por este grande empreendimento, estabelecendo desta maneira, uma subjetividade hegemônica na qual se passa a conquistar cada vez mais adesão à instalação da rodovia e se questiona cada vez menos os impactos ambientais e socioespaciais inerentes a este processo, atraída sobretudo pelas promessas de vivenciar e ser coadjuvante desta “era futura” de transformação e dinamização da vida e economia no leste fluminense.

No cerne desta conjuntura, destacamos o papel das legislações municipais (entre outros documentos oficiais), dos relatórios de estudos de impactos socioeconômicos e ambientais elaborados por instituições públicas e das informações midiáticas, todos convergindo na mesma direção: construir subjetividades hegemônicas as quais ratificam interesses essencialmente empresariais, de forma a criar uma retórica de “ampliação para mais”, onde todos em breve terão sua parcela de benefícios frente aos “sacrifícios” que ora estão sendo “necessários”. Entretanto, o que se percebe é uma naturalização cada vez mais agravada do uso dos fundos públicos para subsidiar empenhos empresariais, onde se intenta maquiagem uma real “ampliação para menos” imersa em uma relação de chantagem, na qual, parafraseando Guattari (1977), na sociedade capitalista o Estado é um instrumento fundamental para o sistema de controle, portanto, uma espécie de mediador da produção de subjetividade hegemônica, onde qualquer tipo de produção cultural, social ou de troca econômica, tende a passar por sua tutela e intervenção.

Essa relação de dependência do Estado é um dos elementos essenciais da subjetividade capitalística, na qual a produção e a vida social são pensadas e organizadas de forma a manter a ordem do sistema. Nesta circunstância, a subjetividade hegemônica de natureza industrial provoca a retração dos processos de singularização e de incentivo dos processos outros de individualização, produzindo indivíduos massificados, regidos pelos mesmos padrões, sejam estes de comportamento, de consumo, de saúde, de normalidade, entre outros, incluídos em um mesmo pacote, em uma espécie de “linha de montagem da subjetividade”.

Porém, em meio a esta produção de subjetividade hegemônica propulsionada pelo aparelho de Estado em função do capital, é importante evidenciar que

[...] uma das primeiras coisas a compreender é que o poder não está localizado no Aparelho de Estado e que nada mudará na sociedade se os mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo, ao lado dos Aparelhos de Estado a um nível muito mais elementar, cotidiano, não forem modificados. (FOUCAULT, 1979, p.150).

A partir desta verificação de Foucault, contrapondo-se à tendência de tudo se igualar através de grandes categorias unificadoras e redutoras, colocam-se em relevo os processos de singularização, de subjetivação ou de individuação, os quais podem ser entendidos como fatores de resistência consideráveis, em tentativas de se produzir modos de subjetivação originais e singulares, e que se caracterizam por ser automodeladores. Neste sentido, no caso do Arco Metropolitano, assinalamos que para além das ações do poder público, e profundos investimentos empresariais na produção e ocupação do território do leste fluminense, é importante apontar a força dos demais agentes sociais para reversão deste cenário imposto pela lógica empreendedora, onde ações de resistência e tensionamento emergem como potentes estratégias na construção de uma perspectiva socioeconômica menos desigual, de forma a preocupar-se em estabelecer decisões que correspondam, ao máximo, à multiplicidade de desejos e relações que engendram os diversos sujeitos sociais, nas suas construções e ocupações do espaço urbano.

## Referências

BRASIL. Governo Federal. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv\\_Identificacao/lei%209.985-2000?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/lei%209.985-2000?OpenDocument)> . Último acesso: agosto-2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Avaliação de Impactos Logísticos e Socioeconômicos da Implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro**. Nº 3, julho/2008. Resumo Executivo. Disponível em: <[www.firjan.org.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D4028808120E98EC7012121B1A5054B08&ei=tkavTvqXM9KDtge80rCpAg&usg=AFQjCNHY8KL\\_T-MRCHLvbqEXuISH3WJUUA](http://www.firjan.org.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D4028808120E98EC7012121B1A5054B08&ei=tkavTvqXM9KDtge80rCpAg&usg=AFQjCNHY8KL_T-MRCHLvbqEXuISH3WJUUA)>. Último acesso: agosto-2011.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. e Trad. Roberto Machado. 17ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **Avaliação Final Plano Diretor de Itaguaí. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos** Diretores Participativos. 2008a. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/itaguai.pdf>>. Último acesso: agosto-2011.

\_\_\_\_\_. **Avaliação Final do Plano Diretor de Magé**. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. 2008c. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/mage.pdf>>. Último acesso: agosto-2011.

\_\_\_\_\_. **Avaliação do Plano Diretor de Guapimirim**. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. 2008b. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/guapimirim.pdf>>. Último acesso: agosto-2011.

GUATTARI, Félix. **Revolução Molecular: Pulsações Políticas do Desejo**, 3ª ed. – p. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suely. **Micropolíticas: cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo, Ed. Annablume, 2006.

JAPERI. **Câmara Municipal. Lei Complementar do Município de Japeri de 2006**. Disponível em: <<http://www.japeri.rj.gov.br/leicomplementar2006.pdf>>. Último acesso: agosto-2011.

JORNAL DO COMMERCIO. **Arco Metropolitano**: ocupação desordenada preocupa empresários. Edição 14/05/2011. Disponível em: < [http://ademi.webtexto.com.br/article.php3?id\\_article=20364](http://ademi.webtexto.com.br/article.php3?id_article=20364)>. Último acesso: setembro-2011.

JORNAL O FLUMINENSE. **Estado do Rio de Janeiro vai crescer com a criação do Arco Metropolitano**. Edição: 18/04/2011. Disponível em: < <http://jornal.ofluminense.com.br/editorias/cidades/estado-do-rio-de-janeiro-vai-crescer-com-criacao-do-arco-metropolitano>>. Último acesso: agosto-2011.

JORNAL O GLOBO. **Construção do Arco Metropolitano leva descoberta de 22 sítios arqueológicos na Baixada**. Edição: 18/07/2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/07/18/construcao-do-arco-metropolitano-leva-descoberta-de-22-sitios-arqueologicos-na-baixada-756879349.asp>>. Último acesso: agosto de 2011.

MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes dos Santos. **Avaliação do Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica**. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/seropedica.pdf>>. Último acesso: agosto- 2011.

NACIF, Cristina; NAME, Leonardo. **Avaliação do Plano Diretor do Município Itaboraí**. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Ministério das Cidades. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. 2009. Disponível em: < <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/itaborai.pdf>>. Último acesso: agosto-2011.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; SANTOS, Mauro Monteiro Rego dos. **Relatório sobre o Plano Diretor Urbanístico do Município de Duque de Caxias** - Lei complementar Nº 01 de 31 de outubro de 2006. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/duquecaxias.pdf> . Último acesso: agosto-2011.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Desconcentração Industrial e Espaço Urbano/ Metropolitano**: análise territorial da expansão metropolitana e da formação de novos eixos econômicos produtivos no Rio de Janeiro. Anais XIII ENANPUR. Florianópolis, 2009.

REVISTA CONSTRUÇÃO & MERCADO. **Arco Metropolitano do Rio de Janeiro vira chamariz de investimentos em habitação e indústrias**. Nº 82. Maio/ 2008. Disponível em: <<http://revista.construcaomercado.com.br/negocios-incorporacao-construcao/82/imprime120822.asp>>. Último acesso: agosto-2011.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. **Lei Orgânica do Município de Japeri de 2007**. Disponível em: <[http://camarajaperi.rj.gov.br/pdf/Lei\\_Organica\\_-\\_Japeri.pdf](http://camarajaperi.rj.gov.br/pdf/Lei_Organica_-_Japeri.pdf)>. Último acesso: agosto-2011.

\_\_\_\_\_. Departamento de Estradas e Rodagem do Rio de Janeiro (DER-RJ). **Estudo de Impacto Ambiental: Projeto de Implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro** BR-493/RJ-109. Junho/2007. Disponível em: <[http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2011-2013/RIMA-Arco\\_Metropolitano.pdf](http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2011-2013/RIMA-Arco_Metropolitano.pdf)> Último acesso: setembro-2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de Nova Iguaçu de 2004**. Disponível em: <[http://www.cmni.rj.gov.br/legislacao/lom/lei\\_organica\\_2004.pdf](http://www.cmni.rj.gov.br/legislacao/lom/lei_organica_2004.pdf)>. Último acesso: agosto-2011.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. **Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro**. Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <[http://www.forumCOMPERJ.com.br/spic/bco\\_arq/MesaRedonda\\_Sergio%20Teixeira%20-%20SEDEIS.pdf](http://www.forumCOMPERJ.com.br/spic/bco_arq/MesaRedonda_Sergio%20Teixeira%20-%20SEDEIS.pdf)> . Último acesso: agosto de 2011.

SEROPÉDICA. Câmara Municipal. **Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal de Seropédica. 2006**. Disponível em: <[http://www.portalseropedica.com/noticias/projeto\\_de\\_lei\\_do\\_plano\\_diretor\\_de\\_seropedica.pdf](http://www.portalseropedica.com/noticias/projeto_de_lei_do_plano_diretor_de_seropedica.pdf)>. Último acesso: agosto-2011.

SPOSITO, Maria E. B. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In.: SPOSITO, Eliseu; SPOSITO, M. Encarnação; SOBARZO, Oscar (org). **Cidades Médias: Produção do espaço urbano e regional**. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2006.

#### Sites:

<<http://www.webtranspo.com.br/rodoviario/7684-estrada-do-COMPERJ-ameaca-trafego-no-arco-metropolitano>>. Último acesso: agosto/2011

<<http://www.youtube.com/watch?v=DZ1qK7NUI5k>>. Último acesso: agosto-2011

<<http://www.elizeupires.com/2010/07/mage-disputa-empresas-do-polo.html>> Último acesso: agosto-2011.

<<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9243A7A990124470B3F892441.htm>>. Último acesso: agosto-2011

<<http://www.oeco.com.br/reportagens-especiais/22242-sobram-duvidas-sobre-mario-xavier>>. Último acesso: setembro-2011.

# Impacto do Arco Metropolitano sobre a intensidade das inundações na Baixada Fluminense

---

*Paulo Roberto Ferreira Carneiro<sup>1</sup>*

## **Apresentação**

O estudo consiste na análise do impacto do Arco Metropolitano, em fase de construção na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sobre a intensidade das inundações nas áreas urbanas situadas na bacia do rio Iguaçu, na Baixada Fluminense.

O texto está estruturado em quatro itens, a saber:

No item 1 é realizada uma breve caracterização da situação socioeconômica da Baixada Fluminense, com ênfase na evolução demográfica e na situação dos serviços de saneamento básico regional.

O item 2 apresenta a atualização do mapeamento de uso do solo e vegetação da bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí, com base em imagens do Satélite Aster do ano de 2006, que serviram de base para os estudos.

O item 3 tem por objetivo avaliar os impactos provocados pela expansão urbana desordenada em direção às áreas no interior da bacia, em decorrência da construção de novos eixos viários, cujo mais importante é o Arco Metropolitano. Para tanto, foram realizadas simulações com base em modelo matemático, com o objetivo de avaliar os efeitos de possíveis alterações provocadas pela urbanização desordenada sobre as condições de drenagem da bacia hidrográfica.

O item 4 avalia o impacto do Arco Metropolitano sobre o controle de inundações na bacia do rio Iguaçu no longo prazo, apresentando as me-

---

1. Pesquisador do Laboratório de Hidrologia do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Pesquisador Pós-Doutor do PROURB/UFRJ e pesquisador associado da Escola Politécnica de Engenharia/UFRJ.

didadas regulatórias necessárias para o controle da expansão urbana no alto curso da bacia do rio Iguaçu.

O item 5 traz uma breve conclusão acerca do estudo realizado.

## 1. Situação Socioeconômica

A bacia dos rios Iguaçu / Sarapuí está situada na porção oeste da bacia contribuinte à Baía da Guanabara, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e abrange integralmente os municípios de Belford Roxo e Mesquita e parte dos municípios do Rio de Janeiro (bairros de Bangu, Padre Miguel e Senador Câmara), Nilópolis, São João de Meriti, Nova Iguaçu e Duque de Caxias. A bacia limita-se ao norte com a bacia do rio Paraíba do Sul, ao sul com as bacias dos rios Pavuna/Meriti, a leste com as bacias dos rios Saracuruna e Inhomirim/Estrela e a oeste com a bacia do rio Guandu e outros afluentes da Baía de Sepetiba (ver Mapa 1).

A população desses municípios, segundo o Censo 2010 do IBGE, totaliza 9.225.557 habitantes (Quadro 1). Entretanto, observa-se que apenas dois municípios estão totalmente inseridos na bacia.

**Quadro 1 População municipal, área total e área inserida na bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí**

Municípios	População Municipal			Área total <sup>(1)</sup> (ha)	Área na bacia <sup>(2)</sup> (ha)	% (*)
	Urbana	Rural	Total			
Belford Roxo	469.332	-	469.332	7.350	7.350	10
Duque de Caxias	852.138	2.910	855.048	46.570	27.359	38
Nilópolis	157.425	-	157.425	1.920	1.042	1
Mesquita	168.376	-	168.376	3.477	3.477	5
Nova Iguaçu	787.563	8.694	796.257	53.183	27.894	38
Rio de Janeiro	6.320.446	-	6.320.446	126.420	3.290	5
São João de Meriti	458.673	-	458.673	3.490	2.293	3
<b>Total</b>	<b>9.213.953</b>	<b>8.694</b>	<b>9.225.557</b>	<b>242.410</b>	<b>72.705</b>	<b>100</b>

Fonte: (1) Censo Demográfico do IBGE do ano de 2010, com a divisão territorial de 2001; (2) Adaptado do Projeto Iguaçu;

(\*) percentual da área do município em relação à área da bacia.





A análise da estrutura da receita *per capita* e da capacidade de financiamento de investimentos realizados pelos municípios da região, segundo o Observatório das Metrôpoles (2005), comprovam as fortes diferenças entre os municípios da RMRJ. Tais diferenças se constituem em obstáculos à cooperação na solução de problemas comuns. Além disto, a frágil estrutura financeira aliada ao déficit de capacidade técnica, em particular nas áreas de planejamento e orçamento, reforça a incerteza, desestimulando parcerias de longo prazo em projetos de infraestrutura, que poderiam se constituir em sistemas eficientes de promoção do desenvolvimento econômico e social da região.

Depois de um século de intenso crescimento demográfico, o Brasil entrou no novo milênio com taxas bastante modestas de aumento populacional. Como revelam os dados do último Censo Demográfico, a população brasileira cresceu a uma taxa média de 1,6% ao ano na década de 1990, seguindo a tendência de declínio após forte crescimento entre as décadas de 1950 a 1970.

Projeções elaboradas recentemente estimam que a população brasileira esteja crescendo a taxas inferiores a 1,3% ao ano.

A metrópole fluminense mantém-se como polo de serviços avançados, embora essa característica não tenha se traduzido em um alto grau de atratividade populacional no período: a região permaneceu com a menor taxa de crescimento demográfico dentre as grandes metrôpoles – 1,1% ao ano – evidenciando um saldo migratório negativo. São Paulo, Porto Alegre e Recife apresentaram um crescimento em torno de 1,6% e Belo Horizonte alcançou 2,15%. A baixa atratividade do Rio de Janeiro relativamente a outras grandes metrôpoles é confirmada pelo peso dos migrantes que entraram na metrópole nos últimos cinco anos da década de 1990: 3,4% do total da população metropolitana acima de cinco anos, enquanto em São Paulo esse percentual foi de 5,6%, chegando, em Belo Horizonte, a 6,3%. Cabe notar, entretanto, que em termos absolutos houve um aquecimento da migração, na última década, em direção ao Rio de Janeiro. Se entre 1980 e 1991 o total de migrantes foi em torno de 570 mil pessoas, em apenas cinco anos, entre 1995 e 2000 esse total foi de 330 mil. A capital do estado manteve-se como o principal polo receptor desses fluxos migratórios, abrigando 195 mil migrantes, ou seja, 62% do total (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

A dinâmica demográfica dos municípios inseridos na bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí segue a mesma tendência de declínio nas taxas de crescimento observada para os demais municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Os dados apresentados no Quadro 3 a seguir foram compilados dos estudos demográficos elaborados no âmbito do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Baía de Guanabara. As projeções feitas por este estudo até o ano de 2020 foram complementadas até o ano de 2030 pelo Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ, mantendo a mesma tendência de crescimento populacional.

**Quadro 3:** Crescimento populacional urbano dos municípios inseridos na bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí

Municípios	Populações Urbanas (hab)						Taxas de Crescimento (%/ano)				
	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2030
Belford Roxo	434.474	471.540	505.899	538.737	569.826	628.135	1,65	1,42	1,27	1,13	0,98
Duque de Caxias	775.456	829.533	879.662	927.572	972.929	1.067.188	1,36	1,18	1,07	0,96	0,93
Mesquita	166.712	179.210	191.640	203.521	214.768	233.298	1,53	1,35	1,21	1,08	0,83
Nilópolis	153.712	151.511	153.797	154.722	154.955	155.272	-0,29	0,30	0,12	0,03	0,04
Nova Iguaçu	754.519	815.847	872.438	926.523	977.727	1.087.097	1,58	1,35	1,21	1,08	1,07
Rio de Janeiro	5.857.904	6.005.821	6.096.452	6.133.119	6.142.324	6.167.554	0,50	0,30	0,12	0,03	0,04
S. João de Meriti	449.476	461.385	472.425	482.976	492.965	512.736	0,52	0,47	0,44	0,41	0,39
<b>TOTAIS</b>	<b>8.592.253</b>	<b>8.914.847</b>	<b>9.172.313</b>	<b>9.367.170</b>	<b>9.525.494</b>	<b>9.851.280</b>	<b>0,74</b>	<b>0,57</b>	<b>0,42</b>	<b>0,34</b>	<b>0,67</b>

Fonte: Consórcio Ecologus – Agrar, 2005.

Segundo essas estimativas, as populações urbanas passariam de 8.592.253 em 2000 para 9.851.280 em 2030, representando um incremento no período inferior a 1% a.a.

A população rural atual é inexpressiva e situa-se apenas nos municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, correspondendo a menos de 4% do total.

As populações apresentadas no Quadro 4 a seguir foram obtidas aplicando-se sobre as populações totais dos municípios os percentuais de suas áreas contidas na bacia, correlacionando-os com as manchas urbanas correspondentes.

**Quadro 4: Crescimento populacional urbano das parcelas dos municípios contidas na área da bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí**

Municípios	Populações urbanas (hab.)					
	2000	2005	2010	2015	2020	2030
Belford Roxo	434.474	471.540	505.899	538.737	569.826	628.135
Duque de Caxias	137.488	147.076	155.964	164.459	172.500	189.212
Mesquita	166.712	179.210	191.640	203.521	214.768	233.298
Nilópolis	43.016	42.400	43.040	43.299	43.364	43.453
Nova Iguaçu	156.789	169.533	181.293	192.531	203.172	225.899
Rio de Janeiro	129.811	133.089	135.097	135.910	136.114	136.673
S. J.de Meriti	291.171	298.885	306.037	312.872	319.343	332.150
<b>Totais</b>	<b>1.359.461</b>	<b>1.441.734</b>	<b>1.518.970</b>	<b>1.591.329</b>	<b>1.659.087</b>	<b>1.788.820</b>

Fonte: Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ.

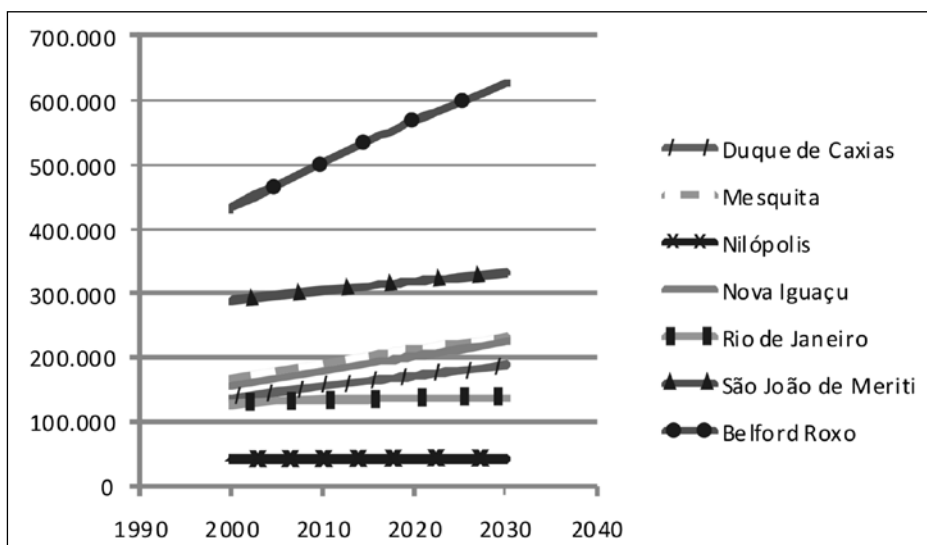


Gráfico 1: Curvas de crescimento populacional urbano das parcelas dos municípios contidas na área da bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí

A partir dos estudos demográficos referidos, o Laboratório de Hidrologia da COPPE ajustou curvas paramétricas de crescimento demográfico (Gráfico 1), de modo a comparar a evolução das populações dos diversos municípios.

Observa-se que os municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Nova Iguaçu e Mesquita apresentam crescimento próximo e superior a 1%. Nos municípios do Rio de Janeiro, São João de Meriti e Nilópolis, por sua vez, o crescimento é inferior a 1%. Em relação a este último observa-se uma tendência de estabilização populacional decorrente da ausência de áreas disponíveis para a expansão urbana.

Segundo Britto e Bessa (2008), investimentos históricos realizados na região por diferentes governos estaduais chegam a somar, desde a década de 1980, mais de 3 bilhões de reais, sem, no entanto, assegurar efetivamente o acesso universal ao saneamento ambiental, à habitação e a um ambiente com mais qualidade à população. Explicações para isso têm relação com: (i) a falta de um diagnóstico profundo sobre a dimensão do problema na região, orientando corretamente o perfil de intervenção; (ii) a descontinuidade e desintegração entre programas e projetos implementados ao longo desses anos na região. Cada novo programa elaborado e apoiado com financiamento por agências multilaterais não parte de um diagnóstico claro do que efetivamente existe de rede de serviços; (iii) as disputas políticas da região, por muitas vezes descaracterizam os projetos; (iv) falta de controle social, pois embora exista este componente em vários destes projetos, o seu formato não tem permitido a participação efetiva da população; (v) falta de capacitação institucional, aliada à cultura centralizadora dos governos estaduais em relação à gestão do saneamento; (vi) a forte cultura clientelística nas gestões municipais; (vii) a crescente desmobilização de movimentos organizados, os quais necessitam de formação de novos quadros para acompanhamento crítico da implementação de políticas.

As deficitárias condições de saneamento básico confirmam a situação acima identificada. O Quadro 5 apresenta algumas informações sobre os sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). A despeito de ser uma fonte oficial de informações, nota-se que os dados não são consistentes. O município de Mesquita, por exemplo, só teria 23% de atendimento urbano e um consumo médio *per capita* de 232 l/hab.dia, extremamente elevado para a realidade socioeconômica deste município. Em relação ao esgota-

mento sanitário, à exceção do município do Rio de Janeiro, os índices são bastantes críticos.

**Quadro 5: Nível de atendimentos dos sistemas**

Atendimentos dos Sistemas						
Município	Abastecimento de Água			Esgotamento Sanitário		
	Índice de Atendimento Urbano (%)	Consumo Médio <i>per capita</i> (l/hab.dia)	Índice de Perdas na Distribuição (%)	Índice de Atendimento Urbano (%)	Índice de Coleta	Índice de Tratamento
Belford Roxo	70,45	187,10	56,21	1,02	14,00	99,98
Duque de Caxias*	-	-	-	-	-	-
Mesquita	23,04	232,11	79,89	-	-	-
Nilópolis	100,00	190,01	36,42	-	-	-
Nova Iguaçu*	-	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	100,00	197,70	57,05	82,01	84,37	80,74
São João de Meriti	65,63	219,90	39,66	0,00	0,01	0,00

Fonte: SNIS (Sistema Nacional de Informações de Saneamento, 2006), \* Sem informação.

A realidade dos serviços de saneamento ambiental é precária em todos os seus componentes. Mesmo nos municípios com mais de 90% de domicílios ligados à rede geral de água, como Nova Iguaçu e São João de Meriti, são conhecidos os problemas relativos à frequência irregular do abastecimento, falta de pressão na rede e má qualidade da água que chega às residências. Problemas de interrupção e irregularidade no abastecimento implicam na adoção de soluções paliativas. Muitas vezes os moradores recorrem aos poços como solução para cobrir as falhas no sistema de abastecimento de água. Em pesquisa realizada em 2000 pela Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ, no município de Nova Iguaçu, verificou-se que em um universo de 241 domicílios pesquisados, 80 consumiam água que apresentava um índice de coliformes totais e fecais acima do considerado normal. Dessas 80 casas, 36 recorriam a poços e 44 tinham como fonte de abastecimento apenas a rede pública. Em São João de Meriti, dados do DATASUS demonstravam em 2001 que 80% dos atendimentos a crianças de até cinco anos de idade nos dois postos de saúde existentes na cidade, foram causados por doenças de veiculação

hídrica, ou seja, pela contaminação através das águas poluídas (Britto e Bessa, 2008).

A situação dos serviços de esgotamento, tanto em termos dos sistemas de coleta, quanto no que tange ao tratamento dos efluentes na Baixada Fluminense é ainda mais precária, como mostram dados do Censo do IBGE, indicando importantes déficits no acesso aos serviços. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 demonstram que na maior parte dos distritos municipais da Baixada Fluminense não existe sistema separador, sendo os esgotos ligados à rede de drenagem. As estruturas de tratamento de esgotos da Baixada começaram a ser construídas na década de 1990 através do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, no entanto, elas funcionam precariamente em função da inexistência de redes de coleta na região.

O Projeto Iguaçu (Laboratório de Hidrologia e Estudo do Meio Ambiente COPPE/UFRJ – PNUD, 1996) estimou um universo de cerca de 180 mil pessoas vivendo em áreas sujeitas a inundações na bacia, onde as condições socioambientais são as mais precárias. Em muitos locais o lixo e o esgoto das casas são lançados diretamente nos rios e canais, piorando as condições de escoamento e de qualidade das águas. A erosão das margens e das encostas desmatadas produz sedimentos que, carregados para os rios, reduzem a capacidade de escoamento e retêm o lixo acumulado. Associadas a essas condições ambientais insalubres, muitas doenças ocorrem, tais como leptospirose (diretamente relacionada à frequência e intensidade das inundações), hepatite, dengue, gastroenterites, verminoses, entre outras.

## **2. Usos e ocupação do solo**

A bacia do rio Iguaçu / Sarapuí possui uma área de drenagem total de 727 km<sup>2</sup>, dos quais 168 km<sup>2</sup> representam a sub-bacia do rio Sarapuí.

A fisiografia da bacia dos rios Iguaçu-Sarapuí é caracterizada principalmente por duas unidades de relevo: a Serra do Mar e a Baixada Fluminense, com um forte desnível de cerca de 1.600 metros, do ponto mais alto da serra (o pico do Tinguá) até a planície. O clima da bacia é quente e úmido com estação chuvosa no verão, com temperatura média anual em torno dos 22°C e precipitação média anual em torno de 1.700 mm. Os rios descem as serras em regime torrencial, com forte poder erosivo, alcançando a planície, onde perdem velocidade e extravasam de seus leitos em grandes alagados.

O mapeamento do uso do solo e cobertura vegetal realizado pelo Projeto Iguaçu utilizou imagens do Satélite LANDSAT 5, do ano de 1994. O tempo transcorrido desde este último mapeamento por si já justificaria sua atualização. Adiciona-se a isto o fato de a Baixada Fluminense atravessar, no período, transformações urbanas consideráveis, devido, principalmente, à presença de novos investimentos no setor industrial e de serviços. Para este último, é digno de nota a instalação de grandes redes de supermercados, *shopping centers* e centros de logística e de transporte de cargas, além da melhoria significativa na infraestrutura viária após a privatização das BR-116 e BR-040 e a implantação da Via Light.

O novo mapeamento do uso do solo alimentou as simulações hidrodinâmicas apresentadas no Item 3, fornecendo parâmetros atualizados para determinação dos CNs (*Curve Number*). Dessa forma, assegurou-se maior confiabilidade aos resultados obtidos com a modelagem matemática.

### 3.1. Metodologia de Construção do Mapa de Uso do Solo e Cobertura Vegetal

Para atualizar o mapeamento de uso do solo e cobertura vegetal da baía foi utilizado um mosaico composto por quatro imagens, em composição colorida, do sensor Aster, adquiridas através da empresa Nova Terra. Duas das imagens utilizadas são do ano de 2006 e as outras duas de 2004. Vale ressaltar que as duas últimas abrangem uma área muito pequena da baía.

O sensor Aster (*Advanced Spaceborn Thermal Emission and Reflection Radiometer*) está a bordo do satélite Terra que foi lançado em dezembro de 1999. Possui 14 bandas das quais se utilizou as do VNIR com resolução espacial de 15 metros: banda 1 (verde), banda 2 (vermelho) e banda 3 (infravermelho próximo).

As classes de uso do solo e cobertura vegetal foram previamente definidas a partir das seguintes características:

- Corpos d'água – espelhos d'água de lagos e rios.
- Campo antrópico – área de campo sujo ou vegetação herbácea, resultado de alterações antrópicas, utilizada para pecuária ou não.
- Extração mineral – área utilizada para extração de minerais.
- Afloramento rochoso – rocha aparente sem cobertura vegetal.



- Várzea – áreas que são encharcadas em determinados períodos do ano.
- Capoeira – vegetação secundária que surge após a destruição da vegetação primitiva.
- Floresta – formações florestais densas.
- Mangue – vegetação associada à foz de rios e margens de baías.
- Solo exposto – solo aparente sem cobertura vegetal.
- Área urbana com densidade baixa – áreas de ocupação rarefeita, intercaladas com lotes vazios e vegetação rasteira.
- Área urbana com densidade média-alta – áreas de ocupação contínua com poucos ou nenhuma descontinuidade e pouca vegetação.
- Indústrias – áreas com indústrias aparentes e conhecidas.

O mapeamento foi realizado por meio do *software* livre *Spring 4.3.3*, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), e com auxílio do *software Arc Gis 9.0 (ESRI)* em quatro fases:

1. Segmentação (crescimento de regiões) – quando a imagem é dividida em regiões, onde se agrupa os *pixels*, a partir da similaridade nas respostas espectrais.
2. Classificação Supervisionada (Battacharya) – nesta fase obtêm-se amostras de cada classe, com o conhecimento da área em estudo e descarte de dúvidas através de imagens do *Google Earth*.
3. Pós-Classificação – fase de correção da classificação quando se eliminam pontos isolados ou corrigem-se confusões entre respostas espectrais.
4. Mapa Temático – construção do mapa de uso do solo e vegetação, definindo cores para cada um dos temas (classes).

### 3.2. Resultados

A Imagem 8 (**CADERNO DE IMAGENS, p. 341**) apresenta o mapa de uso do solo atual e cobertura vegetal mostrando a distribuição espacial das 12 classes de uso e cobertura vegetal identificadas na bacia. Observa-se que no mapeamento atual foram incluídas duas novas classes – água e exploração mineral – não contempladas no mapeamento realizado pelo Projeto Iguaçu.

Observa-se no Gráfico 2 a distribuição das classes de vegetação e uso do solo para a totalidade da bacia, considerando os dois mapeamentos. Das classes mapeadas, as que sofreram maior alteração foram as áreas de várzeas com redução de 54%, seguidas de capoeira (-6%) e campo antrópico (-4%). Por sua vez, houve aumento nas classes de floresta (+14), mangue (+9%) e área urbana (+5%).

Cabe observar que diferenças nos critérios de classificação e na metodologia de mapeamento utilizada dificultam, embora não invalidem comparações entre os dois mapeamentos. O mapeamento anterior foi feito de forma manual, utilizando-se de imagem impressa para interpretação visual e decalque dos polígonos homogêneos com papel transparente, enquanto que no mapeamento atual o processo é semiautomático, conforme descrito na metodologia. Diferenças expressivas como no caso das áreas de várzeas se deve, em parte, a alterações na classificação. No mapeamento anterior o Campo de Gericinó foi classificado como várzea, enquanto que no atual considerou-se mais adequado classificá-lo como campo antrópico. No caso das áreas urbanas, pelo fato do mapeamento ser mais objetivo devido ao padrão geométrico e à precisão na resposta espectral da imagem, reduz-se bastante a possibilidade de erro de interpretação.

Nota-se um aumento na área urbana no período de 5%, o que representa um acréscimo de 11 km<sup>2</sup> na mancha urbana. Por sua vez, houve redução nas áreas de campo antrópico, sugerindo transferência de usos entre as duas classes.

Considerando que a extensão da mancha urbana foi pouco expressiva no período é possível concluir que o aumento populacional na Baixada deveu-se mais ao adensamento do que à expansão urbana. Esse fato pode ser justificado pela precariedade das conexões viárias e das linhas regulares de transportes nas partes altas da bacia, o que dificulta a interiorização da ocupação, mantendo essas áreas com características rurais.

Em relação à classe floresta, nota-se uma diferença significativa entre os dois mapeamentos, com acréscimo de 22 km<sup>2</sup> em favor do mapeamento atual. Apesar de possível, não há registro de aumento real de área florestal na bacia nessas proporções, o que indica diferença no critério de classificação e/ou no agrupamento dos fragmentos florestais descontínuos em um único polígono que, embora justificável, resulta no aumento da área florestal.

O gráfico de barras a seguir (Gráfico 3) apresenta a distribuição das classes de uso do solo e vegetação exclusivamente para a bacia do rio Botas. Esta sub-bacia possui a segunda maior taxa de urbanização da bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí, com 71% da superfície atual ocupada por áreas urbanas. Em seguida, com 25% da superfície, vem o campo antrópico. No período entre mapeamentos, a área urbana expandiu 12%, avançando principalmente sobre áreas já desmatadas (campo antrópico), mas também houve perdas proporcionais significativas para outras classes: a floresta sofreu redução de 18% e a classe capoeira encolheu 16% em relação ao mapeamento anterior.

A bacia do rio Capivari (Gráfico 4), cujas nascentes têm origem na serra do Tinguá, tem características eminentemente rurais com 52% do seu território ocupado por formações florestais densas (Mata Atlântica) em bom estado de conservação. A área urbana, por seu turno, embora ocupe menos de 0,5% da área da bacia cresceu 15% no período.

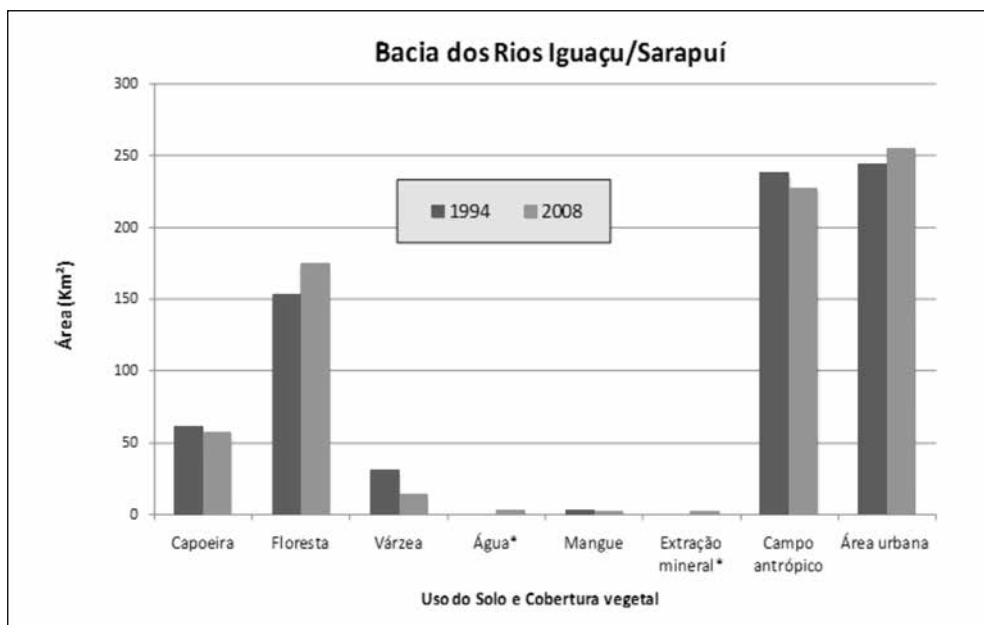


Gráfico 2: Comparação entre as classes de uso do solo e vegetação para a bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí

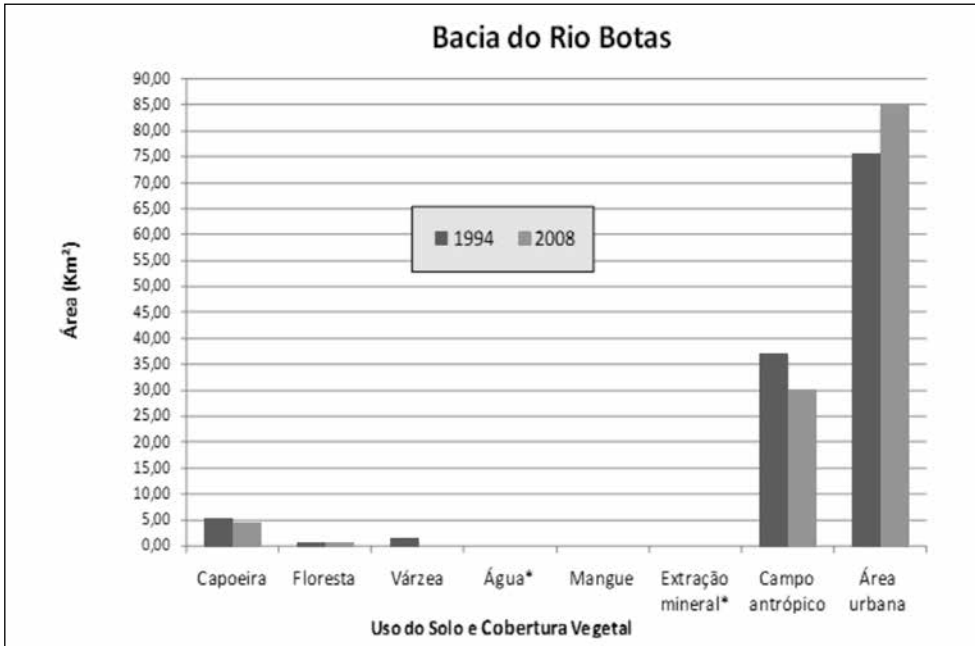


Gráfico 3: Comparação entre as classes de uso do solo e vegetação para a bacia do rio Botas

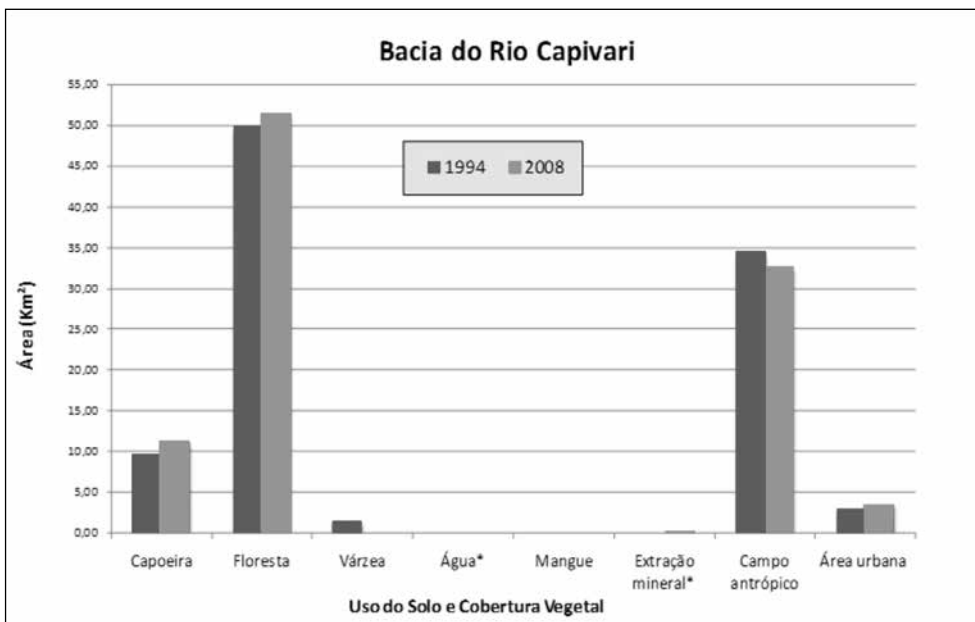
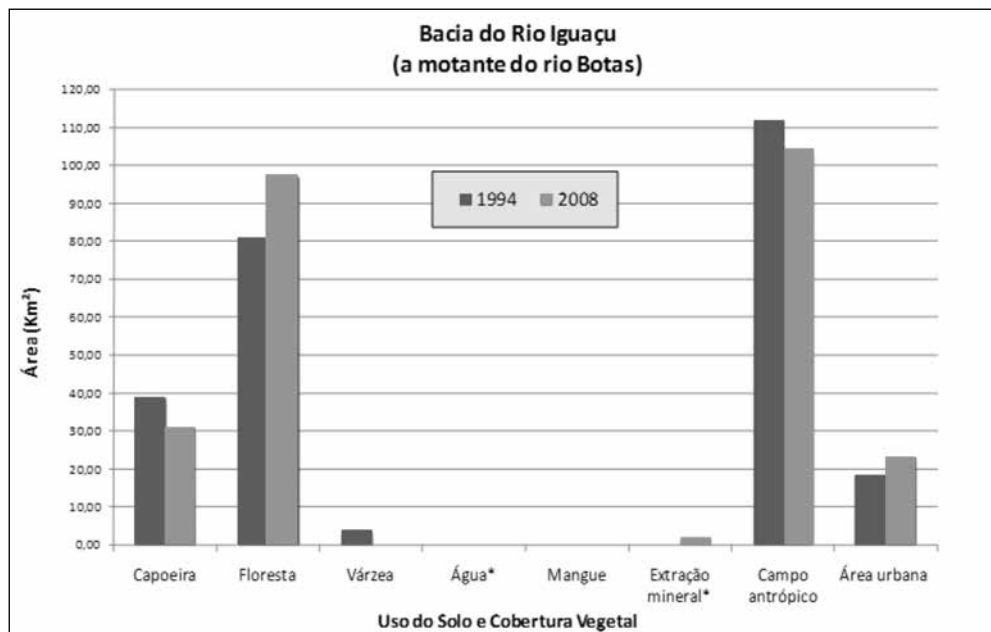


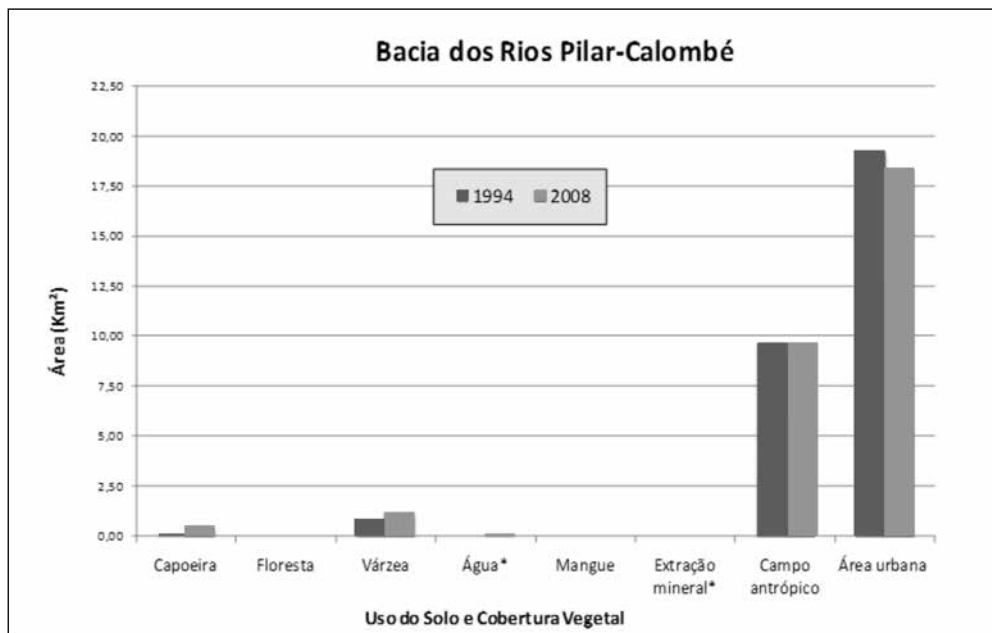
Gráfico 4: Comparação entre as classes de uso do solo e vegetação para a bacia do rio Capivari



**Gráfico 5:** Comparação entre as classes de uso do solo e vegetação para a bacia do rio Iguaçu, no trecho a montante da foz do rio Botas

O trecho da bacia do rio Iguaçu a montante da foz do rio Botas (Gráfico 5), presta, silenciosamente, um importante serviço ambiental para o território da bacia, conforme será demonstrado no item 4. As classes floresta, capoeira e campo antrópico, juntas, recobrem 90% da superfície da bacia. As áreas urbanas só abrangem 9% do território. Fazendo uma analogia, essa área funciona como uma esponja, absorvendo parte da precipitação que, de outra forma, escoaria rápido para a calha dos rios causando inundações mais adiante.

A área urbana da bacia dos rios Pilar/Calombé (Gráfico 6), ocupa 62% da superfície da bacia, formando uma mancha urbana praticamente contínua, em grande parte com baixa densidade de ocupação. A área restante da bacia é praticamente toda ela formada por áreas degradadas, com ou sem pastagens (campo antrópico). As alterações no uso do solo no período compreendido entre os dois mapeamentos foram pouco expressivas com pequena redução de área urbana, provavelmente relacionada a questões de ordem metodológica.



**Gráfico 6:** Comparação entre as classes de uso do solo e vegetação para a bacia dos rios Calombé/Pilar

A bacia do rio Sarapuí (Gráfico 7), ocupa a quarta posição em extensão da ocupação urbana, com 58% da sua superfície ocupada. Entretanto, praticamente não existem novas áreas para expansão do tecido urbano, considerando que as áreas não urbanas estão dentro de unidades de conservação (Parque Estadual da Pedra Branca e APA Gericinó/Mendanha) ou sob proteção do Exército Brasileiro (Campo de Gericinó). A pequena redução da área urbana observada no gráfico deve-se à desapropriação de uma área urbana situada no município de Nilópolis para a construção da barragem de Gericinó na metade dos anos 90 do século passado.

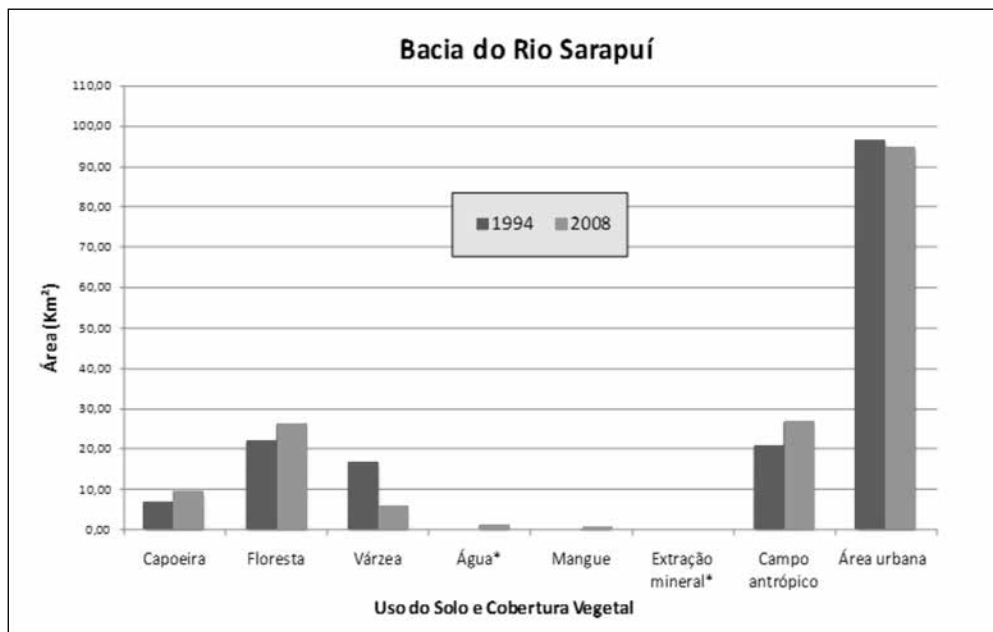


Gráfico 7: Comparação entre as classes de uso do solo e vegetação para a bacia do rio Sarapuí

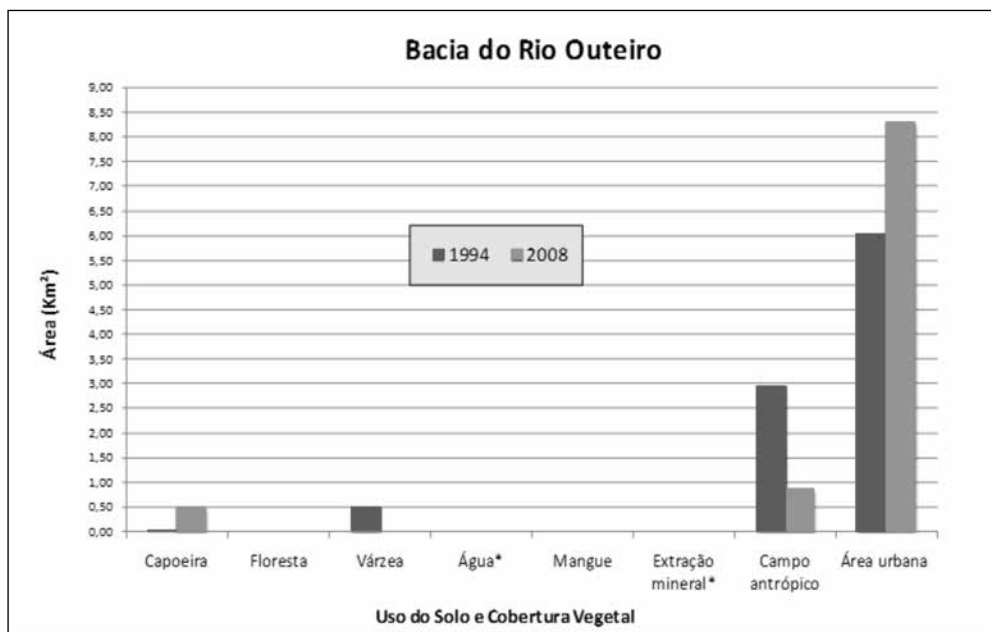
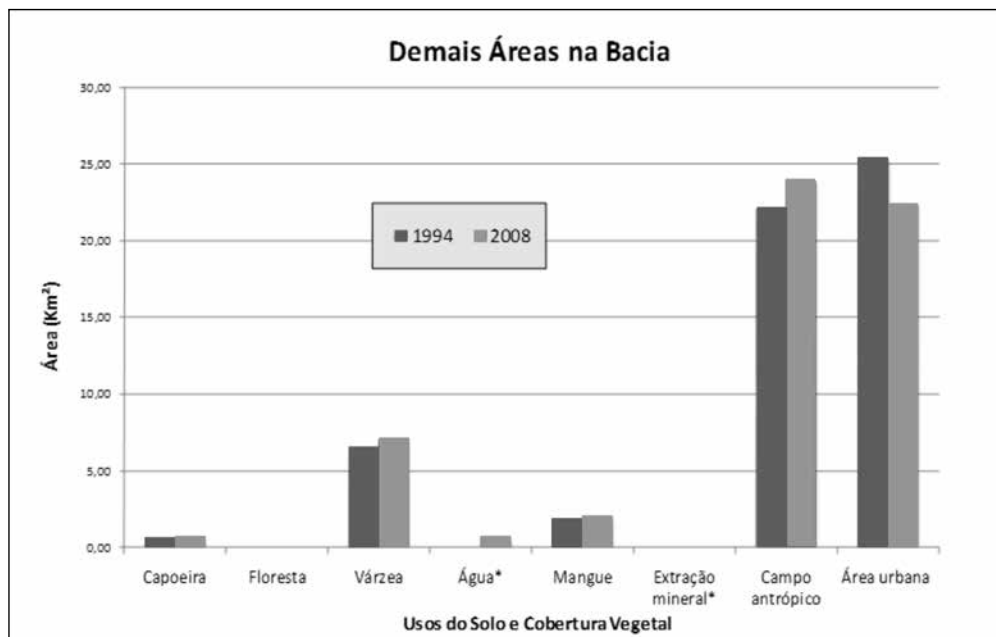


Gráfico 8: Comparação entre as classes de uso do solo e vegetação para a bacia do rio do Outeiro

A sub-bacia do rio Outeiro (Gráfico 8), situada integralmente na área urbana do município de Belford Roxo, é a mais urbana de todas as sub-bacias consideradas na análise, com 86% de sua área utilizada para fins urbanos. A mancha urbana cresceu 38% no período, representando a maior taxa de crescimento em termos relativos entre as sub-bacias analisadas.

Para fechar a totalidade da bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí foi incluído o trecho inicial da bacia do rio Iguaçu e alguns pequenos tributários, denominando-se esse pedaço de “demais áreas na bacia” (Gráfico 9). Essa porção do território abriga áreas urbanas e o Polo Gás-Químico da PETROBRAS/REDUC, ocupando 39% da área atual; o campo antrópico detém a maior parcela, com 42%; a área de várzea situa-se próximo à foz, em sítio sujeito à influência de maré, representando 12% da área total. O restante da área está subdividido entre as demais classes. Não é possível explicar a variação negativa da área urbana no período. O mais provável é que o mapeamento anterior tenha agregado áreas antrópicas às manchas urbanas.



**Gráfico 9:** Comparação entre as classes de uso do solo e vegetação para as demais áreas da bacia



### **3. Impacto das inundações em decorrência da expansão urbana**

As inundações na bacia decorrem basicamente do processo de ocupação e uso do solo, inadequado às condições particulares da Baixada Fluminense. Neste processo são agravantes: a falta de infraestrutura urbana, a deficiência dos serviços de esgotamento sanitário e de coleta de resíduos sólidos, a exploração descontrolada de jazidas minerais, a ocupação desordenada e ilegal de margens dos rios ou de planícies inundáveis, a falta de tratamento nos leitos das vias públicas, a obstrução ou estrangulamento do escoamento em decorrência de estruturas de travessias implantadas sem a preocupação de não interferir no escoamento (pontes, tanto rodoviárias quanto ferroviárias, e tubulações de água), bem como de muros e edificações que obstruem as calhas dos rios. Na origem destes problemas sempre se encontra, ou uma legislação inadequada de uso do solo, ou, na grande maioria dos casos, o não cumprimento da legislação existente.

O Projeto Iguaçu estimou que cerca de 180 mil pessoas vivem em áreas de riscos de inundações na bacia. Entretanto, o número de pessoas indiretamente atingidas pelas inundações e os prejuízos causados são de difícil estimativa. Incluem-se nesta categoria, por exemplo, o não comparecimento aos locais de trabalho e a interrupção do tráfego e comércio nas vias inundadas.

A modelagem hidrodinâmica da bacia teve por objetivo avaliar os impactos provocados pela possibilidade de expansão da urbanização em direção ao interior da bacia com a construção de eixos viários, sendo o mais importante o Arco Metropolitano<sup>2</sup> (Mapa 1).

#### **3.1 Cenários Simulados com Modelagem Matemática**

Para a modelagem hidrodinâmica da bacia utilizou-se um Modelo Matemático de Células de Escoamento (ModCel), (MIGUEZ, 2001; MASCARENHAS e MIGUEZ, 2002 e 2005). Com auxílio desse modelo foi possível a análise das vazões propagadas e das variações de níveis d'água provocadas

---

2. O Arco Metropolitano é uma obra do governo federal com custo estimado em aproximadamente US\$ 16 bilhões. O Arco Metropolitano fará a interseção com cinco rodovias federais e uma ferrovia e a ligação com vários polos industriais de grande porte que estão sendo implantados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

pela cheia, tanto nos corpos d'água quanto nos trechos de planície. A modelagem através de células, porém, foi estendida somente da Baía da Guanabara até a confluência com o rio Botas. As áreas que não foram divididas em células tiveram suas vazões determinadas através do Sistema Hidro-Flu (Magalhães et all., 2005). Através dele, foram calculados hidrogramas que serviram de condições de contorno para o trecho modelado por células.

As bacias de rios naturais, ou canalizados, em áreas urbanas, geralmente em áreas predominantemente planas, têm potencial para formar grandes áreas alagáveis. Ao sair da rede de drenagem, a água pode tomar qualquer caminho, ditado pelos padrões de urbanização. Calçadas marginais tornam-se vertedouros para os rios, cujas águas extravasadas, ao chegarem às ruas, fazem verdadeiros canais, podendo alagar construções, parques ou praças, que então podem funcionar como reservatórios, indesejadamente, concentrando águas que não retornarão à rede de drenagem.

Nessa situação, percebe-se que águas extravasadas podem ter comportamento independente da rede de drenagem, gerando seus próprios padrões de escoamento, especialmente, quando a microdrenagem não corresponde à função que dela se espera. Em um caso extremo, onde a microdrenagem não funcione, o que não é incomum, por falhas de manutenção e entupimentos, por exemplo, ou onde ela estiver subdimensionada, alagamentos em áreas urbanas podem ter início mesmo sem extravasamento da rede de macrodrenagem, gerando também um padrão de escoamento particular e distinto daquele dos canais. Nesse contexto, percebe-se que há indicações para o uso de um modelo de características sistêmicas, capaz de representar hidráulica e hidrologicamente, de forma distribuída, a superfície da bacia. Esta necessidade encontra acolhida na concepção de células de escoamento. A representação do espaço urbano através de células, que atuam como compartimentos homogêneos que integram o espaço da bacia e a faz interagir em função do escoamento que sobre ela ocorre, caminha no encontro dos objetivos da modelação das enchentes urbanas (MIGUEZ, 2001; MASCARENHAS e MIGUEZ, 2002 e 2005).

### 3.1.1 Critérios utilizados nas simulações

O principal objetivo da modelagem dos trechos inferior e médio do rio Iguaçu foi o de avaliar os impactos provocados pela expansão da urbanização

em direção ao trecho médio/superior da bacia em decorrência da construção de eixos viários, cujo mais importante é o Arco Metropolitano.

O método de cálculo de chuva efetiva utilizado foi o método do Serviço de Conservação do Solo (SCS) do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA). O *curve number* (CN), principal parâmetro do método, variou para cada um dos cenários simulados, de acordo com os diferentes estágios de urbanização, conforme descrito a seguir:

- 1) Situação passada: os CNs foram definidos com base em mapeamento de solos e de uso do solo, com imagens do Satélite LANDSAT, do ano de 1994 (Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ-PNUD, 1996).
- 2) Situação atual: os CNs foram determinados por mapeamento do uso do solo, realizado com base em imagens do sensor Aster do ano de 2006 (CARNEIRO, 2008).
- 3) Situação futura: admitiu-se que as áreas planas e ainda rurais das sub-bacias dos rios Iguaçu (trecho superior), Botas, Capivari, Pilar, Calombé e do canal do Outeiro sofrerão um processo desordenado de urbanização, seguindo a tendência do padrão de periferização em vigor na Baixada Fluminense. O cenário futuro corresponde a um horizonte de 20 anos (2030).
- 4) Situação futura: admitiu-se a alteração no atual padrão de urbanização dessas áreas, porém, com a introdução do controle do uso do solo através de ações de planejamento urbano e da adoção de técnicas de drenagem urbana sustentável.

Os cenários utilizados testaram o efeito isolado e/ou associado das seguintes variáveis:

- a) diferentes condições hidrometeorológicas, alternando situações de maré típicas e o efeito de maré meteorológica;
- b) variação da taxa de impermeabilização do solo em decorrência do comportamento da urbanização futura, considerando as seguintes condições: i) manutenção da taxa atual (sem incremento de novas áreas urbanas); ii) aumento da taxa devido à expansão urbana sem planejamento; iii) aumento da taxa, mas de forma moderada devido ao controle planejado da expansão urbana. Para cada um dos cenários simulados adotou-se CNs correspondentes ao grau de impermeabilidade do solo, conforme apresentado no Quadro 6.

Quadro 6: Curve Number (CN) utilizado em cada um dos cenários simulados

Bacia	CN passado	CN atual	CN futuro	
			s/controle	c/controle
Iguaçu	65	66	77	72
Botas	81	81	82	81
Capivari	67.5	65	77.9	72
Outeiro	72	84	84	84
Pilar	75	76	78.2	76
Calombé	68	79	79.8	79

O tempo de recorrência de cheias utilizado foi de 20 anos<sup>3</sup>. As precipitações e os tempos de concentração das bacias foram extraídos do Projeto Iguaçu (Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ-PNUD, 1996).

No que diz respeito aos impactos provocados por alterações no nível médio do mar foi usado um arquivo de maré com valores entre 0,09 e 0,90 m, que representa a variação de maré, no litoral do Rio de Janeiro, com base na Tabela de Maré elaborada pela Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha do Brasil. Nele, foram acrescentadas marés meteorológicas de 0,80 m.

Com os valores mencionados foram simulados diversos cenários, considerando as variações de marés e a dinâmica da urbanização e combinações entre essas variáveis.

### 3.1.2: Resultados obtidos na modelagem

Conforme descrito no item 3.1.1, a representação do espaço físico no modelo se dá através de células, que atuam como compartimentos homogêneos que integram o espaço da bacia e que interagem em função do escoamento que sobre ela ocorre. Portanto, a célula representa tipologias homogêneas que, por sua vez, correspondem a um determinado valor de CN. Como o principal objetivo da modelagem matemática foi simular o impacto da expansão urbana no trecho superior da bacia no comportamento das inundações, as áreas representadas nas células são áreas inundáveis, majoritariamente urbanizadas. As áreas urbanas não são visualizáveis nas Imagens pelo fato de as mesmas serem apenas uma saída gráfica do modelo.

3. Probabilidade estatística de ocorrer um evento de cheia com periodicidade e intensidade correspondente ao intervalo de 20 anos.

A Imagem 9 (**CADERNO DE IMAGENS, p. 342**) representa as áreas inundáveis para as condições pregressas de urbanização existentes na ocasião do Projeto Iguaçu (Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ- -PNUD, 1996), sem considerar marés meteorológicas. É, portanto, uma condição de referência para os cenários atual e futuro, por referir-se à mancha de inundação na bacia de 15 anos atrás. Observa-se, conforme destacado na Imagem 10 (cenário 1) (**CADERNO DE IMAGENS, p. 342**), que não houve diferenças significativas nas inundações na condição passada em relação ao cenário atual. A pequena alteração na ocupação do uso do solo no trecho superior da bacia, no período, justifica esse resultado.

As Imagens 11 e 12 (**CADERNO DE IMAGENS, p. 343**) consistem nos seguintes cenários: na Imagem 11 são simuladas as áreas inundadas em uma condição futura de urbanização sem controle do uso do solo e com presença de maré meteorológica de 80 cm (cenário 2); a Imagem 12 a mesma condição de urbanização na bacia e de maré meteorológica de 80 cm, mas com controle do uso do solo (cenário 3).

Nestes dois cenários estão sendo testados os efeitos da expansão urbana no alto curso da bacia juntamente com a presença de maré meteorológica. Nessas condições, observa-se o aumento da cheia somente no trecho inferior da bacia e nas margens do rio Pilar. Nos trechos a montante, a variação da maré teve pouca influência, confirmando ser a urbanização do trecho superior o principal fator de agravamento das cheias nas áreas urbanas consolidadas.

Como visto, esses dois últimos cenários testam o efeito conjugado das duas variáveis consideradas nas simulações: urbanização do curso superior com e sem controle, permitindo dimensionar o efeito da expansão das áreas urbanas no agravamento das inundações. Com base nesses cenários é possível concluir que a urbanização desordenada do trecho superior da bacia provoca o agravamento da cheia nas áreas urbanas já consolidadas, enquanto as variações de marés provocam maiores inundações no trecho inferior (sob influência de maré). Fenômenos como a elevação do nível médio do mar, em decorrência das mudanças climáticas, irão agravar ainda mais as inundações nas áreas urbanas situadas em cotas baixas.

Em resumo, tanto a expansão urbana como a elevação do nível do mar irão provocar grandes impactos nas áreas urbanas da bacia. A despeito de terem suas causas explicadas por variáveis independentes, esses fatores, se combinados, trarão graves impactos para as populações residentes

na Baixada Fluminense. Se medidas de planejamento não forem tomadas com antecedência será muito difícil mitigar seus impactos.

## **5. Impactos do arco rodoviário: o controle de inundações**

O crescimento da malha urbana na Baixada Fluminense sofre influência dos acréscimos populacionais nos diversos municípios e de investimentos em curso. Para o período compreendido entre os anos 2007 a 2012, estão previstos gastos em infraestrutura na Região Metropolitana do Rio de Janeiro que atingem o patamar de US\$ 32,55 bilhões. Os empreendimentos previstos são: Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) (8,4 bilhões), Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA) (3,4 bilhões), Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (3,5 bilhões), obras no Porto de Itaguaí (700 milhões), obras de Macrodrenagem e Urbanização (170 milhões) e a construção do Arco Metropolitano (16,38 bilhões).

Dos empreendimentos projetados, o Arco Metropolitano provavelmente é o que causará transformações mais significativas na estrutura urbana da Baixada Fluminense, criando novos vetores de expansão e novas centralidades urbanas.

Construído para alcançar objetivos estratégicos no desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, o Arco Metropolitano se propõe a atender ao tráfego de longa distância oriundo das regiões Sul/Sudeste em direção às regiões Norte/Nordeste do país, conectando as rodovias federais BR-040, BR-116 (Norte e Sul), BR-465 e BR-101 (Norte e Sul). Dessa forma, o Arco fará a interseção com cinco rodovias federais e uma ferrovia e a ligação com vários polos industriais de grande porte que estão sendo implantados na Região Metropolitana. Além disto, amplia a acessibilidade ao Porto de Itaguaí, viabilizando ainda a implantação de terminais logísticos para a diminuição dos tempos de viagem e custos de transportes, bem como a distribuição destas cargas para os mercados consumidores.

Na outra extremidade (trecho leste da Baía de Guanabara) o Arco Metropolitano irá conectar o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), localizado no município de Itaboraí, ao Porto de Itaguaí, na Baía de Sepetiba.

Considerando seus reflexos na dinâmica urbana da Região Metropolitana

do Rio de Janeiro, projeta-se que os principais corredores de transporte metropolitanos, tais como a Avenida Brasil, Ponte Rio-Niterói, BR-101 (entre Manilha e Ponte), terão seus tráfegos aliviados. Contudo, a construção do Arco Metropolitano introduzirá novos vetores de expansão urbana para os municípios localizados em sua área de influência, podendo acarretar reflexos negativos quanto ao uso do solo. A bacia dos rios Iguaçu / Sarapuí cortada pelo Arco Metropolitano já suporta cerca de 600 mil domicílios.

O Mapa 1 apresentado no início do texto mostra o traçado do Arco Metropolitano na Região Metropolitana. A seguir são apresentadas algumas informações sobre os segmentos rodoviários previstos:

**Segmento A:** BR-493 (rodovia de contorno da Baía de Guanabara)

- Duplicação da pista entre a BR-101 (Norte), em Manilha (Itaboraí), e a BR-116 (Norte) (rodovia Rio-Teresópolis), em Santa Guilhermina;
- Extensão de 25 km;
- Situação atual: projeto em andamento.

**Segmento B:** BR-101 (Sul – rodovia Rio-Santos)

- Duplicação das pistas entre Itacuruçá e a Avenida Brasil e do acesso ao Porto de Itaguaí;
- Extensão de 22 km;
- Situação atual: obra já contratada pelo DNIT.

**Segmento C:** Trecho virgem – BR-493/RJ-109

- Ligação em pista dupla entre as rodovias BR-040 (Rio-Juiz de Fora) e a BR-101/Sul (rodovia Rio-Santos);
- Extensão de 72 km;
- Situação Atual: projeto em andamento contratado pelo governo estadual por delegação do governo federal.

**Segmento D:** BR-116 (Norte – rodovia Rio-Teresópolis)

- Trecho entre o entroncamento com a BR-493/RJ em Santa Guilhermina e o entroncamento com a BR-040/RJ em Saracuruna. Trecho da rodovia com pedágio e em pista dupla;
- Extensão de 22 km;
- Operado pela Concessionária CRT.

Conforme assinalado anteriormente, o Arco Metropolitano é uma obra com múltiplos objetivos e de importância estratégica para o Rio de

Janeiro como demonstram os propósitos anunciados pelo governo do estado, conforme descrito a seguir:

- Atende ao tráfego de longa distância oriundo das regiões Sul/Sudeste em direção às regiões Norte/Nordeste do país.
- Conecta as rodovias federais BR-040, BR-116 (Norte e Sul), BR-465 e BR-101 (Norte e Sul).
- Desvia o tráfego de veículos comerciais de longa distância, aliviando os principais corredores metropolitanos, tais como a Avenida Brasil, Ponte Rio-Niterói, BR-101 (entre Manilha e Ponte).
- Amplia a acessibilidade aos portos de Itaguaí e Rio de Janeiro.
- Viabiliza a implantação de terminais logísticos, com redução dos tempos de viagem e custos de transportes, bem como a distribuição destas cargas para os mercados consumidores.
- Introduce novos vetores de expansão urbana para os municípios localizados em sua área de influência.

Cabe destacar que este último aspecto não é, necessariamente, mais uma virtude do projeto, como são os demais itens anunciados pelo governo do estado. Ao expandir a ocupação para os espaços ainda não urbanizados ter-se-ão intensificadas a degradação ambiental e a impermeabilização dos solos, cujos resultados são prejuízos sociais e econômicos, conforme demonstrado na modelagem hidrodinâmica apresentada no item 3.1.

A bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí reúne condições ainda favoráveis para o planejamento de inundações urbanas, mesmo se pensadas no longo prazo. Parte significativa do seu território permanece como áreas ainda não incorporadas à malha urbana – notadamente as áreas situadas entre as serras abruptas e a baixada propriamente dita. Isso torna possível a manutenção de áreas com elevadas taxas de permeabilidade do solo, desde que a malha urbana não se expanda para essas áreas.

A bacia apresenta uma nítida compartimentação territorial como pode ser observado no mapa de cobertura vegetal e uso do solo (Imagem 8). O primeiro macrocompartimento consiste em áreas de remanescentes florestais sob proteção legal, situadas nas serras abruptas que circundam a bacia hidrográfica e onde nascem os rios que drenam a bacia, são elas: a Reserva Biológica do Tinguá e APAs municipais como Rio D'Ouro e Tin-



guazinho, a APA Gericinó/Mendanha e o Parque Estadual da Pedra Branca. Essas áreas, protegidas por leis municipais, estadual e federal, embora sofram ameaças de toda ordem, guardam ecossistemas típicos de Mata Atlântica com elevado grau de diversidade florística e faunística. Além da importância ecossistêmica e biológica desses remanescentes florestais, são incomensuráveis os serviços prestados por essas áreas à regulação climática e hidrológica da Baixada Fluminense.

O segundo macrocompartimento consiste na porção do território da bacia adjacente à Reserva Biológica do Tinguá. Essa área da bacia, formada por planícies entrecortadas por morros meia-laranja, apresenta espaços livres ainda não incorporados à malha urbana. Essa porção da bacia exerce um papel estratégico para o controle das inundações urbanas conforme demonstrado no item 2.1. Funcionam, também, como uma “zona de amortecimento” para a Reserva Biológica do Tinguá e demais unidades de conservação situadas no alto curso do rio Iguaçu e seus tributários, ao funcionar como “zona de transição” entre as unidades de conservação e as áreas urbanas.

O terceiro macrocompartimento consiste na área urbana propriamente dita, situada, principalmente, nas áreas planas e em cotas de terreno pouco acima do nível do mar. A ocupação dessas áreas consolidou-se na década de 1940, com a melhoria da ligação Rio-Nova Iguaçu, decorrente da eletrificação do eixo ferroviário e com a abertura da rodovia Presidente Dutra em 1951.

O entendimento da inter-relação entre esses três macrocompartimentos é fundamental para o planejamento do uso do solo voltado para o controle das inundações urbanas na bacia.

O Projeto Iguaçu indicou como fundamental o controle do uso do solo nas áreas destinadas à implantação ou recuperação de polders, nas áreas marginais aos cursos d'água e nas áreas indicadas para recuperação da cobertura vegetal para o controle dos processos erosivos, de modo a garantir o adequado funcionamento das intervenções visando o controle de inundações.

Entretanto, essas medidas, mesmo que sejam executadas, podem não ser suficientes, no longo prazo, para o controle das inundações que ocorrem nesses municípios. É necessário considerar o processo de expansão urbana na totalidade do território da bacia e o progressivo aumento nas

taxas de impermeabilização do solo, que resultará em aumento das vazões de cheias.

Dessa forma, o volume que deixa de infiltrar no solo resulta no aumento do escoamento superficial. Esse fluxo adicional proveniente da bacia de drenagem impermeabilizada, associado ao escoamento rápido propiciado pelos canais retificados, irá aumentar o pico das vazões máximas.

A reserva de áreas livres no Brasil é dada em função de restrições de ocupação determinadas pelo Código Florestal e suas regulamentações, criando áreas de preservação permanente (APPs), e também por índices de espaços livres e/ou áreas verdes (porcentagem de solo urbanizado) determinados pela Lei Federal 6.766/79 (em processo de revisão no Congresso Nacional), como também por leis municipais que tratam do parcelamento do solo. A manutenção desses espaços pode não ser suficiente frente ao processo de expansão do tecido urbano e, conseqüentemente, o aumento dos níveis de impermeabilização na totalidade da bacia hidrográfica.

A medida de maior eficiência no controle de inundações é limitar o aumento da vazão natural. Os custos estimados para implementação da drenagem urbana em áreas com alagamento são da ordem de US\$ 1-2 milhões/km<sup>2</sup>, enquanto que planejando o controle através de medidas não estruturais (legislação e controle na fonte) o custo é praticamente inexistente para o poder público (Porto Alegre, 2000 *apud* TUCCI, 2004).

A destinação de áreas livres de urbanização — que teria por finalidade a retenção de parte das precipitações por meio da infiltração natural no solo, atuando, conseqüentemente, na redução e amortecimento do escoamento superficial a montante da zona urbana — poderá compensar o aumento da densidade demográfica das áreas já urbanizadas nas áreas baixas da bacia.

O *status* legal que melhor se adequaria ao controle do uso do solo numa perspectiva regional é o estabelecimento de uma Área de Preservação Ambiental (APA) de domínio estadual. Essa APA teria como finalidade, dentre outras, a manutenção dessa zona com baixa densidade populacional e presença de equipamentos urbanos e de atividades produtivas que não aumentem a impermeabilização do solo.

Por lei, as APAs são áreas submetidas ao planejamento e à gestão ambiental e destinam-se à compatibilização de atividades humanas com a preservação da vida silvestre, à proteção dos recursos naturais e à melhoria da qualidade de vida da população local. Podem compreender uma ampla

gama de paisagens naturais, seminaturais ou alteradas, com características bióticas, abióticas, estéticas ou culturais notáveis que exijam proteção para assegurar as condições ecológicas locais. Também podem conter ecossistemas urbanos ou outras Unidades de Conservação mais restritivas em termos de utilização, e permitem a experimentação de novas técnicas e atitudes que possibilitem conciliar o uso da terra e o desenvolvimento regional com a manutenção dos processos ecológicos essenciais.

Assim, a constituição de uma APA, que prescinde de desapropriação, pode ser utilizada como alternativa para conter a expansão urbana, que será induzida pelo Arco Metropolitano, e o desenvolvimento de atividades que comprometam a qualidade ambiental e de vida das populações da bacia.

A proposta é que essa zona de baixo impacto hidrológico adote restrições para o uso do solo de acordo com as seguintes diretrizes:

- 1) Poderão ser permitidas atividades econômicas, tais como: agropecuária, extração mineral e atividades industriais de baixo impacto, e de turismo e lazer, desde que não provoquem danos ao meio ambiente e mantenham a permeabilidade dos solos, conforme indicado no item 3.1.1.1 (Quadro 6 CN controlado);
- 2) Poderão ser permitidos parcelamentos destinados a chácaras e sítios, desde que não aumentem o escoamento superficial, estejam compatíveis com a proteção do meio ambiente e sejam submetidos ao licenciamento pelos órgãos municipais e estaduais competentes. Para os núcleos urbanos existentes deverão ser elaborados planos urbanísticos específicos;
- 3) Deverão ser formuladas diretrizes para a implantação do Arco Metropolitano visando o controle da expansão urbana e, conseqüentemente, a proteção ambiental e o controle de inundações no longo prazo. A situação ideal é que o Arco Metropolitano não possibilite conexões com os vazios urbanos atravessados pelo eixo viário, à exceção dos núcleos urbanos já consolidados. A proibição de instalação de postos de gasolina, restaurantes, borracharias etc., são medidas que contribuirão para evitar o estímulo à ocupação das áreas adjacentes ao Arco.

## 5. Conclusão

O Arco Metropolitano irá provocar transformações significativas na estrutura urbana da Baixada Fluminense, criando novos vetores de expansão e novas centralidades urbanas. Essa é uma obra de múltiplos objetivos e de importância estratégica para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, interligando cinco rodovias federais, uma ferrovia e vários polos industriais de grande porte que estão sendo implantados na Região Metropolitana. Em suas duas extremidades, o Arco irá conectar o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), situado no município de Itaboraí, em fase de implantação, ao Porto de Itaguaí, na Baía de Sepetiba.

Seu traçado, no entanto, cruzará as únicas áreas não urbanizadas nas bacias contribuintes à Baía de Guanabara, introduzindo novos vetores de expansão urbana em sua área de influência. Ao expandir a ocupação para os espaços ainda não urbanizados ter-se-á a intensificação da degradação ambiental, impermeabilização dos solos e, conseqüentemente, aumento das inundações, conforme demonstrado no estudo.

Existem razões para acreditar que os novos marcos regulatórios em vigor no país<sup>4</sup> oferecem alternativas para a gestão compartilhada entre estados e municípios, principalmente nas grandes aglomerações urbanas. Especificamente em relação à atuação do município, existe um vasto campo de possibilidades a ser perseguido com o Estatuto da Cidade. Os novos Planos Diretores podem e devem incorporar mecanismos mais eficazes de gerenciamento do uso do solo, utilizando-se de uma gama maior de instrumentos jurídicos, econômicos e fiscais voltados para o desenvolvimento urbano em bases sustentáveis. Entretanto, os planos diretores de desenvolvimento urbano ainda ressentem-se de mecanismos de coordenação e cooperação intermunicipal, de forma a evitar que o desenvolvimento urbano de um comprometa o desenvolvimento de outro.

O desenvolvimento sustentado da Baixada Fluminense passa, inexoravelmente, pelo controle das inundações, o que só será possível mediante o controle da expansão desordenada do tecido urbano e do controle das formas de uso do solo na bacia hidrográfica dos rios Iguaçu/Sarapuí.

---

4. Em pouco mais de dez anos o país consolidou um conjunto de leis federais que tratam da organização político-institucional dos setores de recursos hídricos (Lei nº 9.433/97), de desenvolvimento urbano (Lei nº 10.257/01), de gestão consorciada de entes públicos (Lei nº 11.107/05) e de saneamento (Lei nº 11.445/07).

Essa região reúne condições ainda favoráveis para o planejamento das inundações urbanas mesmo se pensadas no longo prazo. Parte significativa do seu território permanece como áreas ainda não incorporadas à malha urbana – notadamente as áreas situadas entre as serras abruptas e a baixada propriamente dita. Isso torna possível a manutenção de áreas com elevadas taxas de permeabilidade do solo, desde que a malha urbana não se expanda para essas áreas.

As estratégias indicadas no estudo consistiriam nas seguintes ações: 1) regulação e controle do uso do solo por meio do estabelecimento de uma área de proteção ambiental de âmbito estadual (APA estadual), passando para a esfera estadual a definição de critérios para o ordenamento do uso do solo, assim como a revisão e adequação dos planos diretores municipais às exigências de controle da expansão urbana; 2) criação de um Consórcio Público voltado ao planejamento integrado de políticas públicas de impacto no território e de interesse plurimunicipal; 3) implantação de medidas compensatórias de drenagem sustentável visando o amortecimento de vazões nas partes altas da bacia.

No entanto, é necessário assegurar que essas áreas não tenham destinação diferente das previstas. Para tanto, é fundamental que as municipalidades juntamente com o estado assegurem a devida regulação jurídica para essas áreas, juntamente com ações de natureza urbanística e fiscalizadora, atacando principalmente, sua causa mais premente que é o déficit habitacional.

Esse conjunto articulado de estratégias poderá assegurar a manutenção de espaços livres de urbanização na bacia, evitando o agravamento das inundações nas áreas urbanas consolidadas, conforme demonstrado nas simulações.

## Referências

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; BESSA, Eliane da Silva. **Possibilidades de Mudanças no Ambiente Construído**: o saneamento nos novos planos diretores da Baixada Fluminense. ANAIS do IV Encontro Nacional da ANPPAS. Brasília, DF, 2008.

CARNEIRO, Paulo Roberto Ferreira. **Controle de Inundações em Bacias Metropolitanas, Considerando a Integração do Planejamento do Uso do Solo à Gestão dos Recursos Hídricos**. Estudo de caso: bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. 2008. IX, 296 p. (Doutorado em Engenharia Civil) Coor-

denação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), Rio de Janeiro.

DOUROJEANNI, Axel; JOURAVLEV, Andrei. **Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999.

KELLY, David J.; GARVIN, Stephen, L. European Flood Strategies in Support of resilient Buildings. In: **Advances in Urban Flood Management**. Taylor & Francis Group, London, UK, pp. 339-358, 2007.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais – suplemento de meio ambiente**, 2002.

JOURAVLEV, Andrei. **Los municipios y la gestión de los recursos hídricos**. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), nº 66, 2003.

LABORATÓRIO DE HIDROLOGIA E ESTUDO DO MEIO AMBIENTE COPPE/UFRJ - PNUD. **Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia dos Rios Iguaçu/Sarapuí, com Ênfase no Controle de Inundações**. Rio de Janeiro: SERLA, 1996.

LOW-BEER, Jacqueline Doris; CORNEJO, Ione Koseki. **Instrumento de gestão integrada da água em áreas urbanas. Subsídios ao Programa Nacional de Despoluição das Bacias Hidrográficas e estudo exploratório de um programa nacional de apoio à gestão integrada**. Relatório de Andamento. Extrato de resultados preliminares de pesquisa (*módulo Institucional*). *Convênio FINEP CT-HIDRO 23.01.0547.00*. Universidade de São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Informações Urbanas, 2002.

MAGALHÃES, L. P. C.; MAGALHÃES, P. C.; MASCARENHAS, F. C. B.; MIGUEZ, M. G.; COLONESE, B. L.; BASTOS, E. T. **Sistema Hidro-Flu para Apoio a Projetos de Drenagem**. XVI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH, João Pessoa, 2005.

MASCARENHAS, F.C.B.; MIGUEZ, M.G. **Urban Flood Control through a Mathematical Cell Model**. In: *Water International*. Vol. 27, nº 2, p. 208-218, 2002.

MASCARENHAS, F.C.B.; MIGUEZ, M.G. **Mathematical Modelling of Rural and Urban Floods: a hydraulic approach**. In: **Flood Risk Simulation**. WIT PRESS, Gatheshead, 2005.

MIGUEZ, M. G. **Modelo Matemático de Células de escoamento para Bacias Urbanas**. Tese (Doutorado em Engenharia Civil), COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como andam as metrópoles. Relatório**

**rio Final** – 21 de dezembro de 2005. Disponível em [www.ippur.ufrj.br/](http://www.ippur.ufrj.br/). Acesso em 8/08/2008.

PEIXOTO, Mônica Campolina Diniz. Expansão urbana e proteção ambiental: um estudo a partir do caso de Nova Lima/MG. In: **Novas Periferias Metropolitanas** – A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul. COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). Belo Horizonte: C/Arte, 2006.

TUCCI, Carlos E. M. **Gerenciamento integrado das inundações urbanas no Brasil**. Rega/Global Water Partnership South America. Vol. 1, nº 1 Santiago: GWP/South America, jan./jun.,2004.

# O Leste Fluminense, o COMPERJ e a questão urbano-habitacional

---

*Daniela Amaral<sup>1</sup>*  
*Fernanda Sánchez<sup>2</sup>*  
*Regina Bienenstein<sup>3 4</sup>*

## Introdução

### Reconfiguração das Dinâmicas Territoriais Frente à Chegada do COMPERJ

O presente trabalho tem como principal questão a análise dos processos relacionados à reconfiguração territorial do Leste Fluminense no Estado do Rio de Janeiro a fim de compreender as novas dinâmicas relacionadas a um território em franca transformação com o advento de um grande projeto regional: o Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ). Dentre as dinâmicas serão focalizadas aquelas referentes ao processo

---

1. Arquiteta e urbanista, Mestre em Gestão do Espaço Urbano pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFF) e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU/UFF)

2. Professora Associada da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do Laboratório Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano (GPDU/UFF), pesquisadora associada ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN/IPPUR/UFRJ) e Pesquisadora do CNPq.

3. Professora Titular da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense e coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU/UFF).

4. Colaboraram neste artigo: Elenice Lessa e Rosane Rebeca de Oliveira Santos, graduandas em Arquitetura e Urbanismo (UFF) e bolsistas PIBIC-CNPq. Roberto Bousquet, sociólogo (UFF), pós-graduando pelo IPPUR/UFRJ; Flora Passos, arquiteta (UFV), mestranda PPGAU/UFF; Thiago Gilibert, geógrafo (UFRJ), mestrando PROURB/UFRJ, bolsistas do projeto “A observação internacional dos impactos do COMPERJ sobre os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs) nos municípios do Conleste”, realizado por meio de parceria entre UFF e ONU-Habitat, com apoio da Petrobras.



de urbanização bem como ao enfrentamento da questão da habitação nas políticas públicas, impactadas pelo anúncio da chegada do Complexo.

No plano de análise aqui adotado, entende-se a implementação deste Complexo enquanto um grande projeto regional (GPR), na medida em que a ele estarão associados diversos níveis de rupturas. Efetivamente, a literatura que trata desses projetos entende-os enquanto conjuntos de intervenções que envolvem a articulação de expressivos investimentos financeiros, institucionais, políticos, simbólicos, urbanísticos e logístico-territoriais. Os GPRs promovem rupturas e impactos em múltiplas dimensões (NOVAIS et al., 2007) e o empreendimento em tela deverá produzi-los, sobretudo nas seguintes dimensões:

– Político-institucional: articulações renovadas de sujeitos e escalas de ação no território, numa nova geometria de poder que implica na promoção de parcerias institucionais e com o setor privado, na reconfiguração de coalizões, na implementação de projetos, na adoção de instrumentos e programas e na emergência de novas instituições e formatos organizativos, como o Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense (Conleste)<sup>5</sup> ou o Fórum COMPERJ<sup>6</sup> no governo do estado;

– Simbólica: a difusão de um novo projeto de desenvolvimento, as representações que constroem um futuro virtuoso para a região deprimida, a cristalização de valores relacionados à agenda urbana global como “*desenvolvimento sustentável*”, “*empreendedorismo*” e “*responsabilidade social/ambiental*”;

– Econômica: considerado, no Brasil, um dos maiores projetos industriais das últimas décadas, com custo aproximado de U\$ 8,5 bilhões<sup>7</sup> e tecnologia específica da indústria petroquímica, apresenta a estimativa de criação de mais de

5. O Conleste é formado pelos seguintes municípios: Casimiro de Abreu, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá.

6. Fórum criado pelo governo do estado em 2007, tem como propósito o planejamento e a execução de políticas públicas relacionadas às áreas de influência do COMPERJ. Formado por representantes das secretarias de estado, da Assembléia Legislativa do RJ, Ministério das Cidades, BNDES, Caixa Econômica Federal, Petrobras, representantes das universidades UFF, UFRJ, UFRRJ, FIRJAN, FE Comércio, SEBRAE, SENAI, ONIP e FUP, Assembléia Permanente do Meio Ambiente (Apedema), ConcreCOMPERJ e Conleste.

7. Recentemente, o aumento do consumo de combustíveis no país levou a Petrobras a duplicar o maior projeto industrial em curso das últimas décadas, o COMPERJ, que contará agora com duas refinarias e produzirá matéria-prima para a indústria de plásticos e combustíveis. A capacidade passará de 150 mil barris diários de petróleo pesado para 330 mil. Estima-se um investimento de US\$ 20 bilhões.

200 mil empregos diretos e indiretos, devendo desencadear rupturas também no que se refere às antigas cadeias produtivas e sistemas produtivos locais;

- Urbanístico-territorial: numa região com baixos indicadores sociais, urbanísticos e de saneamento ambiental, o projeto tenderá a gerar espaços que, por sua grandeza e qualidades particulares (como atualização tecnológica e adequação logística), poderão introduzir descontinuidades no território, aquecer os processos de desigualdade social, bem como acelerar os processos de urbanização informal e precária, sob forte incremento populacional;

- Fundiária: o gradiente de valores fundiários deverá ter impactos pela capacidade do empreendimento, como GPR, de alterar os “*fatores externos*” que intervêm na determinação dos preços da terra e na conformação e distribuição territorial dos modos de uso do solo;

- Escalar: por estabelecer novos nexos, relações e redes entre as esferas local, regional, nacional e internacional, tanto do ponto de vista dos atores sociais quanto do fluxo das mercadorias e da riqueza.

Certamente, raros ou inexistentes são os GPRs que incidem de modo igualmente intenso e provocam equivalentes efeitos econômicos, urbanístico-territoriais, políticos, fundiários, simbólicos e escalares. Seja como for, a análise de suas múltiplas dimensões permite afirmar que, mais além de uma grande obra, “*o grande projeto é uma intervenção portadora de expressivo potencial de ruptura*” (NOVAIS et al, 2007). Assim, torna-se possível escapar de uma definição puramente quantitativa a respeito de grandes projetos.

Neste capítulo, a perspectiva de análise está orientada, sobretudo, para a avaliação dos efeitos do COMPERJ na região Leste Fluminense. Acerca desses processos, as reflexões estão apoiadas em levantamentos produzidos no âmbito de pesquisa em desenvolvimento que realiza um monitoramento das transformações urbanas na região, particularmente no que se refere à urbanização informal e às condições de saneamento ambiental nos municípios do Leste Fluminense<sup>8</sup>.

---

8. Trata-se do projeto “A observação internacional dos impactos do COMPERJ sobre os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs) nos municípios do Conleste”, realizado por meio de parceria entre a Universidade Federal Fluminense (UFF) e ONU-Habitat, com apoio da Petrobras. O monitoramento de impactos apoia-se em indicadores da ONU relativos aos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs) e vem sendo realizado de modo multidisciplinar, nas áreas de economia, educação, saúde, geociências, comunicação e urbanismo-habitação. A pesquisa teve início em 2008 e o marco zero desse monitoramento foi o ano de 2006, correspondente ao anúncio da instalação do COMPERJ.

Entretanto, para efeitos de análise, a dimensão simbólica do empreendimento, suas justificativas e a forma como ele se apresenta na região serão tratados em seção específica. Também serão tratados os efeitos do GPR na redefinição de políticas urbanas e habitacionais.

Esta perspectiva de análise busca enfrentar algumas questões: (1) quais as alterações em curso, quanto ao quadro da urbanização, especialmente no que se refere às condições habitacionais e de saneamento, que possam ser direta ou indiretamente associadas à chegada do empreendimento? (2) O que há de inovador na articulação de instituições, emergência de novas organizações e escalas de planejamento e ação, no que se refere ao enfrentamento dos efeitos da urbanização, provocados pela chegada do empreendimento?

O advento deste Complexo, diretamente vinculado à lógica de uma empresa de grande importância estratégica, a Petrobras<sup>9</sup> (empresa estatal de capital aberto), será capaz de redesenhar o quadro de laços políticos e sociais em diversas escalas do território, em prol de uma nova estratégia econômica dominante. A implementação do projeto possibilita novas alianças relacionadas à reorganização político-econômica do território, assim como a possíveis conflitos que desafiam as aparentes certezas de um futuro virtuoso (SWYNGEDOUW; HEYNEN, 2008).

Efetivamente, assiste-se a uma nova conjuntura com a chegada do COMPERJ (anunciado em 2006), cujas obras tiveram início em 2008 (ver Imagens 13, 14 e 15 **CADERNO DE IMAGENS**, p. 344), com previsão de inauguração para 2013<sup>10</sup>. Localizado ao leste da Baía de Guanabara (Leste Fluminense), será instalado no município de Itaboraí, Região Metropolitana do Rio, a cerca de 50 km da capital do estado. Juntamente com a conformação de uma estratégia empresarial de funcionamento da região, há indicação de áreas oferecidas às indústrias petroquímicas<sup>11</sup> com logística facilitada por melhores condições de acessibilidade e escoamento da produção, tendo em vista a construção do novo eixo rodoviário (Arco Metropolitano). Existe, por

---

9. Observam-se, como exemplo, os efeitos da atual crise financeira de escala global nas ações estratégicas nacionais da empresa.

10. A previsão de início de operação era para 2012. A inauguração foi adiada para o segundo semestre de 2013 por conta da renegociação dos valores dos contratos, segundo Paulo Roberto Costa, da Petrobras. (cf. *Valor Econômico*, Edição Estados, Rio de Janeiro, maio 2010).

11. Dentre essas empresas destacam-se grandes empresas do ramo petroquímico, como a Braskem, e o Grupo Ultra.

parte do governo do estado, um planejamento territorial associado à implementação de uma logística de âmbito metropolitano, diretamente vinculada ao setor da economia do petróleo e articulada pelo futuro Arco Metropolitano. A iniciativa da Petrobras de implantar este empreendimento passou a ser apresentada como elemento estruturante de um novo modelo de desenvolvimento regional que trará dinamismo econômico a uma região com baixos indicadores econômicos e sociais.

Diante da oportunidade de abrigar o Complexo e captar os benefícios anunciados pela empresa, alguns atores municipais vislumbraram a necessidade de articulação em escala regional. Tal articulação visava formar um fórum de debates e decisões, em função das novas demandas advindas da implantação deste grande empreendimento.

Observa-se que os atores que assumem a liderança do processo de associação passam a construir uma nova referência de região junto a uma nova “*perspectiva de territorialização*” (LEROY; ACSELRAD, 2003), aliada a uma estratégia de ação política e de planejamento territorial. Essa nova associação regional dos diversos atores, portanto, se constitui numa articulação de escalas (SWYNGEDOUW; HEYNEN, 2003), em função da avaliação dos possíveis efeitos e impactos – diretos e indiretos – do novo Complexo.

Onze municípios, reconhecidos como impactados em maior ou menor grau pelo empreendimento<sup>12</sup>, constituíram em 2006 o Consórcio Intermunicipal do Leste Metropolitano (Conleste)<sup>13</sup> com o intuito de levar adiante uma política de ação regional e discutir as principais questões que envolvem a implantação deste empreendimento (Ver Imagem 16, **CADERNO DE IMAGENS, p. 346**). Além dele, existem outras organizações e instituições – Fórum COMPERJ, universidades, governos municipais, estadual e federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF) – que, desde o período de anúncio do projeto vêm emergindo, representando diversos setores da sociedade civil e do poder público.

12. Este Complexo tem como “*Área Diretamente Afetada*” (ADA), os municípios que estão no raio de distância de até 10 km do empreendimento (Itaboraí, Guapimirim, Tanguá e Cachoeiras de Macacu); como “*Área de Influência Direta*” (AID) aparecem os municípios situados no raio de distância de 20 km (Rio Bonito, São Gonçalo e Magé) e na “*Área de Influência Indireta*” (AII) estão Niterói, Maricá, Casimiro de Abreu e Silva Jardim (EIA-RIMA/IBAMA, 2007).

13. Recentemente, foi incorporado ao Conleste o município de Araruama, mas que não foi considerado para efeitos deste estudo.

Nessa nova perspectiva de territorialização regional vem sendo construído um pacto entre os governos municipais. Começam a ser desenhados e disputados os diferentes papéis que cada município terá dentro do projeto de desenvolvimento regional e o que lhes cabe em termos dos benefícios esperados a partir do empreendimento.

Parece haver conflitos entre projetos e planos com racionalidades divergentes: alguns revelam perspectiva relacionada aos grandes interesses empresariais ou às elites econômicas locais no sentido de capturar determinada fatia dos benefícios gerados pelo empreendimento; outros assumem perspectiva assentada no interesse público e buscam instrumentos de planejamento em médio prazo, para enfrentar as repercussões do processo acelerado de urbanização, sobretudo os problemas de acesso à infraestrutura, crescimento da informalidade habitacional e aceleração do processo de valorização da terra.

O discurso empresarial, associado às efetivas necessidades de desenvolvimento regional e local e à ideia do “*desenvolvimento regional sustentável*”, acena com a possibilidade de reinserção do estado no mapa econômico nacional e internacional, contribuindo assim para a aceitação do empreendimento pelos governos locais e cidadãos que vislumbram a criação de novos empregos e o fortalecimento das cadeias produtivas locais.

O alerta quanto ao cenário futuro se dá, entretanto, quando se considera outras experiências municipais relativas à chamada “*urbanização do petróleo*” (SERRA, 2006; PIQUET, 2003), como é o caso, por exemplo, de Macaé. Além das desigualdades econômicas e sociais produzidas por esse modelo de desenvolvimento, ressalta-se, nesses casos, a agudização do quadro, pela falta de controle público e pelo tipo de alocação dos rendimentos advindos do petróleo (*royalties*), realidade também observada em alguns municípios formadores do Conleste.

Após estas notas introdutórias de contextualização, apresenta-se a estrutura das próximas seções. A primeira caracteriza o projeto do COMPERJ e a imagem projetada para promover sua aceitação, a partir do ano 2006. Na segunda parte, é traçado um breve perfil das condições de urbanização da região em termos da habitação e do saneamento ambiental. Por fim, na terceira seção são discutidos o quadro político-institucional, os instrumentos de planejamento e ação voltados ao enfrentamento da questão da habitação e da urbanização, seguindo, então, as considerações finais.

## 1. COMPERJ: do Empreendimento à sua Imagem

A escolha locacional do empreendimento foi fundamentada pela Petrobras em estudos preliminares de aspectos técnicos, econômicos, ambientais e sociais, procurando mostrar sua viabilidade e prevendo sua expansão. O município de Itaboraí foi escolhido por sua posição na nova logística regional articulada pelo novo corredor viário, o Arco Metropolitano<sup>14</sup>, que promoverá a proximidade com os portos de Itaguaí (103 km) e do Rio de Janeiro e com os terminais de Angra dos Reis e também, por ser atendido por rodovias e ferrovias, além da proximidade com a Refinaria de Duque de Caxias (Reduc), 50 km, com as Plantas Petroquímicas da Rio Polímeros e de Suzano (50 km) e com o Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes), 38 km.

Sua implantação e seus desdobramentos industriais apontam para a transformação da vida da população assim como para a dinamização da economia da região nos próximos anos, com a criação de um mercado local para o petróleo, hoje exportado com preços inferiores. Os anúncios do empreendimento descrevem este projeto como “*mobilizador de todos os setores da economia*”, assim como “*promotor, de forma integrada, da oportunidade atrativa de crescimento sustentado para a região*”.

Fruto da parceria da Petrobras com o Grupo Ultra, a Braskem<sup>15</sup> e o BNDES e ocupando 45 milhões m<sup>2</sup> no município, seu diferencial será o uso de tecnologia própria desenvolvida pelo Cenpes, que permite o processamento do petróleo pesado brasileiro para a produção de matéria-prima para a indústria petroquímica. O COMPERJ, em 2007, era descrito como “*um projeto que transformará o perfil socioeconômico da região e ajudará a consolidar o Estado do RJ como grande concentrador de oportunidades de negócios*”<sup>16</sup>.

A Petrobras prevê que o empreendimento vá gerar, aproximadamente,

---

14. De acordo com Henrique Ribeiro, presidente do DER-RJ, “*esta será a grande via de desenvolvimento do estado, gerando 58 mil novos empregos durante a construção e 10,8 mil após a entrada dos empreendimentos em operação*” (Revista CONSTRUIR AEERJ / 2007).

15. A Braskem, considerada a “gigante baiana” no setor petroquímico, participará da produção de petroquímicos de segunda geração. Tal empresa obteve direitos de preferência para liderar os projetos petroquímicos ligados ao COMPERJ, segundo seu presidente, Bernardo Gradin. (cf. *Valor Econômico*, Edição Estados, Rio de Janeiro, maio 2010).

16. Segundo Victor Manuel Martins Pais, gerente do COMPERJ em 2007. Artigo publicado na *Revista de Economia Fluminense*, em 2007.

50 mil empregos diretos e 212 mil indiretos na fase de construção civil. No pós-fase do refino e na produção em larga escala de matérias-primas, serão criados novos empregos com as chamadas empresas de segunda e terceira geração (de plásticos, montadoras de automóveis e eletrodomésticos) atraídas pelo empreendimento (Sistema FIRJAN, 2008), transformando os produtos petroquímicos em bens de consumo. A expectativa é transformar a região no principal polo produtor do país. Contudo, a empresa indica a responsabilidade dos municípios na gestão territorial, apontando que “*caberá às cidades montar a melhor estrutura para seduzir as chamadas indústrias de terceira geração, que serão atraídas pelo Complexo e instaladas nos municípios vizinhos a Itaboraí, ao longo do novo eixo rodoviário, o Arco Metropolitano, que ligará Itaboraí ao Porto de Itaguaí*” (PAIS, 2007).

Como indica Costa (2007), poucas refinarias no mundo (China, Índia e Arábia Saudita) são capazes de processar petróleo pesado. “*O problema é que esta tecnologia é intensiva em energia, grande poluidora e demanda muita água. O COMPERJ é uma economia para o país e é também um desafio em relação aos seus impactos nacionais e até mesmo globais*”.

No plano político, os compromissos se estendem no sentido de utilizar soluções tecnológicas para evitar emissão de poluentes e tratá-los antes de serem lançados na Baía de Guanabara. Quanto à disponibilidade hídrica, ponto fraco do projeto, a Petrobras, em parceria com o estado, se compromete em trazer mais água para o Complexo e a população. Parecem ainda tênues e apenas incipientes, entretanto, os canais de controle público que permitam fiscalizar o cumprimento de tal agenda.

Na difusão do empreendimento nota-se a tentativa de articular sua imagem aos seus benefícios sociais, econômicos e ambientais como projeto regional de “*desenvolvimento sustentado*”. Vincula-se o GPR à valorização do território, à atração de investimentos e à nova dinâmica para economia estimulando, assim, os governos municipais a se lançarem numa disputa competitiva a fim de capitalizarem os benefícios promovidos pelo empreendimento (VAINER, 2001). A promoção desta imagem como estratégia empresarial para mobilizar a economia local e ganhar adesão política vem trazendo, para o empreendimento, reconhecimento local e regional.

O COMPERJ, tal como outros GPRs, vem associado à renovação tecnológica, à busca de qualificação da força de trabalho, às tecnologias de comunicação, bem como à logística das infraestruturas viárias, capazes de

permitir rápida movimentação de mercadorias. Desse modo, a região se destaca pela possibilidade de ofertar rentabilidade de investimentos e essa rentabilidade é maior ou menor em virtude das condições locais de ordem técnica e organizacional (SANTOS 1996; OLIVEIRA, 2006). O consumo produtivo do território “*capturado*” pelas novas relações de produção requer obras de infraestrutura, operações logísticas de otimização de fluxos e obras de modernização tecnológica que agregam densidade técnica ao lugar para a atração de investimentos e empresas (SÁNCHEZ, 2001).

No contexto dessa atualização tecnológica do território, destaca-se o Arco Metropolitano rodoviário, há 30 anos projetado (ver Imagem 17, **CADERNO DE IMAGENS**, p. 346). Este passa, com o COMPERJ, a ser considerado um relevante projeto para a logística regional como articulador de rodovias, facilitador do transporte de cargas e escoamento de mercadorias para os portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí. Criando a ligação rodoviária entre Itaboraí e Itaguaí, esta é a mais expressiva das muitas intervenções previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o estado. Deverá assumir o papel de ligação dos diversos projetos relacionados com o desenvolvimento do Leste Fluminense, como a implantação da Siderúrgica do Atlântico (zona oeste do estado), as novas instalações da Companhia Siderúrgica Nacional (Itaguaí) e a ampliação do Porto de Itaguaí.

Entretanto, deve-se considerar que “*as mudanças no cotidiano, percebidas com a chegada do outro, geram momentos de instabilidade para os moradores, de redefinição do seu espaço social, dos usos e apropriação destes*” (PEIXER; BORTOLETO, 2001). Este é o mesmo território que ocupou posições destacadas em séculos anteriores, com períodos de ascensão e declínio econômicos e políticos e que recomeça um novo ciclo ligado à indústria do petróleo (BIENENSTEIN et al, 2008).

Apesar das mudanças que o território sofrerá nesse início do século XXI e dos prováveis efeitos desiguais do GPR na vida social, hoje as representações positivas constituem, de forma articulada, uma estratégia de afirmação do projeto. Ele sinaliza, no plano simbólico, um quadro de “*desenvolvimento*” e “*pujança*”, com promessas de mudança do perfil econômico e social dos municípios e região, num contexto de aparente ação consensuada, equilíbrio e cooperação entre as instituições parceiras, esferas de governo e administração pública em prol do projeto.



Se, por um lado, o empreendimento pode acentuar dinâmicas de transformação, por outro, há dúvidas quanto aos seus impactos territoriais. A escolha por Itaboraí foi motivo para acelerar as estruturas locais de planejamento territorial, de extrema importância neste momento, frente aos problemas da urbanização acelerada e de falta de infraestrutura urbana. Embora mostrem esperança quanto aos cenários futuros, cidadãos e gestores públicos<sup>17</sup> expressam preocupações quanto ao incremento populacional, evidências de especulação da terra, novas demandas de espaços urbanizados, significativo número de lotes urbanos vagos sem infraestrutura (aproximadamente 80 mil), baixo índice de saneamento ambiental urbano e urbanização abrupta, sugerindo cenário de *“desenvolvimento a qualquer preço”*.

Verifica-se a associação das estratégias locais do empreendimento com os atributos que, no plano simbólico, são acionados para difundir e ganhar legitimidade: *“o espaço articula duas dimensões, aquela da localização e aquela que dá conteúdo a esta localização, que o torna singular (...) desta forma são as cidades e regiões que são vendidas dentro das políticas do estado e dos agentes econômicos privados, que procuram cumprir com uma agenda estratégica de transformações exigidas para a nova inserção econômica das regiões”*. (SÁNCHEZ, 2001).

O que se observa no Leste Fluminense é uma reestruturação territorial apoiada nos três pilares que lhe conferem sentido (LEFEBVRE, 1993): “prático-estratégico” (novas estruturas de gestão, macroplanejamento regional, COMPERJ, coalizões e parcerias público-privadas), “logístico” (Arco Metropolitano, rodovias, portos, intermodais) e “simbólico” (legitimação do projeto por meio do discurso do desenvolvimento sustentável).

## **2 . O Perfil do Leste Fluminense e os Processos de Aceleração da Urbanização**

Um dos traços importantes da formação regional brasileira até 1980 foi o progressivo crescimento de população nos centros urbanos. A partir daí, tal dinâmica se altera, observando-se uma reversão expressiva à tendência anterior de concentração nas metrópoles, com redução signifi-

---

17. Segundo Paulo Toledo, então secretário de Planejamento do município de Itaboraí, entrevistado em janeiro de 2008.

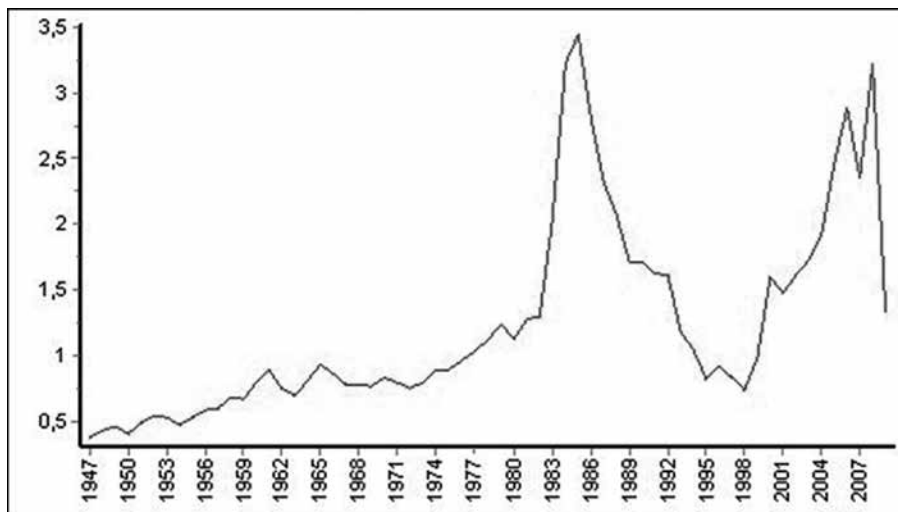
va no dinamismo do crescimento urbano, acompanhada pela diminuição no processo de concentração nas grandes cidades. O declínio do processo de concentração em grandes cidades foi acompanhado por uma “*periferização*” do crescimento metropolitano muito importante, com taxas dos municípios periféricos, significativamente maiores que as dos municípios núcleos (GUIMARÃES NETO, 1995).

No caso do entorno do COMPERJ, parte dos municípios apresenta uma configuração de *cidade-dormitório*, cuja população está fortemente vinculada ao mercado de trabalho das grandes cidades do entorno, Rio de Janeiro e Niterói. Além disso, em alguns subespaços, como em Maricá, novas configurações (condomínios e resorts) começam a disputar espaço com a urbanização que prevaleceu nas últimas décadas, transformando-se em um evidente fator de irrupção do conflito, expresso, entre outros, pela valorização da terra, pressão por deslocamentos populacionais e alterações nas normativas urbanísticas para acolher e promover tais mudanças de uso do solo.

Analisar este território e o impacto de um empreendimento de tal envergadura como alternativa para a crise histórica exige considerar a desigualdade estrutural intrarregional e o declínio do estado desde a transferência da capital para Brasília, a saída dos bancos para São Paulo, a decadência da agricultura fluminense por falta de atualização tecnológica e paralelamente, a perda da capacidade da cidade do Rio de Janeiro de atrair serviços e grandes corporações.

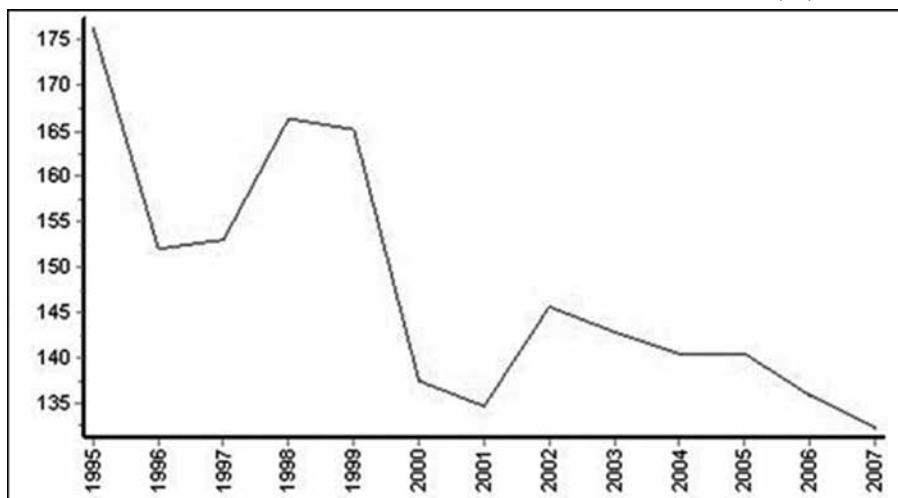
Na década de 1990, surge uma tentativa de recuperar o potencial fluminense de atração de investimentos a partir da exploração do petróleo no seu litoral. O recebimento de *royalties* do petróleo, a partir de Macaé, passa a representar em alguns municípios uma das principais fontes de receita, se não a principal. Apesar de os dados do IPEA (2010) demonstrarem o crescimento da representatividade desta indústria extrativista mineral no país a partir da década de 1990, percebe-se que, neste mesmo período, os investimentos nacionais em benefícios e contribuições sociais vão na contramão desta curva.

**PIB nacional correspondente à indústria extrativista mineral (%)**



Fonte: IPEA, 2010<sup>18</sup>

**Investimento nacional em benefícios e contribuições sociais (%)**



Fonte: IPEA, 2010<sup>19</sup>

18. Para 2008 e 2009: resultados preliminares estimados a partir das Contas Nacionais Trimestrais Referência 2000. Para 1990-1994: Sistema de Contas Nacionais Referência 1985. Para 1947-1989: Sistema de Contas Nacionais Consolidadas. Obs.: Conceito utilizado para 1947-1989: custo de fatores. Conceito utilizado a partir de 1990: preços básicos. Atualizado em março de 2010 (pesquisa site IPEA: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), em junho de 2010).

19. Para 1995-1999: Sistema de Contas Nacionais Referência 1985. Para definição da variável. Atualizado em 6 de novembro de 2009 (pesquisa site IPEA: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), em junho de 2010)

A avaliação dos processos de formação regional aponta as metrópoles brasileiras enquanto centros de gestão do território, considerando para isso sua atuação no que se refere ao controle de atividades econômicas no espaço brasileiro. Entre as funções principais das metrópoles está também a gestão da necessidade das corporações de tomada de decisões políticas e econômicas, além da concepção, planejamento e gerenciamento do ciclo de reprodução do capital dessas empresas de complexa dimensão territorial.

Segundo Corrêa (1995), o controle da metrópole está diretamente ligado à relação com as empresas que detêm as principais atividades industriais, conseqüentemente as que concentram capital, como o caso da Petrobras. Como aponta Ramires (1991) em seu estudo sobre a ação da Petrobras em Macaé (RJ), essa empresa ocupa relevante posição na organização espacial brasileira devido tanto à importância dos bens produzidos e serviços prestados, como também ao próprio impacto sobre tal organização.

Além desse papel na formação das estruturas regionais, a ela está associado um novo padrão tecnológico das estruturas produtivas. Essas novas referências permitem ao capital e seus agentes redefinirem formas e estratégias de produção do espaço social e de organização do território, a partir do estabelecimento de novos padrões de relação com a força de trabalho e com os sujeitos que dominam e administram os usos do território. São instituídas mais intensamente relações de poder que têm origem em diferentes escalas, ou seja, que estão sob a influência direta dos novos centros de poder situados nas escalas mundial, nacional e regional, conjugando interesses de agentes econômicos e sociais (OLIVEIRA, 2006).

Essas dinâmicas são responsáveis pela expansão das grandes manchas de urbanização e, conseqüentemente, pelo surgimento e crescimento dos assentamentos informais. Os movimentos migratórios provocados pelos supostos benefícios urbanos da nova dinâmica econômica nem sempre têm suas expectativas satisfeitas. A realidade competitiva imposta pelo sistema capitalista, acentuada pela globalização, tem gerado desigualdades sociais evidenciadas nas paisagens urbanas radicalmente desiguais. Uma grande parcela pobre da população, situada à margem de direitos, encontra-se hoje nas áreas urbanas expondo paisagens onde se reconhece a urbanização desigual gerada pelos processos de “*desenvolvimento*”. Isso é confirmado quando se observa que o rendimento mundial cresceu cinco

vezes, enquanto o rendimento por pessoa teve um incremento de apenas duas vezes e meia, em 50 anos (LEROY; ACSELRAD, 2003). Na verdade, a riqueza real mundial aumentou duas vezes mais do que a riqueza da população mundial (PNUD, 1994), ou seja, o ganho foi distribuído de forma extremamente desigual, aumentando a exclusão social e sua expressão em termos do crescimento da informalidade na urbanização.

Observando-se a distribuição dos *royalties* do petróleo no início dos anos 2000, verifica-se que dos 11 municípios do Conleste, quatro deles (Casimiro de Abreu, Cachoeiras de Macacu, Silva Jardim e Rio Bonito) receberam valores que variaram de R\$ 3 até 23 milhões, em 2002. No ano de 2006, essas somas alcançaram só em Casimiro de Abreu (26 mil habitantes), aproximadamente R\$ 83 milhões e em Silva Jardim (21 mil habitantes), R\$ 14 milhões (SERRA, 2006). Esses montantes, infelizmente, não se refletem na região quando se avaliam o crescimento populacional, a demanda colocada pela evolução urbana e os índices de infraestrutura urbana, saneamento, habitação, emprego e renda presentes nesse território.

A região do Conleste, responsável por um PIB da ordem de 16,7 bilhões em 2005, equivalente a 6,6% do PIB fluminense (CIDE, 2005), apresenta marcante desigualdade no salário de seus trabalhadores: 32,46% deles ainda recebem até 1,5 salários mínimos (SM), 40,12% recebem entre 1,51 a 3,0 SM e somente 2,10% recebem acima de 15 SM. Quanto ao grau de instrução das pessoas empregadas com carteira assinada nota-se que somente 9,4% possuem estudo superior completo<sup>20</sup>, 34% possuem 2º grau completo e 29,67% possuem até a oitava série completa.

Segundo dados da pesquisa “A Observação Internacional dos Impactos do COMPERJ sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) nos municípios do Conleste” (2009), a região demonstrava, no período de 2000 a 2006, possuir relativamente mais pobres<sup>21</sup> que o estado (24,30% e 19,99% da população, respectivamente), destacando Itaboraí com o pior índice (36,70%). E ainda, existiam no território do Conleste em 2000, 571.284 domicílios particulares permanentes urbanos, ocu-

20. Num universo de 37.153 pessoas empregadas formalmente com nível de estudo universitário completo, Niterói tem 67% da mão de obra empregada (24.878 pessoas).

21. Para análise das condições de pobreza foi utilizado o critério definido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que estabelece para o Estado do Rio de Janeiro os seguintes valores para definir a linha da pobreza: R\$117,34 para a região metropolitana, R\$99,56 para a região urbana e R\$89,61 para região não urbana (valores em reais do ano 2000).

pando uma área urbanizada<sup>22</sup> de 276,78 km<sup>2</sup>. Desses domicílios, 51.917 unidades<sup>23</sup>, isto é, 9,09% do total estavam localizados em assentamentos precários, ocupando uma área de 19,69 km<sup>2</sup> (7,11% da área urbanizada). Em 2006, ano do anúncio do COMPERJ, o número de domicílios permanentes urbanos na região havia alcançado 794.470, apontando para uma taxa de crescimento no período de 39,07%. Em termos de área urbanizada, o incremento foi da ordem de 58,52%, sugerindo que a urbanização continua ocorrendo em um padrão esgarçado e de baixa densidade, especialmente em Itaboraí que tem um estoque de lotes vazios da ordem de 80 mil terrenos e glebas vazias (BIENENSTEIN et al., 2008).

Apesar das diferenças em termos de extensão da área urbanizada, na maioria dos municípios do Conleste, observa-se a extrema carência de infraestrutura de saneamento ambiental, problemas de transporte e mobilidade urbana e instrumentos precários de política e planejamento urbano-regional. O padrão de ocupação territorial se mostra bastante semelhante em parte significativa dos municípios onde tradicionais características rurais aparecem combinadas com ocupações irregulares. As exceções a essa tipologia de ocupação são Niterói e São Gonçalo, onde grande parte do território é urbanizada e é forte a verticalização e o adensamento. Itaboraí também se destaca por sua mancha urbana que apresenta, conforme apontado anteriormente, um grande estoque de lotes vazios *“em sub-regiões com escassa ou nenhuma infraestrutura e, portanto, não preparados para um processo de urbanização rápido”* (BIENENSTEIN et al., 2008).

No período 2000 a 2008, o crescimento da área urbanizada não foi uniforme na região, tendo ocorrido principalmente nos municípios de Itaboraí, Maricá e São Gonçalo (gráfico abaixo). Em Itaboraí, a área urbanizada cresceu 30,12%, em seis anos (2000 a 2006) e nos dois anos seguintes (2006 a 2008), o incremento alcançou 29,47, enquanto em São Gonçalo no período 2000 a 2006, não chegou a atingir 5% e somente entre 2006 e 2008, apresentou incremento de 12%. Em Maricá, a urbanização entre 2000 e 2006 foi acentuada, tendência que se manteve entre 2006 e 2008.

---

22. Para efeitos da pesquisa, foram consideradas as áreas que efetivamente apresentam ocupação urbana e não as áreas delimitadas nos Planos Diretores como Perímetro Urbano.

23. Com relação ao número de domicílios particulares permanentes urbanos, os dados relativos ao ano de 2000 foram adquiridos pelo censo do IBGE, enquanto que os de 2008 foram pela Ampla Energia e Serviços S.A., responsável pelo fornecimento de energia elétrica para toda a região do Conleste.

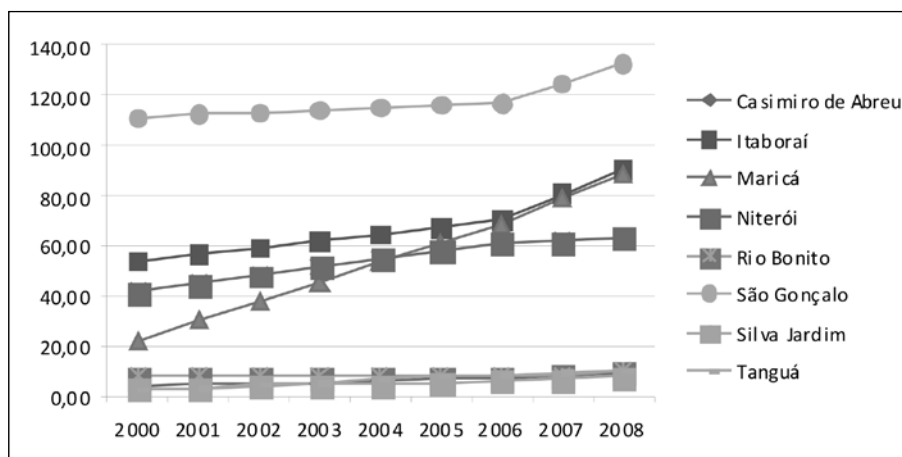
Enquanto em Itaboraí e São Gonçalo, a urbanização é predominantemente popular, em Maricá o padrão da ocupação tem características diferentes, ocorrendo principalmente por meio de extensas áreas de veraneio de classe média, em especial no distrito de Itaipuaçu. Este padrão tende a ser intensificado a partir de nova lei de uso e ocupação do solo, aprovada em dezembro de 2008, introduzindo facilidades para a implantação, seja de *resorts* em APA, seja de empreendimentos multifamiliares e comerciais em região exuberante do ponto de vista ambiental, inclusive com vários córregos.

Nas novas dinâmicas da urbanização de Maricá, possivelmente induzidas pelo COMPERJ e que poderão ser aceleradas pelo projeto de uma nova logística regional, especialmente o Arco Metropolitano, destaca-se o empreendimento imobiliário e turístico Fazenda São Bento da Lagoa, em área adquirida por um grupo empresarial espanhol em 2006. Com previsão de investimentos de cerca de R\$ 8 bilhões e a construção de três *resorts* com até 500 quartos, marina, condomínio de casas e prédios, campo de golfe, parque empresarial e centro comercial, o empreendimento pretende abrigar 45 mil habitantes. Tal empreendimento, apresentado como de “turismo ecológico”, vem suscitando conflitos devido à sua localização em área de restinga, protegida como APA estadual desde 1984, bem como pela presença da colônia de pescadores Zacarias, que data do século XVIII. Alterações na norma urbanística e ambiental, como o Plano de Manejo da APA e respectivo zoneamento e leis de uso do solo, vêm acontecendo para viabilizar o projeto. É verdade que estão sendo previstas contrapartidas pelo impacto ambiental causado<sup>24</sup>, porém o projeto vem sendo contestado por organizações ambientalistas, universidades e centros de pesquisa e os conflitos dele advindos registrados em plataformas de pesquisa (FIOCRUZ, 2010)<sup>25</sup>.

---

24. Estão programadas obras de saneamento básico para o município, dragagem do complexo lagunar e criação de 40 mil empregos.

25. FIOCRUZ, 2010. Mapa de conflitos ambientais do Estado do Rio de Janeiro. <http://www.conflitoambiental.icict.FIOCRUZ.br/index.php?pag=ficha&cod=116>. Consultado em junho 2010.

Evolução da área urbanizada (km<sup>2</sup>)

Fonte: Universidade Federal Fluminense, ONU-Habitat, 2010  
Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

Interessante observar que o EIA-RIMA relativo ao COMPERJ apontou como área a ser diretamente afetada (ADA)<sup>26</sup> pelo empreendimento os municípios de Itaboraí, Guapimirim, Tanguá e Cachoeiras de Macacu (EIA-RIMA / IBAMA, 2007). No entanto, os dados relativos à urbanização ainda não confirmam esse impacto em parte dessa área. Na verdade, Tanguá não mostra alteração no padrão, enquanto o município de São Gonçalo, não incluído na ADA, apresenta mudança na tendência, com acentuação dos índices de urbanização, e Maricá mostra alteração no padrão da ocupação, como acima exposto. É claro que ainda não se pode afirmar que isto se deva diretamente ao COMPERJ, apesar de ser clara a alteração da tendência anterior a 2006.

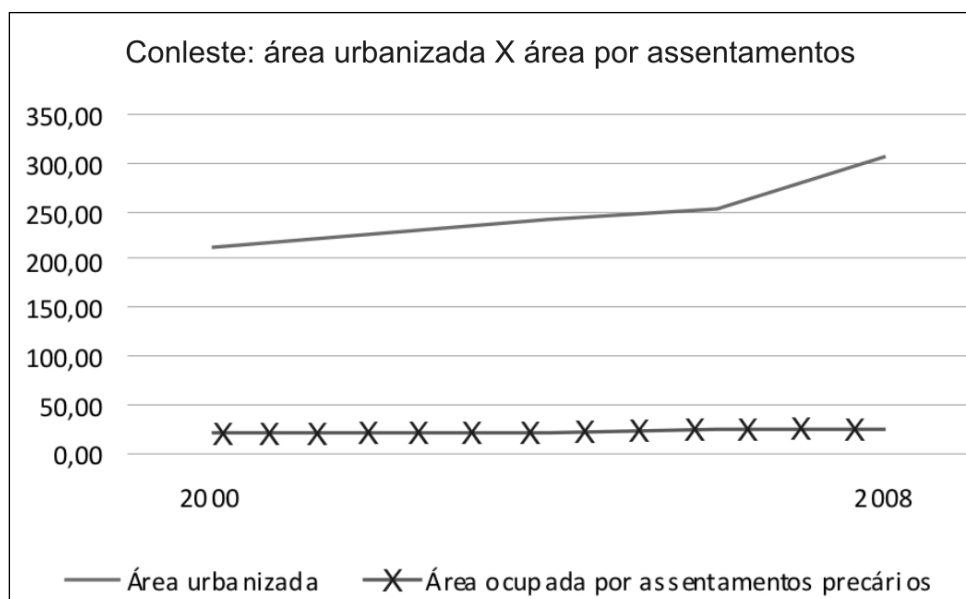
26. Os municípios do Conleste foram divididos em três grupos no EIA-RIMA: “Área Diretamente Afetada” (ADA), os municípios que estão no raio de distância de até 10 km do empreendimento (Itaboraí, Guapimirim, Tanguá e Cachoeiras de Macacu); como “Área de Influência Direta” (AID) aparecem os municípios situados no raio de distância de 20 km (Rio Bonito, São Gonçalo e Magé) e na “Área de Influência Indireta” (AII) estão Niterói, Maricá, Casimiro de Abreu e Silva Jardim (EIA-RIMA / IBAMA, 2007). Aqui também Guapimirim, apesar de fazer parte da ADA, não pôde ser considerada pela ausência de dados.



O exame da informalidade habitacional entre os anos 2000 e 2006 aponta uma ocupação de 24,83 km<sup>2</sup>, ou seja, um crescimento de 26,06% no período, portanto, já em taxa inferior à da urbanização. A partir de 2006, contrariando a hipótese de que a ocupação informal tenderia a crescer em índices superiores ao da urbanização, os gráficos abaixo evidenciam queda na tendência de incremento, tanto no percentual de domicílios em assentamentos informais precários com relação ao total de domicílios urbanos, quanto na área por eles ocupada em relação à mancha urbana.

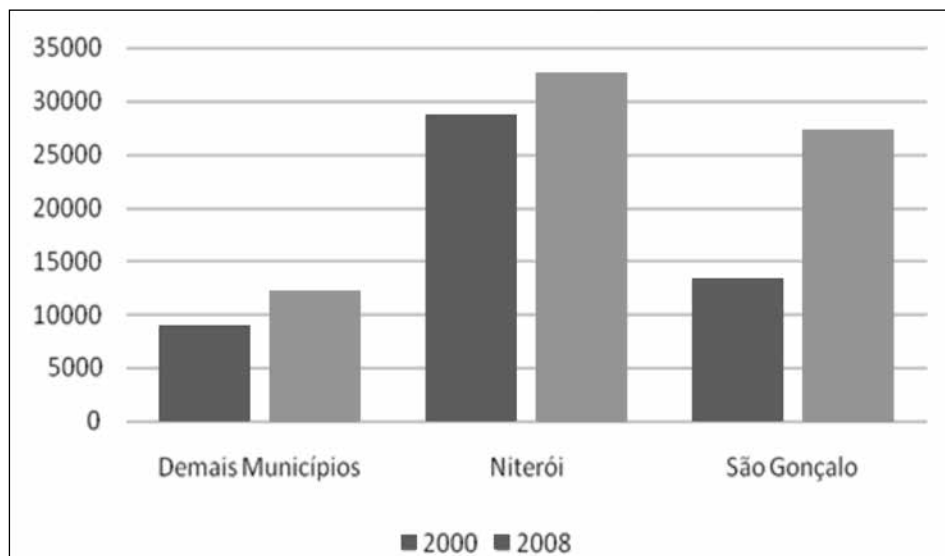
Isto não significa que a informalidade tenha diminuído. Conforme se constata no gráfico abaixo, ao contrário, especialmente no município de São Gonçalo, ela continua a crescer, tanto em termos do número de domicílios, quanto em área ocupada. Esse aumento, apesar de significativo, ocorreu em taxas menores que a urbanização. Esta constatação alerta para a questão do padrão em que o processo de urbanização ocorre nesses municípios e para a necessidade do gestor local assumir com clareza seu papel de regulador do uso e ocupação do solo, de modo a evitar a continuidade e até mesmo a exacerbação da precariedade na região.

#### Área urbanizada e área ocupada por assentamentos<sup>27</sup>



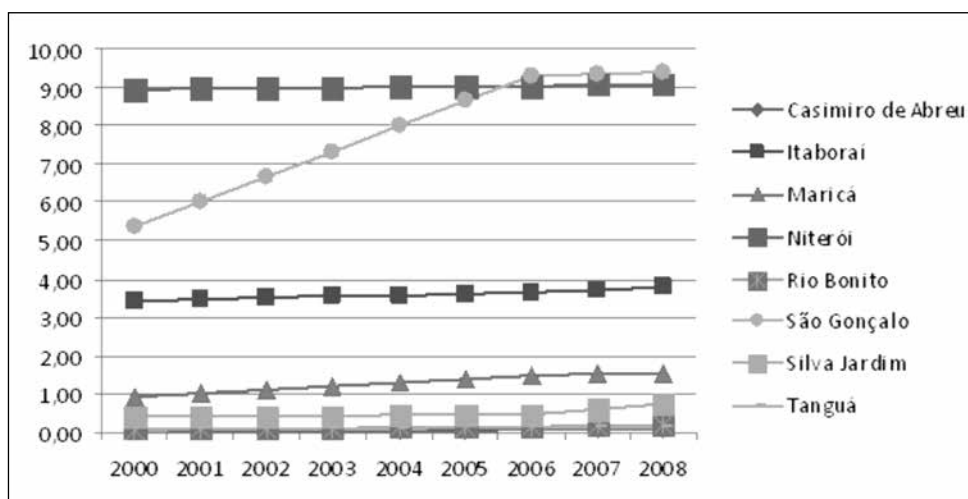
Fonte: Universidade Federal Fluminense, ONU-Habitat, 2010  
Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

### Domicílios em assentamentos precários



Fonte: Universidade Federal Fluminense, ONU-Habitat, 2010  
 Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

### Área ocupada por assentamentos precários

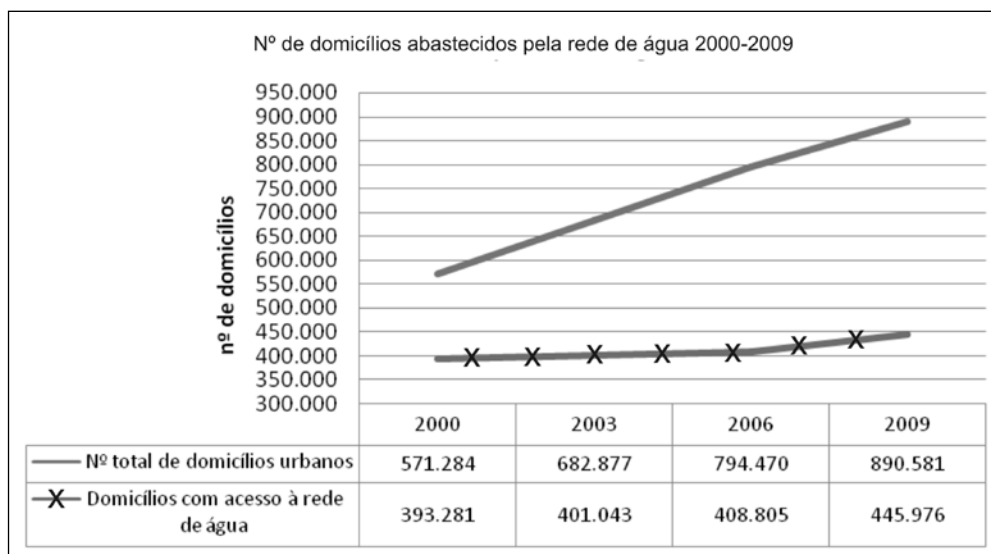


Fonte: Universidade Federal Fluminense, ONU-Habitat, 2010  
 Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

O contexto de precariedade da região se manifesta com clareza nos dados relativos à cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, evidenciando que a tendência é o agravamento da situação, tendo em vista que o crescimento das áreas urbanizadas na região do Conleste não tem sido acompanhado pela ampliação dos serviços de saneamento ambiental.

Segundo o IBGE, em 2000, o percentual de domicílios permanentes urbanos atendidos pela rede de abastecimento de água, na região do Conleste era de 69,72%, inferior à média do Estado do RJ (87,97%). No ano de 2006, a situação tornou-se ainda mais crítica com apenas 52,48% dos domicílios urbanos atendidos pela rede de água, quadro que se agravou em 2009 quando o percentual dos domicílios atendidos decresceu ainda mais, atingindo somente 52,08% dos domicílios permanentes urbanos. Apesar de ter crescido o número de domicílios abastecidos pela rede, o ritmo da ampliação da rede não foi suficiente para sequer manter o quadro anterior de atendimento (gráfico abaixo).

#### Número de domicílios com acesso à rede de água (2000-2009)

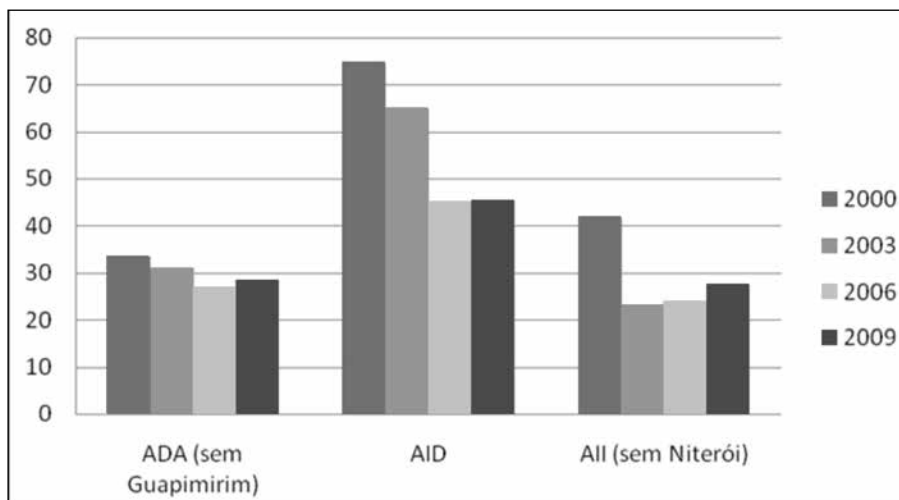


Fonte: Universidade Federal Fluminense, ONU-Habitat, 2010  
Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

27. Este gráfico não considera os municípios de Magé, Guapimirim e Cachoeiras de Macacu para os quais não existem dados sobre o número de domicílios e área ocupada por assentamentos precários.

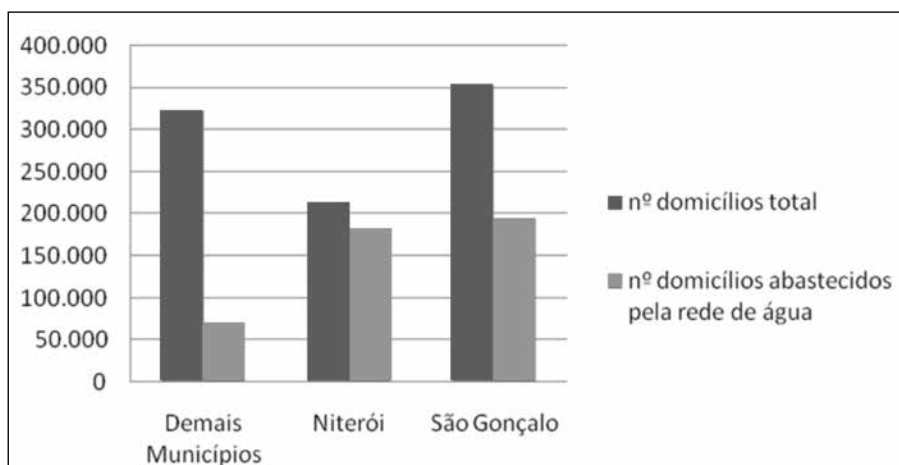
Na região, a situação é mais grave tanto no que diz respeito ao serviço de água, como com relação ao esgotamento sanitário em dois dos municípios que conformam a ADA (Itaboraí e Tanguá), além de Maricá, incluído na Área de Influência Indireta (AII), ressaltando-se que Itaboraí e Maricá apresentam taxas acentuadas de urbanização, conforme mencionado anteriormente.

### Abastecimento de água em 2009



Fonte: Universidade Federal Fluminense, ONU-Habitat, 2010  
 Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

### Abastecimento de água por área de influência do COMPERJ



Fonte: Universidade Federal Fluminense, ONU-Habitat, 2010  
 Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

No outro extremo aparecem Niterói e São Gonçalo com o maior número de domicílios com acesso à água. Na verdade, o gráfico acima demonstra o peso de Niterói e São Gonçalo no Conleste: eles têm mais domicílios que o resto dos municípios somados e seus percentuais de abastecimento de água são sensivelmente superiores.

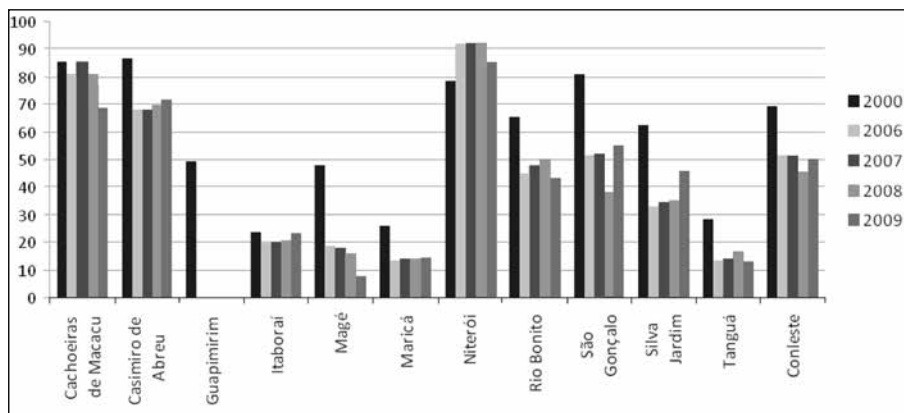
No que tange ao esgotamento sanitário, seis dos 11 municípios da região possuíam menos de 35% de seus domicílios permanentes urbanos com acesso à rede coletora geral em 2000 (Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Rio Bonito e Tanguá). Em 2006, somam-se mais dois municípios nesta condição: São Gonçalo e Silva Jardim. Na maioria dos municípios a rede oficial é inexistente, de forma que o esgoto residencial é lançado *in natura* na rede de drenagem, acabando por poluir os corpos de água da região. Dados mais recentes revelam que em 2009 esta situação havia se tornado ainda mais precária, já que nove municípios possuíam menos de 35% dos seus domicílios urbanos atendidos pelo serviço. Eram eles: Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim, Tanguá.

A situação de Niterói, quando comparada à dos demais municípios, evidencia com clareza as desigualdades presentes na região do Conleste com relação ao saneamento ambiental. Enquanto o município de Niterói apresentou altos percentuais de domicílios atendidos pela rede de água – variando entre 78,34% (2000), 91,73% (2006) e 84,81% (2009) – e pela rede de coleta de esgoto, entre 70% ou 80% nos três anos de análise, no outro extremo os municípios de Maricá e Tanguá possuíam quadros bastante precários no que diz respeito aos serviços de água e esgotamento sanitário. No primeiro município a rede de água abastecia 25,77% (2000), 13,59% (2006) e 14,59% (2009) dos domicílios e a rede de coleta de esgoto atendia somente 10,02% (2000), 1,37% (2006) e 1,48% (2009). Em Tanguá, esses percentuais variaram quanto ao abastecimento de água, entre 28,51% (2000), 13,35% (2006) e 1,48% (2009), enquanto que, com relação à coleta de esgoto, a situação era ainda mais grave, pois em 2000 apenas 28,49% dos domicílios tinham sido declarados com acesso ao serviço e em 2006 e 2009 o serviço não existia no município<sup>28</sup>. O município de Itaboraí, onde será instalado o COMPERJ,

---

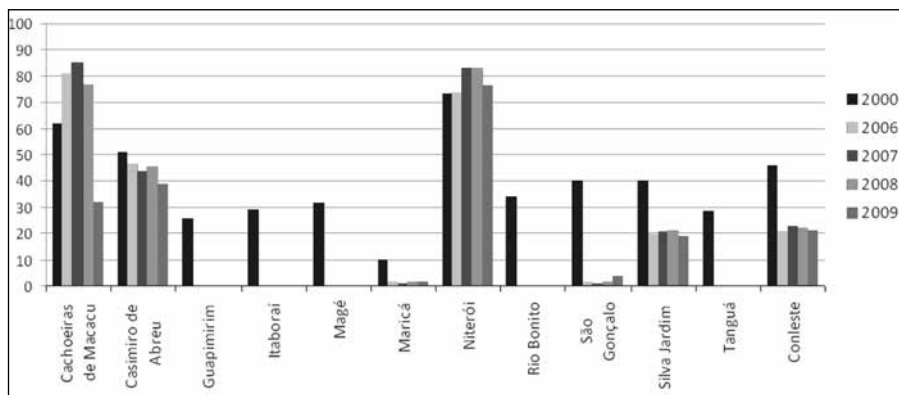
28. No caso de Tanguá e de mais quatro municípios (Itaboraí, Magé, Rio Bonito e Tanguá) não existe rede oficial de coleta de esgoto. Nesses casos, a rede de drenagem funciona de forma mista, ou seja, a água da chuva e o esgoto são recolhidos e destinados sem qualquer tratamento aos rios da região. As diferenças entre 2000 e 2006, com o desaparecimento

### Percentual de domicílios particulares urbanos permanentes com acesso às redes gerais de água nos municípios do Conleste, 2000 a 2009



Fonte: Concessionárias e Prefeitura, 2010  
 Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

### Percentual de domicílios particulares urbanos permanentes com acesso às redes gerais de esgoto nos municípios do Conleste, 2000 a 2009



Fonte: Concessionárias e Prefeitura, 2010  
 Elaboração: Equipe de Urbanismo / UFF, 2010

também apresenta fragilidades quanto aos dois serviços, principalmente o de esgotamento sanitário, que é inexistente.

Apesar dos projetos previstos para o melhoramento dos serviços de saneamento ambiental, os dados apresentados revelam a dimensão das ações exigidas para o efetivo enfrentamento dessa questão fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população do Conleste.

A ausência de rede de coleta de esgoto, combinada com o baixo alcance da rede de abastecimento de água, tem impacto direto no meio ambiente e na qualidade de vida da população, com a poluição dos cursos de água, a proliferação de valas negras, contaminação do lençol freático, entre outros.

Some-se a isto a situação de inadequação do serviço relativo aos resíduos sólidos domiciliares. Descrito pelos gestores locais como adequado, com 100% de cobertura, o serviço mostra sua enorme fragilidade quando é examinada a questão da disposição final dos resíduos e do tratamento ambiental e controle das áreas para onde são destinados. Um exemplo da gravidade dessa situação se manifestou no caso do Morro do Bumba, em Niterói, transformado em pauta prioritária da mídia. Reconhecido como lixão desativado, a área foi ocupada por famílias de baixa renda que lá permaneceram por cerca de duas décadas. A ausência de políticas públicas sociais e de efetivo controle do solo urbano se tornou evidente a partir dos escorregamentos ocorridos nas últimas chuvas de abril de 2010<sup>29</sup>. O cenário resultante, para além da irregularidade e da informalidade é produto do agravamento das desigualdades sociais nas cidades e da ausência de políticas públicas na área habitacional.

Os processos de urbanização característicos da região em foco nos três anos estudados ainda não evidenciam tendência de generalização da informalidade. No entanto, essa tendência ainda poderá se manifestar, já que o processo é recente e o Complexo está em fase inicial de construção. Considerando as experiências passadas dos municípios onde se instala-

---

da rede de esgoto em Tanguá, resultam da utilização de fontes de dados diferentes: IBGE/Censo para o ano de 2000 e concessionárias de água e esgoto e prefeituras para 2006 e 2008. O IBGE considera também as ligações não oficiais, o que não ocorre com as outras fontes que apontam somente os domicílios efetivamente ligados à rede oficial, resultando em uma diferença.

29. Neste período foram contabilizadas, segundo declaração da Defesa Civil à imprensa, 145 mortes em Niterói e 16 em São Gonçalo, totalizando aproximadamente 1,3 mil pessoas desabrigadas no primeiro município por conta dos deslizamentos de encostas e locais improvisados ocupados por comunidades carentes, enquanto que São Gonçalo contabilizou aproximadamente 9.000.

ram empresas petroleiras, é possível esperar pressão populacional à busca de emprego, serviços e equipamentos públicos em um possível cenário de ausência de planejamento urbano-regional voltado para atender as novas demandas e de incipiente política habitacional. A precariedade já presente poderá se tornar mais aguda especialmente se ações efetivas no sentido do seu enfrentamento não forem empreendidas.

### **3. O quadro político-institucional, instrumentos e escalas de ação no enfrentamento da questão habitacional**

Numa região que receberá um grande projeto no ramo petroquímico do qual advêm efeitos urbanos e territoriais, torna-se necessário investigar como os diferentes atores vêm construindo instrumentos e articulando ações, em diferentes escalas, para enfrentar o quadro de indicadores sociais que caracterizam uma urbanização precária, conforme tratado na sessão anterior.

Passado um período em que a questão urbana e habitacional não era prioridade, habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano voltaram a ser objeto de políticas de âmbito nacional<sup>30</sup>. Nesse contexto, foram elaborados o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), objetivando formular estratégias para o equacionamento, a médio e longo prazos, da exclusão socioespacial e das necessidades habitacionais<sup>31</sup>, além de orientar os diferentes níveis de governo em seus processos locais. Com a adesão dos municípios ao SNHIS, prefeituras e governos de estado se comprometeram a contribuir com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criar seus respectivos Fundos e Conselhos e elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Estavam assim criados os marcos necessários para a formulação de “políticas públicas locais habitacionais e urbanas interligadas” e para o enfrentamento do quadro do déficit habitacional<sup>32</sup> no país.

30. Por meio da criação do Ministério das Cidades e construção do arcabouço institucional do qual faz parte a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), retomou-se o planejamento do desenvolvimento urbano e, como parte dele, do setor habitacional.

31. Habitação, neste caso, não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos (Política Nacional de Habitação, 2004).

32. Segundo o Ministério das Cidades, o déficit habitacional no Brasil retrata a necessidade iminente de construção de moradias para resolver problemas sociais específicos de habitação, totalizando 7.223 milhões unidades (dados divulgados em 2004, estimados



A criação de fundos setoriais e de seus respectivos conselhos gestores, com destinação de recursos, combinada com as Conferências das Cidades com o Conselho Nacional das Cidades, enquanto fóruns e instrumentos de gestão democrática, complementaram o arcabouço institucional necessário para tratar da questão urbana e habitacional e criaram a base para a estruturação de ações nos municípios. .

Some-se a isto o instrumental jurídico disponível na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Com base em objetivos de justiça social, os municípios podem assumir sua responsabilidade frente ao uso e ocupação do solo, evitando a retenção de terras ociosas e atividades especulativas e garantindo a função social da cidade e da propriedade e o desenvolvimento dos cidadãos.

No entanto, tais avanços esbarram no desencontro entre a institucionalidade, o instrumental voltado para o planejamento (fruto de conquistas políticas e sociais para o trato de questões estruturais) e as ações efetivas para as quais foi alocado um maior volume de recursos nos últimos anos. Por outro lado, a adoção dos novos instrumentos de planejamento e os possíveis avanços em sua implementação frequentemente encontram, no quadro institucional precário dos governos locais, um obstáculo difícil de ser transposto.

De fato, no caso do Leste Fluminense, o levantamento da estrutura político-administrativa dos municípios permite reconhecer a situação de fragilidade para enfrentar o cenário de carência da região. Com relação à habitação, todos os municípios criaram órgãos voltados para o trato da questão, seus respectivos fundos municipais de habitação de interesse social e conselhos gestores desses fundos, cumprindo as exigências básicas que lhes habilitam aos recursos federais. Em sete dos 11 municípios (Casimiro de Abreu, Itaboraí, Maricá, Niterói, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá) foi criado algum órgão específico para a habitação de interesse social. No entanto, em parte deles, nessas estruturas criadas, o corpo técnico geralmente é insuficiente e temporário<sup>33</sup>. A maioria dos técnicos não pertence ao quadro permanente da administração local, predominando os cargos comissionados que, por sua natureza, têm alta rotatividade, o que dificulta a construção de políticas e de projetos específicos para a captação de recursos hoje disponíveis nos diferentes programas do Ministério das Cidades.

---

com base em 2000, considerando 23 áreas metropolitanas com mais de 20 mil habitantes e municípios com menos de 20 mil ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), 2009).

33. Neste caso, as exceções são Casimiro de Abreu e São Gonçalo onde as equipes são compostas por mais de dois técnicos do quadro permanente.

Ficou clara também a deficiência desses órgãos em termos da infraestrutura física de trabalho necessária ao desenvolvimento do processo de planejamento e de informações atualizadas sobre a realidade municipal e regional. Especificamente com relação aos assentamentos precários, principal forma de obtenção de moradia para a parcela mais pobre da população, excetuando Niterói e Itaboraí (municípios que foram contemplados com o Programa Habitar Brasil BID e realizaram estudos sobre o tema), os demais não conheciam a extensão da ocupação informal em seu território. Alguns deles, como São Gonçalo e Casimiro de Abreu, desconheciam até mesmo o número e a localização das ocupações informais, o que, sem dúvida, representa mais um gargalo na definição de diretrizes e estratégias de planejamento.

Quanto às ações de planejamento, em 2009, apenas Maricá e Tanguá haviam concluído a revisão de seus Planos Diretores Participativos (PDP) e Niterói, São Gonçalo e Itaboraí estavam em processo de revisão. De qualquer forma, o conjunto dos municípios do Conleste não utilizava o potencial ofertado pelos instrumentos do Estatuto das Cidades, voltados para coibir a retenção de terra infraestruturada para fins especulativos ou para facilitar o acesso à terra e à regularização urbanística e fundiária pela população residente nos assentamentos informais precários. O único instrumento adotado em seus PDPs é o de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), no entanto, poucos possuem estas áreas localizadas e delimitadas, o que fragiliza o próprio instrumento.

Especificamente com relação ao planejamento habitacional, dois dos 11 municípios (Cachoeiras de Macacu e Casimiro de Abreu) estão em processo de elaboração de seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS); quatro estão em processo de licitação (Itaboraí, Rio Bonito, Silva Jardim e Tanguá) e cinco ainda não iniciaram os trâmites (Niterói, Guapimirim, Maricá, Magé e São Gonçalo)<sup>34</sup>.

Esse contexto de fragilidade institucional se rebate no quadro de produção de habitação nos municípios do Conleste que possuíam, até o ano de 2008, um total de 233 assentamentos precários onde existia um total de 63.705 domicílios. Desse total apenas 14 estavam em processo de regularização ou urbanização. Essas ações, além de tímidas, não haviam sido concluídas até o fim do ano de 2009.

No que se refere às moradias regulares produzidas para famílias com

---

34. Dados de maio de 2010.

renda de até seis salários mínimos nos 11 municípios do Conleste, somente 49 unidades foram finalizadas em 2009, o que equivale a apenas 0,07 % do total de 63.705 domicílios localizados em assentamentos precários.

Observa-se que, mesmo aqueles municípios que receberam recursos do governo federal, apresentam dificuldades para executar as unidades previstas. Estão neste caso seis municípios (Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Magé, Maricá e Itaboraí) que, até outubro de 2009, não haviam iniciado as obras, todos correndo o risco de ter os prazos para a utilização dos recursos expirados e, em consequência, os perderem.

Os municípios também têm dificuldade de captar recursos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) que previa para a faixa de interesse social a construção de 350 mil unidades habitacionais. Apesar do número de inscrições no programa em 2009 ter alcançado um total de 51.455, calcula-se que até o fim do ano de 2010 sejam finalizados apenas 11 projetos, totalizando 5.807 unidades habitacionais em todo Conleste, ou seja, pouco mais de 10% do número de inscrições feitas. Importante destacar que todas as famílias inscritas têm renda de zero a seis salários mínimos, e estão concentradas principalmente em Itaboraí, São Gonçalo, Maricá e Niterói, evidenciando a dimensão da necessidade habitacional nesses municípios. Necessário destacar também que apenas três deles encaminharam projetos com solicitação de recursos (Itaboraí, Niterói e São Gonçalo).

Considerando o total de recursos oriundos de programas federais, estaduais e mesmo municipais (MCMV, FNHIS, PADEM, Morar sem Risco e PSH / CEF), um total de 19.609 unidades está programado para ser construído, mas todos eles ainda estão em etapa de projeto, construção ou com previsão de início das obras em 2010.

Quanto aos investimentos federais em habitação de interesse social pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>35</sup> nos anos de 2007 a 2010, o montante direcionado à região do Conleste soma aproximadamente R\$ 115,8 milhões, ou seja, apenas 6,4% do montante investido em todo o estado, R\$ 1,8 bilhões.

Com relação ao saneamento ambiental, em seis municípios (Itaboraí, São Gonçalo, Maricá, Magé, Rio Bonito e Tanguá), o abastecimento de água e o esgotamento sanitário são realizados pela Companhia Estadual de

---

35. Os valores apresentados em questão se baseiam na “Cartilha do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010”, publicação realizada em 2007 (AMARAL, 2009).

Águas e Esgotos (CEDAE), em dois (Casimiro de Abreu e Cachoeiras de Macacu) o sistema articula CEDAE e a prefeitura municipal e, nos demais, empresas privadas são concessionárias do serviço. Este é o caso de Guapimirim com a concessionária Fontes da Serra, Niterói com a Águas de Niterói e, Silva Jardim, com a Águas de Juturnaíba, neste caso em conjunto com a prefeitura municipal.

No setor destacam-se como investimentos federais<sup>36</sup> os recursos do PAC a serem aplicados na região. No período de 2007 a 2010, a previsão é transferir ao estado aproximadamente R\$ 3,2 bilhões, dos quais 13%, ou seja, a soma de R\$ 439 milhões se destinam ao Conleste, sendo assim distribuída: 40% em abastecimento de água, 25% em drenagem, 13% em esgotamento sanitário, 3% em planos locais e projetos de saneamento, 12% em saneamento integrado e urbanização de favelas e 7% em gestão de resíduos sólidos. Os sete municípios beneficiados são: Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá. O maior volume de recursos está destinado aos municípios de Maricá, São Gonçalo e Itaboraí.

Especificamente na área de resíduos sólidos, destaca-se o Plano Estadual de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PEGRS)/UERJ e a implantação de um aterro sanitário privado localizado em Itaboraí, que pode vir a atender parte dos municípios do Conleste (Relatório UFF/ONU-Habitat, 2009).

Mas, a fragilidade do setor de saneamento ambiental se torna aparente quando se considera que, mesmo com prazo de finalização em dezembro de 2010, no início desse ano apenas os municípios de Tanguá, Cachoeiras de Macacu e Maricá estavam desenvolvendo seus respectivos Planos de Saneamento. Os demais municípios do Conleste não tinham ainda a previsão de início dos estudos.

Importante lembrar também que tais investimentos são aplicados numa perspectiva de atendimento às demandas emergenciais atuais, não contemplando qualquer projeção de incremento populacional advindo da instalação do COMPERJ. Assim, o montante ainda é pouco significativo diante do quadro de carências do Conleste no setor de saneamento básico.

Ações adicionais das prefeituras ou em parceria com a Funasa, voltadas para o enfrentamento do quadro precário do saneamento na região estão programadas, como: ampliação de redes, construção de estações de trata-

---

36. Os valores apresentados em questão se baseiam na “Cartilha do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010”, publicação realizada em 2007 (AMARAL, 2009).

mento, instalação de fossas-filtro em loteamentos e bairros. As demais ações originam-se de recursos federais. No total do montante de recursos aplicados, por ente federativo, neste setor, 4% têm origem nos próprios municípios, 4% tem origem no Estado do Rio de Janeiro e 92 % tem origem na União.

Frente à importância e grandiosidade do Complexo e às expectativas de atratividade populacional para a região na área direta e indiretamente impactada pelo empreendimento, a situação atual quanto às ações e volume de recursos alocados mostra que a questão do saneamento ainda não está na pauta de prioridades para o território.

Para além das ações relacionadas aos distintos níveis de governo, um novo ator regional emerge com potencial de articulação de escalas e instrumentos. Trata-se do Consórcio de Municípios do Leste Fluminense (Conleste)<sup>37</sup>, agregados por um interesse comum: os impactos do Complexo Petroquímico na região. A associação dos municípios em consórcio possibilita a adoção de estratégias comuns referentes a planos, projetos e ações como, por exemplo, a definição de critérios e contratos, em âmbito regional, com as concessionárias e prestadoras de serviços de saneamento ambiental ou a produção de planos diretores, habitacionais e de saneamento com abordagem regional, para implementação de ações integradas.

No ano 2006, com o anúncio do COMPERJ na região firmavam-se as representações de um futuro virtuoso. No entanto, já havia a preocupação com o agravamento de condições urbanas precárias que vinham sendo acumuladas naqueles municípios ao longo das últimas três décadas, condições essas caracterizadas na sessão 2 deste artigo. Além disso, os atores do Conleste reconheciam que as fronteiras político-administrativas que antes distinguiam seus limites municipais precisavam ser superadas, reforçando, portanto, a necessidade de tratar os problemas advindos do Complexo de forma regional. O novo Consórcio foi formalizado a partir de janeiro de 2007, composto pelos 11 municípios já conhecidos<sup>38</sup>.

---

37. Criado em 2002, o Conleste objetivava solucionar o problema do abastecimento de água originária da bacia dos rios Caceribu/Macacu que já aponta para seu limite, sendo formado em seu primeiro momento por apenas seis municípios (Guapimirim, Itaboraí, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo e Tanguá). Posteriormente, em 2003, durante a Conferência das Cidades em Niterói, foi constituído o primeiro embrião do Consórcio que ficou apenas no Protocolo de Intenções. Em 2005, é aprovada a Lei dos Consórcios/Lei n.º. 11.107.

38. Inicialmente, a presidência do Consórcio foi assumida por Cosme Salles, então prefeito de Itaboraí. A partir de 2008 passou a ser presidido por Carlos Pereira, prefeito de Tanguá.

A conformação do Conleste, do ponto de vista do planejamento regional, representa um avanço no propósito de gestão integrada e, ao mesmo tempo, um desafio para o compartilhamento das negociações e decisões sobre as ações a serem implementadas no âmbito da região. Trata-se de um formato organizativo do tipo voluntário, ao contrário de outros órgãos intermunicipais ou de gestão regional do tipo compulsório, onde o estado define por decreto seu caráter e suas fronteiras de ação.

Como ator regional e instância intermunicipal, o Conleste tem o potencial de constituir um projeto que atenda ao interesse público dos governos locais, mas pode também se transformar num ator instrumental à coalizão dominante que lidera o novo projeto de desenvolvimento, neste caso, subordinando suas ações aos interesses do empreendimento na adaptação logística do território.

As principais discussões hoje no Conleste se realizam em quatro áreas – administrativa, serviços públicos, ambiente e social – e os principais atores que pactuam a alocação de investimentos com o Consórcio são a Petrobras, o governo do estado (por intermédio do Fórum COMPERJ) e o governo federal (por intermédio do Ministério das Cidades e o BNDES)<sup>39</sup>. As decisões quanto aos investimentos em saneamento têm caminhado por intermédio dos governos estadual e federal, enquanto as ações relativas à habitação de interesse social têm sido definidas no âmbito municipal e diretamente negociadas com a CEF, independente do Consórcio.

O principal avanço em relação às prioridades regionais estabelecidas pelo Consórcio refere-se à área de saúde, constituindo o que vem sendo considerado como o plano mais claramente articulado<sup>40</sup>.

---

Como o projeto de atuação do Consórcio atravessou um processo eleitoral municipal (2008/2009), suas atividades sofreram descontinuidade, exigindo o reconhecimento dos trabalhos pelos novos atores, já que o Conleste é relativamente recente em termos de sua efetiva atuação. Sua gestão é realizada por meio de um Conselho Deliberativo (assembleia geral formada pelos 11 prefeitos), Conselho Consultivo, ainda não plenamente atuante (representantes da sociedade civil, instituições públicas e setores privados, como Petrobras, ONU-Habitat, BNDES, CEF, FIRJAN, universidades, associações de moradores), Diretoria (diretor geral e um representante de cada município, em sua maioria secretários). Este arcabouço institucional ainda está em formação, sua sede em fase de construção e ainda não existem funcionários do Consórcio, a análise de dados e elaboração dos planos sendo feita por técnicos alocados pelas prefeituras.

39. A CEF e a CEDAE não assumem papel de sujeitos diretos nas negociações.

40. Trata-se do Plano Integrado de Redimensionamento do Atendimento Hospitalar, no entanto, para serem definidas as responsabilidades de cada instância de governo, e assim

Outro instrumento que vem sendo negociado pelo Conleste é o Plano Diretor Regional (PDR), que pretende desenvolver diretrizes de reestruturação territorial compatíveis com o Plano Diretor do Arco Metropolitano (PDAM), já iniciado pelo governo do estado. O primeiro passo nesse sentido foi dado em início de 2010, com a revisão dos Planos Diretores Locais (PDL) dos municípios envolvidos, recentemente concluída. Apesar dessas iniciativas, ainda não se observam ações específicas e consistentes na região voltadas para a questão da moradia de interesse social, nem mesmo a produção do setor privado, via programa Minha Casa Minha Vida, se mostra impulsionada.

Com relação à atuação da Petrobras, ações desenvolvidas pela empresa podem ser consideradas como uma contrapartida por sua responsabilidade social como signatária do Pacto Global da ONU, mais do que fruto das negociações com o Conleste. Apesar de o saldo ser considerado positivo pelo Conleste, não existe um contrato de cooperação/investimentos firmado. Entre as ações ligadas à habitação estão: a elaboração das Agendas 21 locais; a elaboração dos Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável (PLDS); o monitoramento dos impactos do COMPERJ em parceria com a ONU-Habitat e a UFF e revisão dos Planos Diretores Locais (PDL) já mencionada acima.

Se, por um lado, face à instalação do Complexo Petroquímico, o Consórcio tem o potencial de se configurar como novo ator político capaz de construir uma pauta regional e pactuar importantes contrapartidas fundamentadas no interesse público, por outro lado, suas limitações refletem a própria fragilidade dos quadros municipais que dele fazem parte.

Frente a esse cenário, particularmente as ações planejadas para o setor da habitação e do desenvolvimento urbano podem ser consideradas tímidas e ainda se configuram como um protocolo de intenções. Na verdade, mesmo diante do quadro habitacional e dos indicadores sociais que caracterizam a região onde o COMPERJ imprime uma nova dinâmica territorial, a questão da moradia de interesse social ainda não faz parte da agenda de políticas públicas sequer em nível local.

#### **4. Considerações Finais**

As principais dificuldades enfrentadas pelos governos locais quanto à questão urbano-habitacional referem-se à falta de políticas públicas clara-

---

sua efetiva implantação, este ainda deve ser transformado em projeto.

mente definidas e integradas e ao desconhecimento das fontes de recursos, programas e meios para operacionalizar as ações<sup>41</sup>.

Tais questões vêm sendo contempladas pelo Ministério das Cidades por meio de ações voltadas para a qualificação e capacitação dos gestores locais e o incentivo aos municípios para aderirem ao PLANHAB. Vem sendo exigida a elaboração dos respectivos PLHIS e Planos Locais de Saneamento, mas os resultados ainda são extremamente tímidos, com grande parte dos municípios ainda inadimplentes com as cotas relativas aos anos de 2007 e 2008 do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além dos atrasos nas obras no setor habitacional<sup>42</sup>.

Ações efetivas com relação à questão urbana, com a articulação de políticas públicas voltadas para o controle do uso e ocupação do solo, do mercado de terras urbanizadas, da distribuição dos serviços de saneamento básico, da recuperação do estoque de moradias representado pelos assentamentos precários ainda estão por vir.

Na verdade, a questão habitacional ainda não é reconhecida na esfera política do Consórcio como elemento importante de uma agenda regional para o enfrentamento da dinâmica territorial imposta pelo COMPERJ. Parece mesmo que a habitação de interesse social ainda não frequenta a pauta dos governos locais na região, apesar do arcabouço jurídico e institucional disponível e da política nacional existente. Também não há interesse em tratar a questão de modo regional, como mostra o depoimento da representante do Conleste<sup>43</sup>: *“as questões relacionadas a investimentos habitacionais devem ser tratadas municipalmente por serem problemas acumulados antes do COMPERJ, que podem ser agravados, mas cada município sofrerá em graus diferenciados, não podemos generalizar todas as questões*

41. Com vistas a ultrapassar essas dificuldades institucionais foram incluídas na segunda etapa da pesquisa de monitoramento dos impactos do COMPERJ na região, oficinas de capacitação de gestores locais em diferentes áreas e existe a intenção de criar uma Escola de Governo, voltada para capacitar o funcionalismo público municipal, entre outros temas, quanto aos instrumentos legais e ferramentas de gestão hoje disponíveis.

42. Quadro de avaliação do MIC quanto às ações dos municípios do Conleste apresentado pelas diretoras Inês Magalhães e Júnia Santa Rosa, respectivamente, em Reunião Ordinária do Conleste (Câmara de Vereadores de Tanguá, setembro de 2009) e no Seminário Internacional do projeto “A Observação Internacional dos Impactos do COMPERJ sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) nos municípios do CONLESTE” em Niterói, outubro de 2009 (AMARAL, 2009).

43. Secretária do Meio Ambiente de Rio Bonito, entrevistada em junho, 2009 (AMARAL, 2009).



*em escala regional. Não podemos querer resolver todos os problemas dos municípios no Conleste”* (AMARAL, 2009).

Mesmo a chegada de um grande empreendimento do porte do COMPERJ ainda não foi capaz de retirar a região da situação da inércia em que se encontra no que se refere às políticas sociais intersetoriais. Pelo contrário, os casos apontados, como o dos megaempreendimentos turísticos, revelam situações decorrentes de um modelo de desenvolvimento que pode promover maior grau de injustiça ambiental e vulnerabilidade social. Novas dinâmicas, com a articulação de atores públicos e privados para viabilizar os projetos e as alterações no uso e ocupação do solo, nesses casos, contrapõem-se à inércia antes apontada.

O Conleste enquanto porta-voz e enquanto canal de articulação de um projeto regional ainda é frágil. Tampouco está claro o papel que ele desempenha na distribuição de poder no interior de um campo de forças em torno ao atual projeto de desenvolvimento.

Diante do quadro apontado nas sessões anteriores, é também importante acompanhar o processo de construção dos vários planos previstos para serem aprovados a partir do próximo ano, como o Plano Diretor Regional, o Plano Diretor do Arco Metropolitano, os Planos de Desenvolvimento Sustentáveis das Agendas 21 locais e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, a fim de verificar a compatibilidade entre eles, e, principalmente, a pactuação de uma agenda mínima no sentido de modificar o quadro de extrema precariedade apresentado.

Neste contexto, espera-se que o Conleste seja capaz de efetivamente assumir um papel de sujeito político com protagonismo na construção de uma agenda conjunta com os governos locais e organizações sociais, articulados com as diversas esferas da gestão pública para reverter o quadro de vulnerabilidade social. Esta agenda de gestão territorial e de planejamento regional deve ser capaz de identificar estratégias e encaminhar recomendações e pautas de gestão regional e metropolitana voltadas para a distribuição equitativa e inclusiva dos benefícios da urbanização, enfatizando a infraestrutura e a habitação de interesse social e, assim, enfrentando o cenário de incertezas e conflitos advindos da instalação do empreendimento.

## Referências

AMARAL, Daniela. **Articulação do Conleste no enfrentamento da questão habitacional diante dos processos de urbanização acelerados pelo COMPERJ-RJ**. Dissertação de mestrado pela PPGAU/UFF, Niterói, 2009.

BIENENSTEIN, Regina; AMARAL, Daniela; PANDIÁ, Epitácio; SANCHEZ, Fernanda. **O Leste Fluminense e o COMPERJ: atores, consensos e conflitos num território em transformação**. XIII ENAnpur, Florianópolis, 2009.

BIENENSTEIN, Regina, SANCHEZ, Fernanda; AMARAL, Daniela; PANDIÁ, Epitácio; GUTERMAN Bruna da Cunha; BENEDICTO Danielle Barros de Moura. **Documentação Histórica das Condições Sociais, Econômicas e Culturais da Vila de Santo Antônio de Sá**. Relatório da pesquisa “A Observação Intencional dos Impactos do COMPERJ sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMS), nos Municípios do Conleste”. Niterói. 2008.

CIDE. **Anuário Estatístico Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, 2005**.

COSTA, Paulo Roberto. Diretor de Abastecimento da Petrobras. **Palestra na Câmara de Comércio Americana (Amcham) do Rio de Janeiro, julho, 2007**.

FIRJAN. **Estudos para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro**. Elaboração Técnica Fundação Getúlio Vargas. Revista n.1, maio, 2008.

IBAMA. EIA-RIMA, **Estudo de Impacto Ambiental do COMPERJ**. Outubro, 2007.

IBGE. **Anuário Estatístico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space**. London, Blackwell, 1993.

LEROY, Jean-Pierre; ACSELRAD, Henri. **Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?** Petrópolis: Ed. Vozes, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 2007-2010**, Publicação 2007.

GUIMARÃES NETO, Leandro. **Desigualdades regionais e federalismo**. Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento. Ed. Fundap, 1995.

NOVAIS, Pedro; OLIVEIRA, Fabrício; SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco. **Grandes Projetos Urbanos: panorama da experiência brasileira**. Anais do XII ENANPUR, Belém do Pará, 2007.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Reestruturação econômica, planos de desenvolvimento e mudanças territoriais no Estado do Rio de Janeiro**. Revista de Economia Fluminense, p. 06-16, 2006.

ONU-Habitat; UFF. **Relatório de Acompanhamento Regional e Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – CONLESTE, 2000-2008**. Niterói, 2009.

PAIS, Victor Manuel Martins. **Complexo Petroquímico do Rio marca a retomada da Petrobras no setor COMPERJ**. Revista de Economia Fluminense pp.37– 38, 2006.

PEIXER, Isabel; BORTOLETO, Elaine Mundim. **Efeitos de grandes projetos no desenvolvimento econômico e social**. Anais IX ENANPUR, Rio de Janeiro, 2001.

PIQUET, Rosélia. (Org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PNUD, **Relatório do Desenvolvimento Humano, 1994**.

RAMIRES, Júlio Cesar. **A ação da Petrobras em Macaé**. Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento. Ed. Fundap, 1995.

SÁNCHEZ, Fernanda. **Cidades reinventadas para um mercado mundial: estratégias transescalares nas políticas públicas urbanas**. Anais IX ENANPUR, Rio de Janeiro, 2001.

SANTOS, Milton. O retorno do território In: SANTOS, Milton et al. (org.). **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Ed. Hucitec: ANPUR, 1996.

SERRA, Rodrigo. **Economia Política da Distribuição dos Royalties Petrolíferos no Brasil, 2006**; Conferência; Ciclo de Palestras de História; Universidade Salgado de Oliveira; Campos dos Goytacazes; BRASIL, 2006.

SWYNGEDOUW, Erik; HEYNEN, Nikolas. **Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale**. Oxford: Antipode, 2003.

VAINER, Carlos. **As escalas do poder e o poder das escalas**. Anais do IX ENANPUR, Rio de Janeiro, 2001.

Revista Tecno News, 20 de setembro de 2009.

Revista Valor Econômico, Edição Estados, Rio de Janeiro, maio 2010

Revista CONSTRUIR, AEERJ, 2007.

Revista de Economia Fluminense, 2007.

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), 2009.

[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), 2010.

# A implantação do Aeroporto-Indústria em Confins e a ascensão da Aerotrópolis: burburinhos de uma fantasia organizada

---

*Claudio Cesar de Paiva<sup>1</sup>*  
*Suzana Cristina Fernandes de Paiva<sup>2</sup>*

## 1. Introdução

A crise do estado desenvolvimentista resultou não apenas no desaparecimento do debate de questões regionais fundamentais da agenda nacional, tais como os desequilíbrios econômicos inter-regionais, as relações federativas e a emergência de novos regionalismos, mas também redundou numa importante desarticulação das equipes de planejamento do Estado. O esvaziamento das instâncias de planejamento coincidiu com o agravamento da dramaticidade da questão social nas metrópoles brasileiras, com crescente estado de miséria e marginalidade, provocando uma reorganização social e espacial no território e a emergência de novos padrões de segregação urbana.

Neste contexto, observa-se que a instrumentalização teórica do debate regional dos anos 60 e 70, baseada na originalidade do método histórico-estrutural para perscrutar o processo de desenvolvimento brasileiro, foi derradeiramente substituída, no âmbito da *débâcle* fiscal/financeira do setor público, pela adoção de modelos apresentados como experiências bem sucedidas em países desenvolvidos, sem uma reflexão substantiva das necessárias mediações que esses modelos deveriam sofrer e das inevitáveis inadequações de uma simples transposição.

---

1. Economista, doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP, professor do mestrado em Teoria Econômica da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

2. Economista, doutora pelo Instituto de Economia da UNICAMP, professora do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente da Universidade Estadual Paulista (FCT/UNESP).

A fragilização institucional e a falta de um Plano Nacional de Desenvolvimento abriu espaço para a emergência de um neolocalismo competitivo, através de políticas de desenvolvimento baseadas em intervenções urbanas pontuais com a implantação de grandes projetos. Neste contexto, o Estado estigmatizado e demonizado tornou-se um sancionador de lucros privados extraordinários, por meio de concessões regulatórias (suspensão das restrições de uso e ocupação do solo, licenças ambientais sem a devida avaliação de impactos), isenções fiscais, incentivos creditícios por meio de linhas especiais de financiamento subsidiados (via BNDES) e, invariavelmente, promotor de investimentos diretos para atração de determinados empreendimentos. Em discrepância com os discursos cotidianos das autoridades públicas, nota-se, ao tratar dos grandes projetos, a redução da importância da participação social e o aumento da opacidade nas decisões tomadas pelos gestores públicos *vis-à-vis*, por exemplo, a adoção do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para a contratação das obras da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016.

Diante desse quadro, o objetivo primordial do artigo é promover uma análise crítica de uma dessas experiências que foi apresentada ao governo do Estado de Minas Gerais, que é a proposta de implantação do conceito de aeroporto-indústria no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, com a preocupação de verificar a adequação e a consistência da proposta para engendrar um novo ciclo de desenvolvimento econômico no Estado de Minas Gerais. Cabe ressaltar que a proposta do megaempreendimento apresentada por John Kasarda, da Universidade da Carolina do Norte (EUA), tem seduzido mentes e corações dos principais gestores públicos mineiros, tanto que tem sido apontado como um dos projetos estruturantes para garantir um novo e diferenciado padrão de crescimento da economia de Minas Gerais.

## **2. Aeroportos como Centro de Negócios: novos conceitos e novas funções**

As rápidas transformações econômicas e financeiras ao longo das últimas três décadas conduziram a uma nova ordem econômica, sob o comando hegemônico do sistema financeiro global (*market led finance*). Este novo cenário da macroeconomia mundial promoveu rápidas mudanças

nas estratégias das grandes corporações, com a redefinição de suas bases espaciais de produção e de exportação, estabelecendo a formação de complexas cadeias produtivas em escala mundial, o que implicou em alterações profundas no gerenciamento da cadeia de suprimentos (*Supply Chain Management*).

No bojo dessas mudanças, os aeroportos tornaram-se um modal estratégico em decorrência do processo de globalização dos mercados e da ampliação da conectividade, que contribuíram para que a percepção de espaço e tempo se alterasse profundamente, com maior velocidade dos fluxos comerciais e de comunicação, conforme apontou David Harvey (1993) e Manuel Castells (1989). Com efeito, ganha proeminência os esforços para melhora da eficiência e da competitividade, através da criação de cadeias logísticas complexas e dispersas para atender com maior rapidez e segurança as ampliações da demanda.

Os aeroportos têm assumido, historicamente, um papel bastante relevante no processo de desenvolvimento econômico das regiões e dos países, considerando não apenas a renda e os empregos gerados diretamente na atividade aeroportuária *on-airport* (administração aeroportuária, empresas aéreas, *handling* etc.) ou *off-airport* (agentes de carga, empresas de *catering* e estacionamento) e indiretamente pela cadeia produtiva de apoio às operações do aeroporto (restaurantes, cafeterias, lojas de conveniência), mas também a forte sinergia com diversos outros setores, como o de turismo e o de prestação de serviços especializados.

Entretanto, se a existência de um aeroporto já representa um poderoso instrumento de desenvolvimento econômico, sobretudo ao promover sensível melhora da eficiência logística de uma região e a mobilidade empresarial, é também verdade que o potencial de um aeroporto como promotor desse desenvolvimento poderá estar sendo subutilizado, o que tem implicações negativas tanto para o desenvolvimento regional quanto para a própria sustentabilidade financeira de um aeroporto.

O setor aeroportuário ao redor do mundo tem experimentado importantes mudanças na estrutura de propriedade, na governança e na regulação. Com isso, as tradicionais funções do aeroporto, enquanto base para operações de aeronaves para transbordo de passageiros e de cargas, passam a ser paulatinamente suplantadas por outras funções e novos conceitos. Na área dos terminais as transformações visam o fortalecimento

comercial do varejo aeroportuário, como é o caso dos *aeroshoppings*, ao passo que, na área não operacional do sítio aeroportuário, as mudanças estão relacionadas com a ampliação dos investimentos no setor de cargas e do aumento das áreas destinadas à produção e aos negócios logísticos, bem como de atividades não ligadas diretamente à aviação comercial, como hotéis e condomínios de escritórios.

Sob tal perspectiva, duas tendências tendem a se consolidar com as novas funções e conceitos que têm sido incorporados à dinâmica de funcionamento dos aeroportos. A primeira delas refere-se à ampliação de receitas decorrentes de atividades não aeronáuticas, em especial as receitas da exploração imobiliária. A segunda tendência é a ocorrência de um aprofundamento da integração do aeroporto com o espaço urbano, particularmente com a consolidação das *airport-cities*.

Neste contexto, um novo conceito de aeroporto tem sido fortemente divulgado por Greis et al. (1997), Kasarda (2000) e Güller e Güller (2001), no qual os empreendimentos aeroportuários tornam-se multimodais e multifuncionais, permitindo não apenas o adensamento de sua utilização, mas a adequação desse modal aos novos requisitos locais e de competitividade das empresas baseadas em inovação tecnológica.

A nova proposta corresponde ao conceito de **aeroporto-indústria** que se constituiria um *hub* logístico multimodal para empresas voltadas para a exportação, as quais dependem de cadeias de suprimento globais com base no modal aéreo para assegurar rapidez, agilidade e acessibilidade aos fornecedores e consumidores. Portanto, trata-se de um conceito direcionado para empresas com alto conteúdo tecnológico e elevado valor agregado, que utilizam o aeroporto como plataforma de logística, ou seja, a logística passa a estar integrada às operações industriais realizadas numa área alfandegada.

O que se objetiva com a implantação do aeroporto industrial é criar uma área diferenciada para determinados empreendimentos, onde os fatores definidores da competitividade são levados ao limite, tornando a área uma referência espacial global e gerando um simbolismo que extrapola os limites do país e coloca a região no mapa das decisões estratégicas das grandes corporações.

A implantação do aeroporto-indústria está associada a uma demanda bastante específica em termos de carga e indústria exportadora, uma vez

que outros recintos alfandegados para a realização de atividades de industrialização de produtos destinados à exportação, como a plataforma portuária industrial e o porto seco industrial, não apresentam rigidez em relação a determinadas características peculiares ao tipo de produto exportado.

Todavia, a despeito das inúmeras vantagens oferecidas pelo transporte aéreo de carga, o valor do frete cobrado nesse modal é relativamente alto quando comparado a outras formas de transporte, o que torna uma restrição fundamental à utilização desse modal para a distribuição de diversos produtos.

Nesse sentido, não custa enfatizar que somente produtos manufaturados com valor elevado na comparação peso-volume e alta necessidade de rapidez na sua distribuição, tornam viáveis economicamente na utilização do transporte de carga aérea. Um fato ilustrativo é que o setor aero-viário é responsável por 40% do valor econômico do comércio mundial e apenas 8% do peso total. No Brasil esses valores são infinitamente inferiores<sup>3</sup>, quase insignificantes, representando algo em torno de 13% do valor do comércio exterior brasileiro e apenas 0,1% em termos de peso.

Os setores industriais com maior potencial de enquadramento ao conceito de aeroporto-indústria são aqueles que dependem de uma rede global de suprimentos, como: montadoras de produtos aeronáuticos, eletrônica, informática, telecomunicações, biotecnologia, fabricação de jóias e gemas preciosas, equipamentos médico-hospitalares e laboratoriais.

Cumpra assinalar que estariam excluídas de participar do projeto do aeroporto industrial empresas cuja atividade produtiva comprometa o meio ambiente ou interfira na segurança das operações aeroportuárias. Também não são permitidas companhias que desenvolvam atividades de beneficiamento de fumo, de produtos de tabacaria e que tenham atividades de fabricação de armas e munições.

O conceito de aeroporto-indústria é uma analogia ao projeto *Global Transpark* (GTP), cuja proposta inicial foi elaborada em 1990 por John Kasarda e apresentada ao governador da Carolina do Norte. O North Carolina Global TransPark, localizado a 115 quilômetros de distância do Research Triangle Park, está sendo consolidado numa vasta área de 2.500

---

3. O fluxo de comércio internacional no Brasil é excessivamente concentrado no modal marítimo, sendo responsável por uma participação de 92% do total de cargas. Em 2009, após uma queda de 23% em relação a 2008, o total das exportações pelo modal marítimo atingiu 88,8%.



hectares (9.7 km<sup>2</sup>) subutilizada de um aeroporto regional em Kinston, sendo constituído por uma importante infraestrutura multimodal que deverá estar completamente concluída em 2025, garantindo a distribuição dos produtos através do sistema aeroviário, trilhos, rodoviários e dois portos internacionais. Além da infraestrutura de logística, o ambiente de negócios é estimulado através de um pacote de benefícios fiscais disponibilizados para a atração de novos empreendimentos.

Apesar de todos esses atrativos locais, o modelo do *Global Transpark* não tem correspondido às expectativas de seus proponentes, tendo apresentado um crescimento bastante lento, muito aquém dos 50 mil empregos anunciados no início do projeto. Em decorrência disso alguns especialistas em desenvolvimento econômico têm considerado esse projeto como um grande “elefante branco”, como seguem os comentários publicados no *Carolina Journal* (EUA):

“(The Global Transpark) A boondoggle from the start. This series records what is possibly the largest government waste and failure in North Carolina state history, a failed cargo-airport project that has brought false hopes but little impact to Kinston and Eastern North Carolina.”

Em consonância com as mudanças processadas nos sítios aeroportuários ao redor do mundo e diante da necessidade de ampliação da participação brasileira no comércio internacional de alto valor agregado, com base no modal aéreo, promoveu-se, no início da década de 2000, a institucionalização do conceito de aeroporto-indústria no Brasil. Assim, a Secretaria da Receita Federal (SRF), por meio da Instrução Normativa nº 241 de 2002, definiu o conceito de aeroporto industrial da seguinte maneira:

*O conceito de um aeroporto indústria considera que as empresas nele instaladas trabalham em uma zona de neutralidade fiscal, sob regime de entreposto aduaneiro especial, sem ter que pagar impostos na importação de componentes. Os insumos importados, após passar pela alfândega, são diretamente transferidos às instalações e encaminhados para a linha de montagem. Os produtos finais são, da mesma forma, exportados sem pagamento de impostos. Similarmente, os componentes locais são livres de impostos no momento da compra, incorporados ao produto*

*e então exportados. Somente no caso de produtos acabados vendidos no mercado doméstico que tarifas de importação e impostos locais serão aplicados, deferidos para a operação de venda (INFRAERO, 2007).*

Nota-se que o conceito de aeroporto industrial regulamentado no país se constitui uma opção ao programa nacional de Zonas de Processamento de Exportação<sup>4</sup>.

O fluxograma apresentado na Figura 1 mostra como deverá ser o funcionamento de um aeroporto-indústria no Brasil. De acordo com a Infraero, a matéria-prima, ao chegar no terminal de cargas, é encaminhada ao entreposto de importação e, em seguida, é conduzida para a empresa situada dentro do recinto alfandegado no aeroporto. No processo de saída do produto acabado, a carga passa pelo entreposto de exportação e é liberada para o embarque para o mercado externo. As operações de entrada e saída dos insumos e produtos serão controladas por um *software* do entreposto.

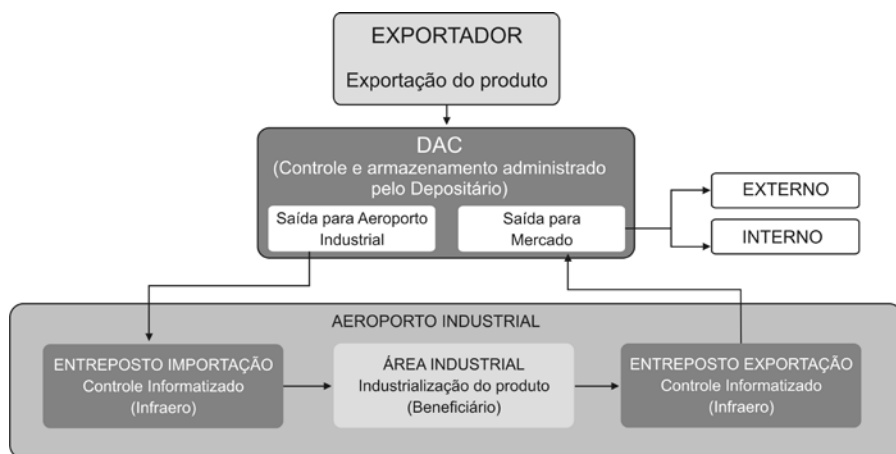


Figura 1: Fluxograma de funcionamento do aeroporto-indústria Fonte: INFRAERO

4. O Estado de Minas Gerais conta com nove unidades aduaneiras: Porto Seco (Uberlândia, Uberaba, Betim, Juiz de Fora e Varginha), REDEX (Guaxupé/Poços de Caldas e Divinópolis), DRF (Governador Valadares) e o Aeroporto-indústria (AITN).

Esse modelo básico desenvolvido pela Infraero permite, por um lado, maior agilidade e redução do tempo requerido nos trâmites aduaneiros<sup>5</sup> e, por outro, controle sobre a entrada e saída de insumos e produtos, de modo que não haja a prática ilícita na operacionalização do sistema e, conseqüentemente, a geração de concorrência desleal no mercado interno.

Para que o aeroporto industrial seja viabilizado diversas medidas devem ser agregadas e integradas, como a fusão entre a produção e a distribuição JIT (*just in time*), o transporte multimodal, avançado sistema de telecomunicações, sistema de informações, apoio comercial e recursos de conhecimento (GREIS et al., 1997).

Na Figura 2 são apresentados, com base em Kasarda (2003), um conjunto de elementos considerados fundamentais, em termos de infraestrutura de negócios, para a implantação de um aeroporto-indústria.

O primeiro ponto apresentado por Kasarda é a necessidade da multimodalidade integrada, composta pelo modal aéreo, rodoviário, ferroviário e marítimo, com a função de garantir maior rapidez na distribuição de insumos e produtos manufaturados. O segundo ponto destacado é a existência de sistemas avançados de telecomunicações para monitoramento eficiente de pedidos e clientes, controle de estoque e rastreamento da carga etc, através de Internet, RFID (Radio Frequency Identification), fibras óticas, EDI (Eletronic Document Interchange) e comunicação via satélite. O terceiro grupo de elementos apontados como essenciais está associado ao suporte de conhecimento, baseado em universidades e escolas técnicas; laboratórios de pesquisa e desenvolvimento; banco de dados de indústrias e fornecedores; empresas de pesquisa de mercado e planejamento estratégico; e centros de treinamento à distância, para prover profissionais capacitados e fornecer estudos avançados sobre tecnologia e marketing. O quarto ponto referenciado para a construção de um aeroporto industrial refere-se ao suporte comercial que engloba centro de exposições; benefícios governamentais, como as isenções de impostos para exportação; zonas francas para acelerar o processo de entrada e saída de bens e serviços; e infraestrutura de moradia e lazer para atender a demanda gerada pelas novas empresas instaladas. (LOURES, 2007:51-52).

---

5. Não custa enfatizar que os principais aeroportos brasileiros utilizados como modal para o comércio exterior não dispõem de aduana 24 horas todos os dias.

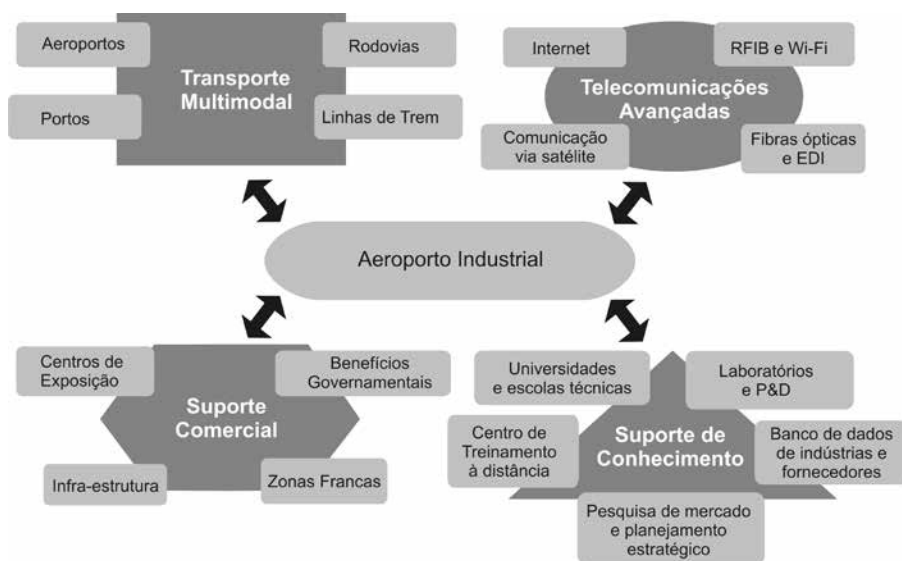


Figura 2: Esquema de Infraestrutura de Negócios para Implantação do Aeroporto Indústria Fonte: Kasarda (2003)

De acordo com Kasarda, os aeroportos industriais passam a ser vistos como local com elevada capacidade para a promoção e multiplicação de negócios e indutores de um crescimento diferenciado, com base em indústrias de alta tecnologia e de prestação de serviços. Além disso, acrescenta o autor, na medida em que ocorre a consolidação do aeroporto industrial uma nova forma urbana começa a surgir tomando a forma daquilo que denominou de Aerotropolis.

Kasarda apresenta as seguintes definições para Aerotropolis:

*“Similar in shape to the traditional metropolis of a central city and its commuter heavy suburbs, the Aerotropolis consists of an airport city core and an outlying area of businesses stretching fifteen miles along transportation corridors.”* (KASARDA, 2006:35)

*“Emerging corridors, clusters, and spines of airport-linked businesses are giving rise to a new urban form – the **aerotropolis** – stretching as much as 25 km from gateway airports.”* (KASARDA, 2005:16)

A Aerotropolis ainda é um termo teoricamente pouco fundamentado, particularmente no que se refere à analogia pretendida com a geografia urbana. A forma eloquente com que Kasarda tem defendido e popularizado a proposta de implantação do aeroporto-indústria e da Aerotropolis não encontra amparo no seu debate teórico, tendo em vista que seus textos são pouco densos, repetitivos e apresentam reduzido esforço de sistematização das nuances de um conceito pretensamente novo para as áreas de desenvolvimento urbano e regional.

Uma análise rigorosa do conceito de Aerotropolis, proposto por Kasarda, possivelmente revelaria a inexistência de inovação conceitual ou quebra de paradigma, mas tão somente uma atualização de termos e conceitos, a partir de ideias como a de “aviapolis” e a E18 *highway corridor* (Helsinki – Vantaa Airport) ou ainda de *airport-city*, surgida na década de 1970 nos Estados Unidos<sup>6</sup>. A cidade-aeroporto referia-se, naquela época, aos parques tecnológicos e empresariais situados junto a um campo de aviação. Eventualmente o termo também era utilizado para designar o município onde se situava o aeroporto de um grande centro, como era o caso de Helsinki: Vantaa era então considerada uma cidade aeroportuária (GÜLLER, 2003).

Outro aspecto importante a considerar nas análises realizadas por Kasarda é a inexorável relação de causalidade sugerida entre a implantação do aeroporto-indústria e o surgimento da Aerotropolis. A lógica sugerida é um raciocínio a partir do excepcional, que quando territorializada perde o sentido e as razões de convencimento, já que uma decisão política/institucional de criação de um aeroporto indústria não é suficiente para que empresas de alta tecnologia se multipliquem nesse espaço. Não há como deixar de considerar as condições estruturais e históricas de um país com dimensões continentais como o Brasil e as diferentes trajetórias tecnológicas de cada região.

A seguir analisaremos, a partir de diversas dimensões, a proposta de

---

6. Faço referência à Cidade Aeroporto (*airport city*), cuja origem do conceito encontra-se no livro “The Airport City and the Future Intermodal Transportation System” (1977), de autoria de H. McKinley Conway, devido ao equívoco teórico cometido pelas autoridades brasileiras responsáveis pela fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Cumpre assinalar que no Parecer de transferência dos vôos da Pampulha para Confins, o então diretor-presidente da ANAC, Milton Zuanazzi, faz referência ao conceito de Cidade-Aeroporto e atribui seu desenvolvimento ao professor John Kasarda.

implantação do aeroporto industrial em Minas Gerais, no Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN).

### 3. Análise da Implantação do Aeroporto-Indústria no AITN

O Aeroporto Internacional Tancredo Neves (também conhecido como Aeroporto de Confins), encontra-se localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, no município de Confins. Considerado um dos mais modernos do Brasil, em termos de infraestrutura e de prestação de serviços, o aeroporto vinha sofrendo grande ociosidade, que foi resolvida com a polêmica decisão de transferência de mais de 120 vôos do Aeroporto da Pampulha para o AITN.

Com essa decisão, dois problemas foram resolvidos simultaneamente. Primeiro, o Aeroporto da Pampulha, embora tivesse a comodidade de estar localizado próximo à área central de Belo Horizonte, apresentava precárias condições de segurança e superlotação. Segundo, embora o Aeroporto de Confins seja considerado o aeroporto do país mais distante do seu núcleo urbano de referência, cerca de 42 km de Belo Horizonte, apresentava grande ociosidade.

O Aeroporto de Confins (AITN) foi o primeiro aeroporto do país a receber a autorização pela Receita Federal, através da assinatura do ato declaratório de autorização em 2005, para implantação do conceito de aeroporto-indústria em seu sítio aeroportuário. Com isso, o aeroporto credenciou-se para a realização de atividades de armazenagem, exposição, demonstração, teste de funcionamento, industrialização, manutenção e reparo.

Como parte do programa-piloto de implantação do sistema de tributação no regime especial, foram autorizadas as instalações no sítio aeroportuário de três indústrias: Maxtrack, Clamper e VMI.

A expectativa do governo do Estado de Minas Gerais é que o aeroporto industrial de Confins se transforme num *hub* logístico multimodal para atender empresas brasileiras e latino-americanas voltadas para a exportação de produtos de elevado valor agregado, as quais dependem de cadeias de suprimentos globais com base no modal aéreo.

A proposta de criação do aeroporto-indústria no AITN, apresentada por John Kasarda, prevê a execução da obra em três fases e a conclusão

total do empreendimento em 2030. A primeira fase seria realizada entre 2006 e 2011, a segunda seria realizada entre 2011 e 2016, e, por fim, a terceira fase seria realizada entre 2017 e 2030.

A análise que se segue tem como objetivo fundamental avaliar os impactos oriundos da implantação do megaempreendimento do aeroporto industrial que está sendo construído nas instalações do atual Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), para o desenvolvimento econômico de Belo Horizonte e dos municípios que compõe a RMBH. A análise tem como base o relatório *“The Tancredo Neves Industrial Airport: Strategic Guidelines and Development Actions”*, desenvolvido em 2005 por John D. Kasarda, diretor do Kenan Institute of Private Enterprise (EUA).

### 3.1. Análise do Aeroporto Industrial segundo diferentes dimensões

Para analisar os possíveis impactos da implantação do aeroporto industrial no AITN, conforme proposta de John Kasarda, utiliza-se como referência a metodologia desenvolvida na pesquisa “Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano: o que se pode aprender com a experiência brasileira?”, financiada pelo Lincoln Institute of Land Policy (LILP) e coordenada pelo IPPUR/UFRJ.

De acordo com essa metodologia, os grandes projetos urbanos são avaliados segundo uma matriz de análise abrangente que, a partir das informações e insumos disponíveis, procura abordar os projetos urbanos e suas relações a partir de múltiplas ênfases ou dimensões (política, institucional, simbólica, arquitetônica-urbanística, fundiária, socioambiental e econômico-financeira).

#### 3.1.1. Dimensão Institucional

A proposta original denominada de Entreposto Aduaneiro Industrial – atualmente denominada de Aeroporto-Indústria – foi idealizada no Brasil pela Infraero e desenvolvida pela Receita Federal, ainda no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que regulamentou o regime especial de aeroporto industrial e autorizou o sistema em apenas quatro aeroportos internacionais: Confins (MG), Galeão (RJ), São José dos Campos (SP) e Petrolina (PE). Posteriormente, Viracopos, em

Campinas (SP), também reivindicou e conseguiu o credenciamento para funcionar como aeroporto-indústria.

A criação e as características operacionais do conceito aeroporto-indústria no Brasil, quanto aos aspectos legais, estão baseadas na seguinte legislação da Receita Federal:

– Medida Provisória nº 2.158-35, de 28junho2001 – “Cria o regime de entreposto aduaneiro para armazenagem de mercadoria estrangeira em local alfandegado de uso público, com suspensão do pagamento de impostos incidentes na importação”.

– Instrução Normativa SRF nº 79, de 11outubro2001 – “Dispõe sobre o regime de entreposto aduaneiro na importação e exportação”, instruções para operacionalização.

– Instrução Normativa SRF nº 80, de 11outubro2001 – “Dispõe sobre o regime de aduaneiro especial de entreposto industrial sob controle informatizado”, instruções sobre controle informatizado.

– Ato Declaratório Executivo COANA nº 15, de 20fevereiro2002 – “Especifica as informações a serem apresentadas para o controle dos recintos credenciados à operação do regime de entreposto aduaneiro”.

De forma mais detalhada, a operacionalidade do aeroporto-indústria, segundo a legislação em vigor, tem início com o seu credenciamento como recinto alfandegado de uso público e o processo de industrialização de mercadorias importadas sob o regime de entreposto aduaneiro.

O governo do Estado de Minas Gerais também tem atuado no sentido de promover a desoneração fiscal para as indústrias que se localizarão no AITN, para tanto foram assinados a Lei Pró-Confins, o decreto 44.210/06 e o decreto 44.301/06. Entretanto, como apontou Kasarda, para atrair indústrias de alto valor agregado e atingir elevado crescimento, os incentivos fiscais tradicionais têm importância relativa, uma vez que o governo precisa reforçar a capacidade logística do local, conectando a infraestrutura de transporte e oferecendo às firmas acesso rápido e eficiente aos fornecedores e aos consumidores.

### 3.1.2. Dimensão Simbólica

Nos discursos de apresentação do megaempreendimento do Aeroporto Industrial de Confins observa-se como centralidade a referência



aos textos e atuações de John Kasarda, consultor internacional, principal nome associado ao conceito e à experiência de implantação de aeroporto-indústria.

O incremento da competição global e a rápida expansão dos mercados promoveram uma substancial mudança na forma de realizações de negócios ao redor do mundo. Com isso, emergiu um novo ambiente comercial, onde preços e qualidade são necessários, mas não suficientes, para o sucesso competitivo. Nesse sentido, Kasarda afirma que *“an industrial advantage is being gained by firms that respond flexibly and rapidly to their domestic and global customers, delivering lower cost, high-quality products quickly and efficiently”* (Kasarda, 2005:06).

Em outras palavras, as transformações econômicas em curso estabelecem uma competição baseada no *gap* temporal de resposta aos estímulos da demanda, ou seja, a globalização trouxe a competição baseada no tempo, fazendo com que a *“speed, agility, and connectivity have become the competitive mantra of many of the world’s most successful firms”*<sup>7</sup>. Nesses termos, os ganhos de competitividade da firma no século XXI passariam a estar vinculados a três fatores inter-relacionados: conectividade, rapidez e eficiência.

Em face disso, Kasarda ressalta que os aeroportos assumem no século XXI uma importância fundamental para o desenvolvimento, tal qual ocorreu com as rodovias no século XX, as ferrovias no século XIX e os portos no século XVIII. Em última análise, o elemento central do comércio internacional de bens e serviços residiria nas estratégias multimodais, em que os aeroportos internacionais podem desempenhar um papel bastante estratégico.

Dada essa importância estratégica dos aeroportos na “nova economia”, em virtude de oferecer às firmas o acesso rápido e eficiente aos fornecedores e aos consumidores, uma nova exploração tem sido viabilizada por meio da criação do aeroporto-indústria. Ao mesmo tempo, a utilização do aeroporto para negócios intensivos em transporte aéreo teria gerado uma nova forma urbana – a *Aerotropolis*, conceito desenvolvido por John Kasarda – que corresponderia ao espraiamento do desenvolvimento em artérias que atingem até 25 km da localização do aeroporto-indústria. (Figura 3)

---

7. Kasarda (2005:02)



justificar a implantação do projeto de aeroporto-indústria/Aerotropolis no AITN.

Segundo Kasarda *“Pivotal to the vision, strategy and actions, is positioning TNIA as a leading multimodal air logistics hub that will drive airport linked industrial development on and near its property and substantially beyond airport perimeters, creating a greater Aerotropolis”* (Kasarda, 2005:04).

### 3.1.3. Dimensão Política

Um empreendimento das dimensões do aeroporto industrial/Aerotropolis, nos termos sugeridos por Kasarda, exige ações articuladas entre os três níveis de governo, tendo em vista os recursos financeiros exigidos para a implantação do empreendimento, os incentivos fiscais e creditícios necessários para tornar atrativa a área e, sobretudo, o atendimento das diversas externalidades negativas e demandas que ganharão densidade com a implantação do projeto.

Nesse sentido, as relações entre o governo federal, em particular da Infraero, e o governo do Estado de Minas Gerais, são importantes para viabilizar parte do que Kasarda denominou de primeira fase de implantação, ou seja, a disponibilização de infraestrutura *soft*, que se refere às obras de infraestrutura básica e dos pacotes de incentivos fiscais. O governo de Minas propôs realizar os investimentos necessários à execução das obras de infraestrutura para a implantação da primeira fase do aeroporto industrial junto ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), calculadas entre R\$ 10 milhões e R\$ 15 milhões.

A aproximação política do governo do estado com a Infraero é importante para negociar, em determinadas situações, prazos mais curtos nas decisões para implantação do projeto, uma vez que a Infraero é a responsável pela administração aeroportuária do AITN. Assim, fica a cargo da Infraero a autorização para a realização de obras de infraestrutura no sítio aeroportuário, bem como a realização de licitação de nove lotes que serão ocupados pelas empresas, num total de 46 mil metros quadrados, na primeira fase do projeto<sup>8</sup>.

---

8. Essa área é inferior à área atual ocupada pelo Centro de Manutenção de Aeronaves da Gol, localizada nas adjacências do Aeroporto de Confins.

Em geral, essas decisões são eminentemente políticas e condicionadas pelo orçamento da Infraero, o que denota que a aproximação do governo do estado poderá contribuir para acordos que priorizem a implantação do projeto. Além disso, Kasarda sugere que os entes federativos envolvidos diretamente com o projeto do aeroporto-indústria devam se articular com o propósito de coordenar o planejamento e revigorar a iniciativa público-privada para que o aeroporto possa atingir todo seu potencial como uma máquina para o desenvolvimento econômico, tanto em torno do aeroporto quanto ao longo da Região Metropolitana.

#### 3.1.4. Dimensão Econômico-Financeira

A implantação do megaprojeto do aeroporto-indústria/Aerotropolis, com base nas diretrizes propostas no estudo realizado por Kasarda, deverá ser precedida por um estudo de estimativas de custos de desenvolvimento e de potenciais impactos, uma vez que os custos parciais apresentados por Kasarda referem-se a valores de outros aeroportos-indústria, o que representa uma forte abstração em termos de projeção de custos do projeto e de condições orçamentárias.

Essa constatação é reconhecida inclusive por Kasarda que, ao projetar as ações e estratégias de implantação do AITN para o período entre 2006 e 2030, atribuiu não apenas ao setor público, mas também ao setor privado, a responsabilidade pela implantação do empreendimento.

#### 3.1.5. Dimensão Urbanística-Arquitetônica, Fundiária e Socioambiental

A localização do aeroporto no município de Confins, isolado do entorno e inserido em uma área frágil – o Carste de Lagoa Santa, submetida à legislação de proteção ambiental – limita os efeitos mais imediatos do projeto sobre as localidades mais próximas.

Contudo, entrevistas realizadas com gestores públicos<sup>9</sup>, revelam que vêm ocorrendo mudanças importantes nos municípios de Confins, Pedro Leopoldo e Lagoa Santa, muito embora essas mudanças sejam mais facilmente relacionadas à implantação da Linha Verde (com a melhoria da

9. Foram entrevistados o secretário de Turismo de Confins, os secretários de Desenvolvimento Econômico e Fazenda de Pedro Leopoldo e o secretário de Planejamento de Lagoa Santa.

acessibilidade à Belo Horizonte) e ao incremento da operação e do movimento de passageiros do Aeroporto de Confins, do que às expectativas relacionadas à implantação do aeroporto-indústria.

O secretário de Turismo de Confins enfatiza o incremento das atividades do aeroporto e as melhorias na Linha Verde, que teria reduzido em 30% o tempo de viagem para Belo Horizonte. Segundo ele, após a reativação do aeroporto a demanda na área de saúde e educação teria dobrado, embora, por outro lado, tenha aumentado o emprego da população nas atividades relacionadas ao aeroporto, que hoje empregaria aproximadamente 500 pessoas nos serviços internos e 100 pessoas no serviço de táxi, uma parte considerável das 5.680 pessoas residentes no pequeno município de Confins (IBGE, 2007).

O secretário relata também uma grande valorização fundiária nos últimos anos, citando como exemplo o caso da Granviver, empresa do grupo Séculus, que implantou um condomínio fechado, com lotes mínimos de 1.000m<sup>2</sup> que foram comercializados com enorme valorização imobiliária. Além disso, haveria regiões em Confins (núcleo Lagoa dos Mares) em que a valorização teria chegado a 500% no curto período de tempo.

As expectativas com relação ao novo uso industrial da área se refletem nas menções a loteamentos previstos para uso misto (industrial e residencial), como é o caso do Tecnopark e, especialmente, o Precon Park, área com cerca de 6 milhões de metros quadrados, onde estariam previstas a instalação de empresas de alta tecnologia, hotéis e condomínio residencial de luxo.

Os agentes públicos de Pedro Leopoldo também relataram a valorização dos terrenos e, especificamente, o aumento no valor dos aluguéis depois da reativação do Aeroporto de Confins. Contudo, a expectativa com relação ao Precon Park – 1/3 da sua área está no município de Pedro Leopoldo – é menor.

Também em Lagoa Santa, que abriga cerca de 37% do terreno do aeroporto e que perdeu o Polo de Microeletrônica para o município de Vespasiano, há previsão de condomínios industriais, embora existam poucas áreas para a implantação de empreendimentos em função da inserção de grande parte do município na APA Carste de Lagoa Santa.

Por fim, deve ser enfatizado que foi observada nas entrevistas com os secretários dos municípios de Confins, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo forte resistência à instalação de conjuntos habitacionais de baixo padrão, sejam eles públicos ou privados.

#### 4. Desorganizando a Fantasia

Os argumentos retóricos que serão arrolados têm como objetivo colocar em relevo crítico o excessivo otimismo em torno da proposta de instalação do aeroporto industrial na circunscrição do AITN e de suas possíveis repercussões sobre o desenvolvimento econômico da RM de Belo Horizonte.

A proposta de Kasarda é transformar o Aeroporto Industrial Tancredo Neves em um *hub* logístico multimodal no Brasil e na América Latina para empresas voltadas para a exportação, as quais dependem de cadeias de suprimento globais com base no modal aéreo para assegurar rapidez, agilidade e acessibilidade. A expectativa dos proponentes do projeto é que com a instalação do aeroporto industrial ocorra um novo e diferenciado ciclo de crescimento da economia de Minas Gerais.

Todavia, o sucesso do aeroporto-indústria, nos moldes sugeridos por John Kasarda, dependeria de pelos menos quatro hipóteses heróicas, cuja viabilidade parece distante da realidade da economia mineira.

A primeira hipótese refere-se à necessidade de transformar o Aeroporto de Confins no principal aeroporto de distribuição (*hub*) de passageiros e de carga do país, a partir da adoção do sistema *hub and spoke*<sup>10</sup>.

A lógica pretendida por Kasarda ignora o papel central das companhias aéreas na determinação dos poucos aeroportos “hubs” do país, as negociações técnicas com a ANAC e com a Infraero e, sobretudo, a centralidade econômica exercida por São Paulo e Rio de Janeiro. Nessas cidades se localizam as sedes das principais empresas aéreas e onde as estratégias para otimização de vôos são executadas, de modo a ter uma utilização mais intensiva das aeronaves e melhor exploração econômica das rotas mais rentáveis.

---

10. O sistema Hub-and-spoke, desenvolvido pelas grandes empresas aéreas para ampliar a eficiência alocativa das aeronaves (networks), significa que alguns poucos aeroportos (hubs) concentram a maior parte do tráfego aéreo, recebendo e redistribuindo os passageiros para outras localidades (spokes), por intermédio de parcerias com empresas regionais.



Figura 4: Hub and Spoke proposto por Kasarda para o AITN Fonte: Kasarda (2005)

Kasarda parte da suposição que o AITN se transformaria no principal *hub* do país, o que se mostra uma hipótese pouco realística para um horizonte temporal considerável. É pouco provável que as companhias aéreas estabeleçam mudanças nas suas rotas para otimização modal a partir do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, uma vez que São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília (*hub* para as regiões Norte e Nordeste) apresentam características econômicas para serem os principais *hubs* do país.

O caso do Aeroporto de Congonhas retrata a realidade de como funciona o setor aéreo brasileiro. A despeito de possuir uma pista bastante restrita, estar localizado numa área urbana densamente povoada e sem possibilidade de expansão do sítio aeroportuário, ainda é o principal *hub* do transporte aéreo de passageiros do país. A questão é bastante simples para se pensar: quem e quais os fatores que determinam os *hubs*?

Uma segunda hipótese é que as principais indústrias de alta tecnologia instaladas no Brasil, como por exemplo, IBM, Dell, Motorola, Lucent, Samsung, Alcatel e Texas Instruments, muitas das quais localizadas nas proximidades do Aeroporto de Viracopos (Campinas-SP) promovam alterações nas suas decisões locais e transfiram sua planta industrial para a área do aeroporto-indústria de Confins.

O Aeroporto de Viracopos é o segundo maior aeroporto internacional do Brasil, possui o maior terminal de cargas da América do Sul, movimentando um terço do comércio internacional do país e também está em processo de instalação do aeroporto industrial. A cidade de Campinas é um importante polo de alta tecnologia, onde se encontram localizadas 50 das 500 maiores empresas do mundo e a universidade (Unicamp) com maior número de depósitos de patentes do Brasil. Além disso, algumas das empresas listadas anteriormente estão localizadas no máximo a 30 km do Aeroporto de Viracopos e dispõem de rodovias de excelente qualidade até o aeroporto.

Nessas condições não parece crível que ocorra uma mudança coletiva nas decisões locais e que essas empresas se transfiram para a área industrial de Confins. Embora Kasarda apresente uma ampla lista de potenciais empresas que seriam atraídas para o AITN, não expõe as razões econômicas que explicariam a ocorrência de modificações profundas nas estratégias locais e comerciais dessas empresas, de modo a promover uma reordenação espacial da produção e uma reconfiguração econômica do país. Neste caso, nota-se que não se leva em conta uma premissa básica da teoria de decisão local para indústrias com elevado conteúdo tecnológico que é a inércia local, isto é, os custos envolvidos na realocação de uma atividade e as dificuldades em replicar fatores de atração em outras regiões produzem uma forte restrição a mudanças repentinas das plantas industriais.

Nesse contexto, cumpre assinalar as palavras de Diniz e Gonçalves(2005):

*“(...) para quaisquer recortes teóricos que relacionem inovação e desenvolvimento regional, a concentração prévia da base produtiva e de geração de inovações cria inércia local, que dificilmente é quebrada, reforçando o padrão local da economia brasileira e, especialmente, das atividades mais intensivas de conhecimento.” (Diniz & Gonçalves, 2005:165).*

Além disso, dois outros pontos são importantes para serem objetos de rápidas reflexões: a pauta das exportações de Minas Gerais e o escoamento aéreo da produção mineira.



A análise do comércio exterior de Minas Gerais mostra que as receitas decorrentes das exportações atingiram US\$ 31,2 bilhões em 2010, o que representou uma participação de 15,5% do total exportado pelo país. Esse desempenho colocou o estado na segunda posição entre os maiores estados exportadores do país.

Um olhar mais atento sobre a pauta de exportações, no entanto, aponta para a elevada concentração em determinadas cadeias produtivas. Em 2010, os dez principais grupos de produtos exportados representaram aproximadamente 95% do total das exportações mineiras, enquanto que os três principais grupos de produtos (minero-metalúrgica, produtos metalúrgicos e de café e derivados), resultaram numa participação de 72,5% do total exportado pelo estado (Gráfico 1).

Diante desse quadro, é forçoso reconhecer que esses grupos de produtos não são compatíveis com o perfil desejado de produtos que utilizam o modal aéreo como base estratégica de distribuição.

Principais Grupos de Produtos

Valores em milhões US\$ FOB

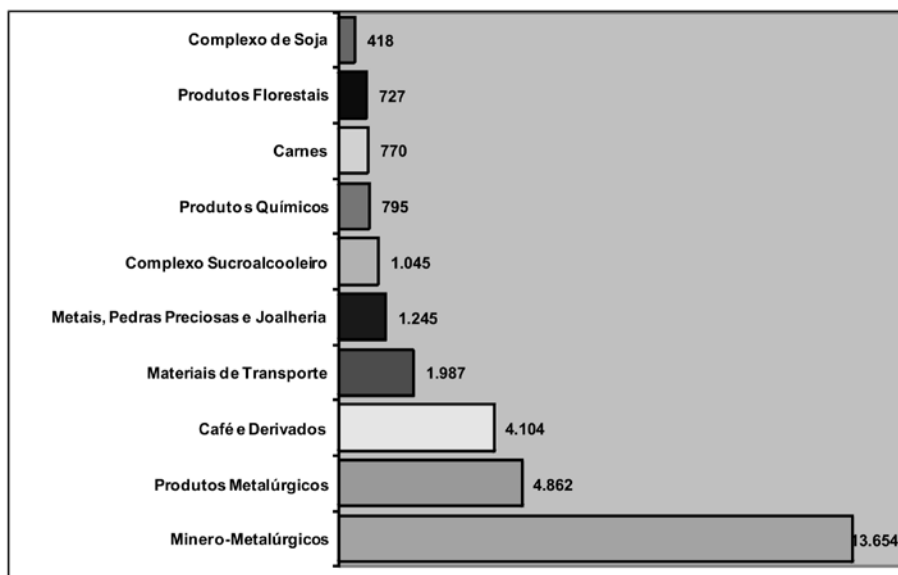


Gráfico 1: Exportações do estado de Minas Gerais em 2010 Fonte: MDIC/SECEX

O segundo ponto procura conhecer o montante das vendas externas realizadas pelo modal aéreo e a base aeroportuária utilizada para escoamento da produção mineira.

Os dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) revelam que 5,5% das exportações (valores) de Minas Gerais foram realizadas pelo modal aéreo em 2009, que significou um irrisório montante de US\$ 1,06 bilhão. Essa participação foi atingida em virtude de uma significativa queda de 23% das exportações realizadas através do modal marítimo, que mesmo assim manteve sua posição dominante no escoamento das exportações mineiras, com 88,8% do total das vendas externas.

A análise da base aeroportuária utilizada para a realização das exportações de produtos provenientes de Minas Gerais, conforme dados apresentados no Gráfico 2, mostra significativa participação do Aeroporto Internacional de Guarulhos, no Estado de São Paulo, sendo responsável por 88,3% do valor operado de carga aérea de exportação em 2009. Em segundo lugar aparece o Aeroporto de Viracopos em Campinas, seguido pelo Aeroporto do Galeão, no Rio de Janeiro.

O Aeroporto de Confins foi responsável pelo escoamento de apenas 1% do valor total exportado por Minas Gerais, ou seja, cerca de US\$ 11,6 milhões. Por outro lado, consolidou como o principal operador de cargas aéreas de importação para o estado com 62,7% do total, somando US\$ 581,7 milhões em 2009.

Uma terceira hipótese que depreende do relatório apresentado por Kasarda é que haverá a atração de uma grande quantidade de indústrias de alta tecnologia e prestadoras de serviços que se distribuirão nas áreas do aeroporto e ao longo de artérias de até 25 km em torno do aeroporto industrial, formando o que denominou de Aerotropolis.

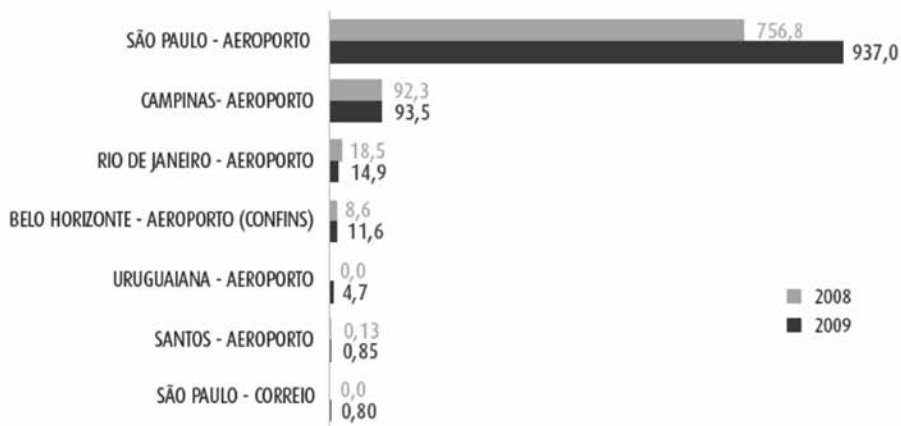


Gráfico 2: Principais Aeroportos De Saída Dos Produtos De Minas Gerais  
Fonte: MDIC/SECEX

O questionamento a essa hipótese está diretamente relacionado com a discussão anterior, ou seja, considerando que as condições apresentadas para a atração de empresas de alta tecnologia para a área do aeroporto-indústria não são razoáveis, é lógico supor que a atração de uma grande quantidade de empresas de alta tecnologia e prestadoras de serviços para ocupar artérias de até 25 km do portão do aeroporto não parece guardar convergência com a realidade econômica de Minas Gerais. A Aerotropolis proposta por Kasarda poderá não passar de uma *village*, pois certamente a área não deverá atrair empresas de alta tecnologia suficientes para ocupar esse espaço.

Uma quarta hipótese é a efetiva participação da iniciativa privada no financiamento desse megaempreendimento para a implantação do aeroporto-indústria e da Aerotropolis.

O ponto inicial para o debate seria o custo de implantação do projeto do aeroporto industrial no sítio do Aeroporto Industrial Tancredo Neves, que não é definido por Kasarda, embora reconheça por meio de comparações com outros aeroportos-indústria que o montante necessário para a realização dos investimentos seja relativamente elevado. Um exemplo ilustrativo do volume de recursos financeiros necessários é o Hong Kong Industrial Airport (HKIA), cujo montante previsto de investimentos para a execução do projeto foi de US\$ 20 bilhões.

O estado de Minas Gerais investiu R\$ 10 milhões até o momento em infraestrutura para viabilizar o aeroporto-indústria, um montante inferior

aos gastos realizados pelo HKIA com canaletas e sistema de drenagem de pista. Ainda como parâmetro podem ser mencionados os valores pagos à Consultoria Changi Airports International (CAI), para elaboração do MasterPlan do Aeroporto de Confins, que custou R\$ 5 milhões, ou seja, 50% do montante investido em infraestrutura.

O pressuposto é que todo gestor público tenha conhecimento de quanto custará o empreendimento no momento em que propõe uma obra dessa magnitude, especialmente para analisar o custo de oportunidade, já que os recursos públicos são escassos. Ainda que havendo certo consenso político em torno da importância ou da necessidade de implantação do projeto, o orçamento do empreendimento permite estabelecer as parcerias necessárias para a execução das obras.

Kasarda afirma em diversos momentos a necessária participação da iniciativa privada na implantação do projeto. Entretanto, a experiência nacional e internacional tem mostrado que afirmar que o projeto terá a participação do setor privado, através das PPP (Parceria Público-Privado), não é garantia de recursos para a execução do empreendimento. No caso específico desse megaprojeto a execução também deveria estar nas prioridades orçamentárias do governo federal (PAC), da Infraero etc.

Há outros problemas não menos relevantes que deverão entrar na pauta de discussões, como a divergência entre a Instrução Normativa 241 da SRF e a proposta da Aerotropolis, que não contempla as empresas que se instalem fora do recinto alfandegado; os impactos dos incentivos tributários concedidos sobre os demais municípios do estado; a ampliação da frequência de vôos e variedade de destinos; ampliação da logística multimodal; e a construção de uma nova pista.

Ainda que o AITN não apresente a mesma escala comercial e conectividade de outros aeroportos-indústria localizados na Europa e na Ásia, o forte crescimento do número de passageiros nos últimos anos tornará mais intenso o tráfego aéreo em Confins, exigindo investimentos mais consistentes em infraestrutura aeronáutica para o efetivo atendimento dessa expansão<sup>11</sup>. Com a expectativa de ampliação do volume de cargas

---

11. De acordo com o MasterPlan elaborado pela Consultoria Changi Airports International (CAI), a perspectiva é de que, no médio prazo, 12 milhões de passageiros/ano passem a utilizar anualmente os serviços aéreos de Confins. A expectativa do governo do Estado de Minas Gerais é que os investimentos promovam a ampliação da infraestrutura aeroportuária de Confins para atender 20 milhões de passageiros/ano em 2020.

em Confins, sobretudo a partir de instalações das indústrias nas áreas al-fandegadas, tornará necessário a construção de uma nova pista destinada exclusivamente a aviões cargueiros, com dimensões superiores às atuais, para que possam decolar em *full load*.

## 5. Considerações Finais

Em face de todo o exposto ao longo do trabalho é razoável concluir que os fundamentos e razões invocadas por John Kasarda para justificar a implantação do aeroporto industrial em Confins e o surgimento da Aero-trópolis são merecedoras de contundentes críticas, em virtude da insubsistência dos argumentos diante dos condicionantes estruturais apresentados pela economia mineira.

Em que pese o fato da decisão de implantação do aeroporto industrial nas instalações do AITN ser uma opção deliberadamente política é necessário que as motivações econômicas e de desenvolvimento – acaso invocadas pelo governo para justificar o projeto – sejam devidamente fundamentadas e não apenas enunciadas abstratamente.

De maneira correlata, é motivo de perplexidade a adesão incondicional e a forma acrítica com que os formuladores de políticas públicas, pesquisadores da área de desenvolvimento econômico e as equipes de planejamento do estado e da prefeitura de Belo Horizonte – reconhecidamente entre as melhores do país –, têm se submetido à proposta do aeroporto-indústria. Não há a devida preocupação de expor uma reflexão em relação à efetividade dos resultados sugeridos e a prioridade do empreendimento na agenda de demandas sociais e das políticas públicas.

Nesta perspectiva, cumpre assinalar que o Projeto Global TransPark (GTP) apontado invariavelmente por Kasarda como modelo a ser seguido pelo AITN, tem sido vigorosamente questionado nos Estados Unidos, desde sua implantação, devido aos resultados pouco expressivos quando comparado com a proposta do projeto. Nesse sentido, são ilustrativas as palavras de John Hood, então presidente da *John Locke Foundation*:

*“Over the past two decades, two of the worst tastes in North Carolina government have been the Global TransPark and the Golden LEAF Foundation. Both were products of a political class that had more power*

*than sense. The TransPark was the 1980s brainchild of a UNC-Chapel Hill sociologist, John Kasarda, who thought that North Carolina could create a just-in-time manufacturing hub around an elongated rural airstrip. He was wrong. Unfortunately, he convinced former governors Jim Martin and Jim Hunt to pursue the idea, and they convinced state and federal lawmakers to plow nearly \$90 million into the Kinston jetport.”* (HOOD, 2008) (grifo nosso)

A análise das diversas dimensões do projeto aeroporto-indústria revelou não apenas a grandiosidade do empreendimento, mas os enormes desafios para implantação desse projeto no Aeroporto de Confins. Não obstante, é necessário ter em conta que a aplicação de qualquer método econométrico de hierarquização de potencialidade apontaria o Aeroporto do Galeão (Rio de Janeiro) e o Aeroporto de Viracopos (Campinas-SP), como as opções mais viáveis para lograr êxito na implementação do conceito de aeroporto-indústria no país.

O desafio do desenvolvimento econômico exige um grande esforço para dar conta da complexidade das questões envolvidas. Nesse sentido, o reconhecimento da especificidade local do fenômeno do desenvolvimento impõe um alerta à adoção de políticas de desenvolvimento baseadas na simples transposição de modelos de sucesso em outros países, como o do Vale do Silício, dos distritos industriais italianos, *airport-cities asiáticos* e aeroporto-indústria.

A análise apresentada por Kasarda desconhece esses elementos histórico-estruturais da economia local, preferindo um raciocínio a partir do excepcional, do extravagante, o que torna a proposta da Aerotropolis um desvario intelectual, dissociada das condições e das trajetórias históricas do Estado de Minas Gerais.

Esse é um risco que se corre quando se adota como estratégia de legitimação a contratação de consultorias internacionais, como o Instituto Kenan da Universidade da Carolina do Norte (EUA), a Jurong Consultants, a Consultoria Changi Airports International (Cingapura), todos com a missão de preparar o AITN para os novos tempos de modernidade e prosperidade.

Em última análise, diante dos possíveis entraves e condicionantes que impediriam a transformação do AITN no principal *hub* logístico do Brasil, condição *sine-qua-non* para o sucesso do aeroporto-indústria e da Aero-

tropolis apresentada pelo professor Kasarda, o que esperar desse megapreendimento?

Há um leque de configurações possíveis, entretanto, o cenário mais provável é que ocorram mudanças fundamentais na implementação do projeto em direção a uma proposta muito mais modesta, porém preservando a autoria como meio de legitimação. Logicamente, o aeroporto-indústria deverá atrair indústrias de base tecnológica, ainda que poucas tenham como característica a dependência da cadeia global de suprimentos, mas que entrarão na concorrência pelos lotes para aproveitar os benefícios fiscais e financeiros de estarem localizadas num entreposto aduaneiro especial. Entretanto, é possível que nos primeiros leilões a demanda das indústrias pelos lotes seja bastante reduzida, justamente por não apresentarem elevada dependência da cadeia global de suprimentos, procurarão forçar melhores condições de entrada. Por fim, ainda que essas poucas indústrias passem a servir como base das justificativas políticas para o sucesso do aeroporto-indústria, os resultados deverão ser muito inferiores àqueles sugeridos pelo professor John Kasarda.

## 6. Referências

CASTELLS, Manuel. **La ciudad informacional, tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional**. Madri: Editora Alianza Editorial, 1989.

COSTA, H. S. M. (coord.), VAINER, C. (coord.), OLIVEIRA, F. L., COSTA, G. M., FARIA, J. R. V., PAIVA, C. C., MENDONÇA, J. G., CARMO, L. N., MONTE-MOR, R. L. M., NASCIMENTO, N. O., BAPTISTA NETO, O., LAGE, S. D. L. E., INACIO, R. A. C., ANDRADE, H. **Estratégia de Desenvolvimento da Cidade, com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)**. Relatório Técnico. Belo Horizonte: UFMG e IPPUR/UFRJ, 2009.

DINIZ, Clélio Campolina & GONÇALVES, Eduardo. Economia do Conhecimento e Desenvolvimento Regional no Brasil. in: **Economia e Território**. Diniz, C.C.& Lemos, M. B. (orgs.). Editora UFMG, Belo Horizonte, 2005.

GREIS, N. P., KASARDA, J. D. e POWELL, W. T. (1997) **Center for Logistics and Global Strategy: How the Global Transpark Will Support The Agile Enterprise**. Kenan Institute of Private Enterprise.

GÜLLER, Mathis & GÜLLER, Michael. *From Airport to Airport City*. Airports Region Conference, Barcelona Spain, 2001.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 1993. 349 p.

HOOD, John. **The Global TransPark's New LEAF**. Carolina Journal, 2008. Disponível em: [http://www.carolinajournal.com/exclusives/display\\_exclusive.html?id=4782](http://www.carolinajournal.com/exclusives/display_exclusive.html?id=4782)

KASARDA, John. **Logistics and the Rise of the Aerotropolis**. Real Estate Issues. 25, p. 43-48, 2000.

\_\_\_\_\_. **Logistics & The Rise of Aerotropolis**. American Society of Real Estate Counselors, 2001a.

\_\_\_\_\_. **From Airport City to Aerotropolis**. Airport World 6. n° 4, p. 42-45. Aug-Sep, 2001b.

\_\_\_\_\_. **The Tancredo Neves Industrial Airport: Strategic Guidelines and Development Actions**. Kenan Institute of Private Enterprise. University of North Carolina, 2005.

\_\_\_\_\_. **The Rise of the Aerotropolis**. The Next American City. P. 35-37. 2006.

LOURES, Paula Lavorato. **Análise da Priorização de Aeroporto Industrial no Brasil**. Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). São José dos Campos, 2007. (dissertação de mestrado).

PALHARES, Guilherme Lohmann. **Aeroportos, Turismo e Desenvolvimento Socioeconômico**. (COPPE/UFRJ). Rio de Janeiro, 2001. (dissertação de mestrado).

SRF, Secretaria da Receita Federal. Legislação: Instrução Normativa 241, 2002.



# Discursos e impactos em grandes projetos urbanos: estudo de caso sobre a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves

---

*José Ricardo Vargas de Faria<sup>1</sup>*

No campo das disputas sobre como transformar as cidades, os fins e os meios em jogo constituem um amplo cabedal de ideias, técnicas, projetos, intervenções, instrumentos jurídico-administrativos etc. que são permeados por ideologias e opções políticas. Desde um planejamento normativo de caráter sistêmico, recentemente “enriquecido” pelos processos participativos, até a estratégia de realização de obras pontuais como instrumento de estímulo à revitalização da cidade, elaborada ideologicamente como “acupuntura urbana”<sup>2</sup>, cada concepção reivindica para si a capacidade de promover o desenvolvimento – e não é demais lembrar que para cada concepção a palavra desenvolvimento assumirá um sentido distinto. Como afirmam Sanchez et al.:

“Competitividade, “empresariamento” (urbano), planejamento estratégico (por projetos), intervenções pontuais, entre outros enunciados, passam a compor o rol das iniciativas a serem adotadas pelos administradores das cidades vinculados aos mais diversos matizes político-ideológicos. Tal enunciado tem sido apresentado como solução modelar “milagrosa” voltada à instauração de um consenso que, por sua vez, conduz a uma cidadania fabricada que acaba dando suporte às iniciativas a ela vinculadas. (SANCHEZ et al., 2005, p.37)”

Neste campo, a análise que se pretende desenvolver a seguir se re-

---

1. Engenheiro civil e doutorando em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ. Professor do Departamento de Transportes da Universidade Federal do Paraná e cooperado da Ambiens Sociedade Cooperativa.

2. (LERNER, 2007)

laciona com os estudos que investigam sobre a ideia de que o desenvolvimento pode resultar de grandes intervenções que interfiram substancialmente nas relações socioespaciais e econômicas da cidade. Nomeados como Grandes Projetos Urbanos (GPU) a literatura recente tem abordado estas intervenções no sentido de compreender as consequências e os pressupostos a elas relacionados.

O caso tomado como objeto de estudo foi o Centro Administrativo de Minas Gerais (CAMG) – posteriormente denominada Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves –, obra do governo estadual destinada a concentrar e abrigar suas atividades administrativas e que se localiza ao norte do município de Belo Horizonte, fronteira com municípios vizinhos pertencentes à Região Metropolitana (ver Imagem 18 **CADERNO DE IMAGENS**, p. 347). A análise foi desenvolvida como parte das atividades do “Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte” e complementada com informações recentes, especialmente as notícias divulgadas na inauguração do empreendimento. Esse estudo, realizado entre novembro de 2007 e abril de 2008, analisou sete Grandes Projetos localizados no Vetor Norte da RMBH<sup>3</sup> considerados pela Prefeitura de Belo Horizonte como expressão da estratégia de uma nova configuração industrial no Vetor Norte da RMBH e, além disso, como prenúncio de possíveis rupturas e alterações no quadro socioeconômico e espacial metropolitano como, por exemplo, a ampliação da atração populacional, o aumento dos níveis de ocupação na região, a especulação imobiliária com o aumento do valor dos imóveis e a pressão por infraestrutura e serviços públicos urbanos. A expectativa da Prefeitura de Belo Horizonte era a de que este estudo subsidiasse a proposição de alternativas para minimizar os impactos negativos e identificar estratégias de desenvolvimento, potencializando os resultados das intervenções na região.

Como referência teórico-metodológica para o estudo foram adotados os resultados da pesquisa “Grandes Projetos de Desenvolvimento Ur-

---

3. (1) o Aeroporto Industrial de Confins, (2) o Parque Tecnológico BHTEC, (3) o Polo de Semicondutores no município de Vespasiano, (4) a Linha Verde, (5) o Contorno Viário Norte, (6) a Estação de Integração e Centro Comercial Vilarinho e (7) o Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais, atualmente denominada de Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves.

bano: o que se pode aprender com a experiência brasileira?” (VAINER, 2006; NOVAIS et al. 2007), realizada no âmbito do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Os grandes projetos urbanos foram avaliados segundo uma matriz de análise abrangente que abordou os projetos e suas relações com a cidade a partir de múltiplas dimensões<sup>4</sup> que, tomadas em interação, tratam-se, em verdade, de ênfases sobre determinadas perspectivas e sua relevância depende das características próprias de cada projeto. Neste capítulo, em função do apelo simbólico que a Cidade Administrativa assume em relação ao conjunto das transformações em curso no Vetor Norte da RMBH, será destacada a ênfase na dimensão simbólica e nas suas relações com as dimensões política e institucional.

Na conclusão do trabalho indica-se como o conjunto de processos observados no Vetor Norte, que associa as várias centralidades secundárias, as áreas massivas e os outros novos elementos metropolitanos – Aeroporto Internacional de Confins, a Linha Verde e outros grandes empreendimentos previstos e/ou em implantação no Vetor Norte – se associam à CAMG como elemento catalisador de um discurso que visa afirmar determinados valores – desenvolvimento, monumental, eficiência administrativa, nova centralidade – e associar estes valores a um projeto político. Por outro lado, como estes mesmos valores são disputados e questionados evidenciando o próprio processo de luta simbólica.

## **1. Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves – CAMG**

A CAMG é um projeto do governo do Estado de Minas Gerais que tem por finalidade criar uma estrutura centralizada para o exercício das atividades administrativas do estado. Localiza-se no extremo norte do município de Belo Horizonte, próximo às divisas com os municípios de Vespasiano e Santa Luzia.

Entre os fatores que foram anunciados pelo governo para escolha da área de implantação, destaca-se a contemplação das regiões mais periféricas e carentes de forma a integrá-las aos vetores de desenvolvimento da

---

4. Política, institucional, simbólica, arquitetônico-urbanística, fundiária, socioambiental e econômico-financeira.

cidade. Assim, elegeu-se a área do antigo hipódromo Serra Verde – Jockey Club do Brasil –, localizada no extremo norte de Belo Horizonte e vizinha aos municípios de Vespasiano, Santa Luzia e Ribeirão das Neves, após abandono de escolhas anteriores que haviam recaído sobre outras localizações, entre elas o Aeroporto Carlos Prates, localizado a oeste e próximo ao eixo de ocupação Belo Horizonte- Contagem-Betim. Assim, o empreendimento foi construído no bairro Serra Verde, em Belo Horizonte, às margens da rodovia Prefeito Américo Gianetti (MG-10) que recebeu obras de melhorias e ampliação de sua capacidade pelo projeto denominado Linha Verde, tornando-se o “principal eixo articulador viário do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)” (LUME, 2006, p.51).

As obras da CAMG foram iniciadas em 2008 e sua inauguração ocorreu no dia 3 de março de 2010, data do centenário de nascimento de Tancredo Neves. O projeto arquitetônico, elaborado pelo arquiteto Oscar Niemeyer, conta com três edificações principais: além do Palácio do Governo, dois grandes edifícios de 15 andares e 200 metros de comprimento que abrigarão as secretarias e demais órgãos da administração, perfazendo um total de 276.459,69 m<sup>2</sup> de área construída em um terreno de 804.000 m<sup>2</sup> (ver Imagem 19, **CADERNO DE IMAGENS**, p. 347) . Prevê-se que a CAMG seja capaz de receber aproximadamente 30 mil pessoas por dia, entre funcionários, visitantes e usuários.

A CAMG foi objeto de licenciamento ambiental, para o qual foi elaborado um abrangente conjunto de estudos, consubstanciados no EIA-RIMA (LUME, 2006), do qual destacam-se como subsídios para a presente análise principalmente aqueles referentes ao chamado Meio Antrópico. Como parte do processo de licenciamento, foi realizada em 04/05/07, Audiência Pública, por solicitação da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG)<sup>5</sup>, empreendedora do projeto, e da Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA). Foram consideradas, neste estudo, diferentes áreas de impacto, em função: i) da Economia Urbana e Estrutura Metropolitana, ii) da Demografia e Socioeconomia, iii) Patrimônio Cultural e Edificado, variando desde a consideração de impactos no entorno imediato até a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Na perspectiva do governo do Estado de Minas Gerais, a Cidade Ad-

---

5. Empresa de economia mista cujo acionista majoritário é o Estado de Minas Gerais. Ao lado do BDMG, Cemig, Gasmig, Jucemg e do Indi, integra o sistema liderado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais ([www.codemig.com.br](http://www.codemig.com.br))

ministrativa faz parte de uma diretriz denominada “Choque de Gestão”, ou seja, a adoção do paradigma gerencial que, nas palavras do governador, “compõe-se de um conjunto de medidas de natureza legal e administrativa para aprimorar o estado mediante uma mudança no comportamento da máquina pública” e visa, essencialmente, “gastar menos com o estado e mais com o cidadão” (NEVES, 2004, p.4). Nesta concepção, anuncia-se a necessidade de um novo desenho institucional, que inclui a necessidade de centralização dos serviços da administração pública em um mesmo local, surgindo, então, a decisão de implantação do Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais (CAMG).

## 2. Dimensões política e simbólica dos impactos da CAMG

O projeto da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves é, entre os projetos estudados, o que melhor reflete a estreita articulação entre as dimensões política e simbólica<sup>6</sup>, confirmando que a implementação de grandes projetos urbanos é um campo privilegiado de legitimação de projetos políticos em função do seu poder de sedução e de síntese – por meio de uma expressão territorial – de valores e visões de mundo. Articulando as contribuições de Harvey e Bourdieu, Novais lembra que o real e sua representação constituem-se mutuamente e, em sua autonomia relativa, as representações são objeto de estratégias e disputas. A luta das representações, “no sentido de imagens mentais e também de manifestações sociais destinadas a manipular as imagens mentais” (BOURDIEU *apud* NOVAIS, 2007, p. 137) será expressão de investimentos políticos de diferentes interessados em conferir determinados sentidos à realidade. Mais especificamente, a “disputa pelo poder de representar o espaço se configura como a disputa política para influir em sua produção material e simbólica, isto é, a disputa em torno da legitimidade de evocar uma dada imagem que o demarque, inscrevendo-lhe sentidos que sejam socialmente reconhecidos” (Idem).

Ao analisar o caso da CAMG, pode-se, inicialmente, observar estratégias de manipulação de imagens mentais a partir dos aspectos arquitetônicos da obra. O porte da obra – elaborada por um arquiteto renomado – e sua associação com o projeto político do governador do Estado de

---

6. O que corrobora os resultados de pesquisa recente realizada sobre a experiência brasileira de implementação de grandes projetos urbanos (VAINER, 2006).

Minas Gerais, é destacado na imprensa por meio de notícias que associam a CAMG com a disputa eleitoral para a presidência em 2010.

“Projetado pelo arquiteto Oscar Niemeyer, o Centro Administrativo reunirá, em um mesmo espaço físico, todas as secretarias de Estado. A previsão é que a obra ficará pronta em dezembro de 2009, nove meses antes das eleições de 2010 e três meses antes de o governador Aécio Neves deixar o cargo se for disputar a presidência da República.” ([http://www.lagoasanta.com.br/reportagens/mg10\\_serra\\_verde\\_centro\\_adm\\_gov\\_mg.htm](http://www.lagoasanta.com.br/reportagens/mg10_serra_verde_centro_adm_gov_mg.htm), acessado em 28 de fevereiro de 2008)

Como se verá mais adiante, o discurso sobre a CAMG remete à construção de uma imagem empreendedora, desenvolvimentista e de eficiência e transparência na administração pública para o governador Aécio Neves.

Destaca-se também que, aparentemente, o governo municipal de Belo Horizonte apoiou as ações do governo estadual formando, especialmente a partir das estruturas de gestão metropolitana, uma importante força política para viabilizar intervenções desta natureza. Por outro lado, cabe destacar a capacidade relativamente baixa de influência dos governos municipais mais diretamente afetados pela implantação da CAMG – Ribeirão das Neves, Vespasiano e Santa Luzia – nos processos decisórios relacionados aos investimentos no Vetor Norte da RMBH. Tal subordinação se expressa não somente nas disparidades em termos de finanças públicas e capacidade de investimento dos municípios, como também na representação política nas instâncias de gestão metropolitana recentemente instituídas.

Embora o EIA/RIMA tenha buscado estabelecer uma caracterização do funcionalismo público municipal e suas demandas, há poucas informações sobre a organização e o posicionamento político dos funcionários do estado e dos moradores da região de Serra Verde, que se constituem potencialmente como atores políticos mais diretamente interessados na proposta da CAMG. Apenas se apresentam pesquisas que indicam que os moradores têm pouco ou nenhum conhecimento ou informação sobre o projeto.

A este respeito é interessante observar a participação da sociedade civil na audiência pública ocorrida durante o processo de licenciamento da CAMG<sup>7</sup>. No momento destinado às manifestações da sociedade civil,

---

7. A audiência pública ocorreu em maio de 2007, no espaço do SESC de Venda Nova.

pronunciaram-se 16 instituições/organizações. Destas, duas se referiam a uma Comissão de Acompanhamento da Implantação da CAMG, uma era relacionada a uma faculdade e dizia respeito à qualificação de mão de obra local. Além destas deve-se registrar uma Associação de Servidores de Meio Ambiente expressando sua preocupação com as novas condições de trabalho originadas da mudança, em especial com transporte para a CAMG e as condições locais quanto à qualidade do ar ou existência de atividades culturais para os servidores. Todas as demais manifestações foram feitas por organizações de caráter estritamente local, particularmente do bairro Serra Verde ou de Venda Nova. De forma geral, expressam sua preocupação com as transformações que ocorrerão no bairro ou região, com o provável adensamento construtivo e populacional, a perda de áreas de lazer e de relações sociais de vizinhança, o possível incremento da violência etc. Na oportunidade registraram suas demandas pela resolução de antigos problemas como o tratamento de cursos d'água, canalização de esgotos, melhorias na saúde, enfim, questões típicas do dia a dia das áreas frágeis e/ou carentes. No geral, não se percebe uma rejeição ao projeto, visto em muitas falas como uma oportunidade (rara) de canalização de investimentos para a região.

Em termos regionais, entretanto, é digno de nota que nenhuma organização da sociedade civil de municípios vizinhos, particularmente de bairros limítrofes, como o Morro Alto em Vespasiano, o São Benedito em Santa Luzia, ou Justinópolis em Ribeirão das Neves, tenha comparecido ou registrado suas preocupações na ocasião. Neste sentido, a Audiência Pública caminhou na contramão e pouco contribuiu para o aprimoramento do EIA-RIMA, que claramente privilegiou uma abordagem de análise em escala metropolitana ou pelo menos microrregional.

Na visão expressa com bastante clareza no EIA-RIMA, a implantação do novo centro administrativo do Estado, mais do que uma simples adição de uso ao espaço urbano existente, representa a busca de uma nova vocação e vitalidade para as áreas de seu entorno, seja relativa aos aspectos socioeconômicos, culturais, físico-espaciais, ambientais, promovendo o incremento da qualidade de vida. O discurso que enfatiza a oportunidade de criação ou incremento de novas centralidades na periferia permeia grande parte do texto e constitui, de fato, um eixo norteador da análise realizada. A adoção efetiva de tal pressuposto pelo governo do estado se efetivará ou não no detalhamento das políticas que acompanharão o processo de im-

plantação, aspecto ainda impossível de ser avaliado. De qualquer forma, é importante registrar a centralidade das políticas e estruturas de gestão metropolitana recentemente estabelecidas na condução e acompanhamento do processo

Além de imprimir uma marca à atual gestão estadual que a projete de forma empreendedora no tempo, há também a projeção nos cenários estadual e nacional, contribuindo para consolidar um possível projeto político-partidário de expressão nacional, conforme amplamente veiculado pela imprensa e que teve seu ocaso temporário com a definição de José Serra como candidato do PSDB à presidência da República nas eleições de 2010. A criação da Cidade Administrativa, que concentra num único local o conjunto de atividades da administração estadual, motivou um significativo e controvertido debate na imprensa, debate este que, entretanto, pouco contribuiu para alterar o processo de tomada de decisão por parte do Executivo estadual. O discurso de justificação da Cidade Administrativa opera em diferentes dimensões.

A primeira é aquela que aciona o argumento de indução de desenvolvimento urbano prioritariamente para o Vetor Norte e de viabilização de uma nova centralidade para a RMBH, o que se relaciona não apenas à Cidade Administrativa, mas a todos os investimentos realizados ou anunciados para o Vetor Norte, como o reaquecimento do Aeroporto de Confins e a implantação do Projeto Aeroporto-Indústria<sup>8</sup>, a implantação do Polo de Microeletrônica em Vespasiano, a implantação da Linha Verde, a construção e operação da Estação Vilarinho e, em certa medida, o Contorno Viário Norte.

Estes investimentos constroem um cenário que sinaliza para a dinamização da região norte do município de Belo Horizonte e, principalmente, dos municípios de Ribeirão das Neves e Vespasiano, tomados como áreas em que a qualidade de vida urbana encontrar-se-ia mais deteriorada.

A expectativa de que a CAMG e os demais investimentos se constituiriam em motrizes do desenvolvimento pode ser exemplificada na fala do governador Aécio Neves<sup>9</sup>:

“Hoje é um momento histórico para Belo Horizonte, para a Região

---

8. Até o final de 2007, o polo de microeletrônica era anunciado para Lagoa Santa, tendo sido depois, segundo informações da prefeitura de Belo Horizonte, transferido para Vespasiano.

9. Notícia reproduzida na página eletrônica [www.agenciaminas.mg.gov.br](http://www.agenciaminas.mg.gov.br), acessada em 29 de fevereiro de 2008.



Metropolitana e para toda Minas Gerais. Estamos dando um passo em direção ao futuro. Com a transferência do Centro Administrativo para esta região, estamos direcionando o crescimento da capital para onde ela tem que crescer, para a região Norte. Com todos os cuidados ambientais e urbanísticos, estamos trazendo para cá não apenas a estrutura do estado, mas uma série de novas oportunidades de investimentos privados no seu entorno, de comércio, de serviços, que possibilitarão a essa região crescer rapidamente” (Aécio Neves, 2008).

De fato, a referência ao desenvolvimento é mais ampla e transcende a questão urbana e metropolitana: trata-se de afirmação de uma imagem que frequentemente busca associar as ações do governo estadual ao período do desenvolvimentismo com eventuais referências ao presidente mineiro Juscelino Kubitschek. Não é sem propósito a escolha de Niemeyer para autoria do projeto arquitetônico.

Outra ordem de justificação frequentemente acionada é a eficiência administrativa que a centralização das atividades viria a conferir ao governo do estado. Além da simples redução dos custos com aluguel (na ordem de R\$ 2.085.000,00 mensais), o aspecto mais ressaltado é que a proximidade das diferentes unidades administrativas facilitaria e otimizaria o fluxo de processos e informações proporcionando maior agilidade nos processos decisórios e redução dos custos da máquina administrativa. Segundo informações da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) projeta-se uma economia anual com a Cidade Administrativa que seria da ordem de R\$92,3 milhões em: serviços administrativos (R\$37 milhões), telefonia e dados (R\$28 milhões), aluguéis (R\$19,7 milhões), frota e motoristas (R\$2,2 milhões) e reprografia e impressão (R\$5,4 milhões)<sup>10</sup>.

Em seu discurso<sup>11</sup>, proferido no lançamento do projeto do CAMG, o governador Aécio Neves destacava que:

“Essa obra coroa e consolida, em concreto, todo o sentimento que buscamos dividir com os mineiros, quando lançamos o Choque de Gestão. Queríamos dizer que o Estado pode ser eficiente, sendo transparente e cada vez prestar melhores serviços para a população.

10. [www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001989.pdf](http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001989.pdf)

11. Reproduzido na página eletrônica [www.agenciaminas.mg.gov.br](http://www.agenciaminas.mg.gov.br), acessada em 29 de fevereiro de 2008.

Essa obra significa racionalidade para que possamos continuar sendo exemplo para o Brasil em gestão pública. Minas vem apresentando, de forma absolutamente ousada, novas ações e novos instrumentos que hoje nos colocam na vanguarda da administração pública no Brasil” (Aécio Neves, 2008).

Dois pontos merecem ser destacados sobre esta fala. O primeiro é que a alusão à eficiência administrativa e contenção de gastos é acionada para justificar um projeto que demandou investimentos do Estado de Minas Gerais da ordem de R\$ 1,2 bilhões, segundo estimativas<sup>12</sup>. A segunda é que o discurso posiciona o seu autor também no campo nacional e enfatiza, indiretamente, os benefícios que o Brasil teria caso fosse administrado com igual competência e ousadia.

Uma terceira questão refere-se à obra propriamente dita, que incorpora elementos da pauta da preservação ambiental e da promoção de uma “sustentabilidade” urbana (preservação das áreas do entorno, alta taxa de permeabilidade, formas alternativas de geração de energia e redução do consumo de água) e recorre a modernas tecnologias construtivas, o que permite associar seu caráter monumental à ideia de pujança do Estado de Minas Gerais.

“Não vamos ter medo do monumental, nos disse aqui hoje o mestre Niemeyer. Quem tem o privilégio de sentar-se na cadeira de governador do Estado de Minas Gerais, sobretudo com o apoio que tivemos nas duas eleições, não tem sequer o direito de pensar pequeno. Nós estamos, na verdade, planejando a Minas Gerais e a nossa capital para os próximos 50 anos” (Aécio Neves, 2010).

O Palácio do Governo, suspenso por cabos de aço a uma estrutura de concreto protendido com 147 metros de vão livre, e os dois grandes edifícios que abrigarão as secretarias representam um grande feito técnico/tecnológico que se busca associar à capacidade de realização de Minas Gerais.

“É um recorde na história do concreto armado. O Palácio do Governo vai espantar, porque nunca se viu um palácio que é um triângulo com

---

12.<http://www.aspea.org.br/2010/03/homenagens-marcam-inauguracao-da-cidade-administrativa/>

150 metros com cinco andares pendurado entre quatro colunas. Não estou ferindo a técnica, não estou desvirtuando os esquemas técnicos. Estou propondo uma coisa diferente que a arquitetura vai saber realizar. O Palácio vai ser um espanto para quem passa por lá (Oscar Niemeyer)

Niemeyer decidiu que esse prédio precisava mostrar para o Brasil que em Minas, em Belo Horizonte, houve uma civilização que foi capaz de levar a tecnologia do concreto da construção ao limite supremo da audácia inigualável por nenhum povo do mundo. Esse prédio tem que traduzir a majestade do Estado de Minas Gerais, não menos do que isso. Tinha de mostrar a grandeza, a hierarquia, a majestade da representação de Minas com um manifesto da grandeza tecnológica do Brasil e de Minas. Foi concebido esse palácio que significa para sempre um recorde supremo da audácia da construção” (José Carlos Sussekind, 2010).

Mais uma vez, no Brasil, o prestígio de Oscar Niemeyer é acionado para agregar importância e legitimidade a uma grande intervenção urbana, que, como já visto, tem um papel importante na disputa política<sup>13</sup>.

De forma complementar, são apontados novos usos que serão possíveis nos edifícios que hoje abrigam a administração pública estadual na área central e que serão desocupados com a transferência para o Serra Verde. Alguns deles, com características importantes do ponto de vista do patrimônio histórico-cultural (como é o caso dos localizados na Praça da Liberdade, por exemplo), têm sido associados a usos desta natureza. Segundo o EIA/RIMA,

“A grande expectativa é que este “espaço” se torne um complexo cultural aberto à população. Imediatamente após a transferência da administração para o Serra Verde os prédios da Praça da Liberdade tendem a abrigar atividades como cinema, teatro, dança, concertos, exposições, oficinas e cursos, videoteca e biblioteca” (LUME, 2006, p.87).

---

13. Além do conjunto arquitetônico da Pampulha e de Brasília – emblemas urbanos associados a Juscelino Kubitchek e ao desenvolvimento mineiro e nacional –, cabe lembrar a associação entre a ascensão do grupo político ligado ao PDT à prefeitura de Niterói, Rio de Janeiro, e a construção do Caminho Niemeyer, conjunto de obras do arquiteto ao longo do litoral de Niterói, cujo marco simbólico de referência é o Museu de Arte Contemporânea – convertido há uma década em símbolo da prefeitura da cidade.

Porém, ainda não há definição sobre quais novas atividades seriam desenvolvidas nestes edifícios.

Finalmente, a última questão refere-se ao significado simbólico da transferência do “centro para a periferia”, e ao seu conteúdo implícito de valorização das áreas relativamente mais pobres e desprovidas de recursos e serviços. A instalação da Cidade Administrativa estadual – representação física do poder político do Estado de Minas Gerais – junto aos municípios periféricos da RMBH (ainda que em Belo Horizonte, por determinação legal), sinalizaria que a cidade – e o direito à cidade, como lugar da troca, da cultura, do poder e da experiência social coletiva – se estenderia e incorporaria a periferia (EIA/RIMA). Assim, a disputa pelo significado da CAMG poderia estimular demandas e ações concretas voltadas para a redução das desigualdades sociais na RMBH, especialmente no que se refere ao acesso à moradia e aos serviços e equipamentos públicos metropolitanos.

Para isso, contudo, seria necessário que o projeto da CAMG incorporasse em sua própria constituição uma estratégia de promoção da redução das desigualdades sociais capaz de priorizar investimentos para atender as necessidades da população periférica do Vetor Norte, o que não acontece. Enquanto as proposições e justificativas de desenvolvimento são internas ao projeto, as carências e demandas da população atual ou futura são externalidades que interagirão com o projeto e seus efeitos multiplicadores<sup>14</sup>.

Deve-se citar, ainda, que a pesquisa de percepção da população realizada pela consultoria responsável pelo Estudo de Impacto Ambiental, indicou que o pior problema da região do bairro Serra Verde é a falta de segurança/violência. Entre os aspectos positivos da implantação da CAMG, a pesquisa apontou a expectativa de que o Estado traria mais segurança e empregos e a valorização dos imóveis da região.

Esse mesmo tópico – a valorização dos imóveis –, contudo, é citado como uma das principais desvantagens do projeto, em conjunto com o aumento do custo de vida, a exclusão pelas pessoas de renda alta, o aumento do IPTU e a conseqüente pressão para a expulsão da população mais pobre, além do aumento da violência, da população, do trânsito e da poluição. A

---

14. Como se verificou também em análise desenvolvida sobre o Contorno Viário Norte, no âmbito do estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte.

pesquisa indica, porém, que são apontadas muito mais vantagens que desvantagens, o que denota o bem sucedido apelo simbólico do projeto e a sua eficácia discursiva.

### 3. Território e as dimensões simbólica e política

As análises contidas no EIA para a CAMG em relação ao meio antrópico contém pressupostos teóricos, observações e informações que são valiosas para os estudos sobre dimensão territorial do impacto do projeto. Inicialmente, sem ainda considerar a delimitação das diversas áreas de abrangência dos possíveis impactos da CAMG, são desenvolvidos no EIA pressupostos teóricos quanto à reestruturação urbana e metropolitana no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Parte-se do conceito de “urbanização extensiva” (MONTE-MÓR, 1994), caracterizando-a como “essas formas e modos urbanos de morar, produzir e consumir sobre, virtualmente, todo o território, [que] estende também as condições de produção e consumo próprias do período urbano-industrial contemporâneo integrando espaços urbanos, rurais e regionais em escalas e intensidades jamais vistas” (LUME, 2006, p. 131). A imagem do caleidoscópio, segundo o EIA, seria mais apropriada do que a de mosaico urbano, como metáfora para o espaço urbano e metropolitano atual, dada a fluidez e a diversidade das camadas do palimpsesto urbano (HARVEY, 1993) e da urbanização extensiva. A urbanização extensiva além de não alterar a hierarquia das centralidades metropolitanas já consolidadas, caracteriza-se como um processo no qual se ampliam “as áreas massivas homogêneas; multiplicam-se as (...) áreas de expressão diferenciada; multiplicam-se e diversificam-se centralidades e lugares centrais em geral e se articulam a outros elementos urbanos ampliando, conseqüentemente, as sinergias e cooperações” (LUME, 2006, p. 131)<sup>15</sup>.

A análise contida no EIA menciona a hipótese de que o conjunto de processos observados no Vetor Norte, que associa as várias centralidades secundárias, as áreas massivas e os outros novos elementos metropolitanos – Aeroporto Internacional de Confins, a Linha Verde e outros grandes empreendimentos previstos e/ou em implantação no Vetor Norte – pode-

15. Deixa-se, no momento, de fazer referência à dimensão política da “urbanização extensiva” – a *práxis* urbana – importante elemento da análise Lefebvriana sobre as possibilidades de emancipação a partir da política do espaço, da vida cotidiana.

riam “gerar uma centralidade submetropolitana”, tendo o CAMG como elemento catalisador. Há a sugestão no EIA de que o “efeito sinérgico” de tal equipamento sobre as centralidades existentes no Vetor Norte, associado aos outros processos mencionados – transporte rodoviário e aeroviário – “poderá produzir uma reestruturação urbana com impactos sobre o uso do solo, modificando as áreas massivas e contribuindo para a melhoria das condições urbanas no contexto de pobreza que caracteriza a região” (LUME, 2006, p.131). Algumas dúvidas aparecem a partir dessa hipótese. Em primeiro lugar, não fica claro o que se entende por “melhoria das condições urbanas”. Em segundo lugar – e diante deste cenário otimista –, pode-se supor, pelo lado negativo, que a melhoria das condições urbanas poderá significar essencialmente um processo de gentrificação das chamadas áreas massivas de habitação, hoje ocupadas, em sua grande maioria, por população de baixa renda, como mostra o próprio EIA. Este deverá ser um dos pontos a serem enfatizados nas discussões da fase final de nossos estudos para o Vetor Norte.

Em seguida, o EIA para o CAMG enfatiza a existência, no Vetor Norte, de áreas vazias e de baixa densidade econômica, que constituem “condições atrativas para a expansão metropolitana” (LUME, 2006, p. 139). Além disso, a atratividade desta área próxima à metrópole estaria sendo potencializada pelas novas ligações viárias em fase de conclusão e/ou previstas (Linha Verde, Contorno Norte, MG 20) que articulam melhor o Vetor Norte ao conjunto da RMBH. São ainda destacadas no EIA “a presença de água e energia abundantes e (...) de mão de obra barata” que poderiam “oferecer atrativos para novas localizações produtivas em setores tradicionais e, particularmente, no setor de comércio, serviços e construção civil” (LUME, 2006, p. 139).

O discurso sobre os impactos da CAMG aciona, portanto, duas ordens de codificação em relação ao território do entorno: i) as ideias de pobreza e áreas massivas homogêneas que se opõe às noções de qualidade urbana e exprimem a negatividade da atual configuração do território no entorno da CAMG; ii) as ideias de reestruturação urbana, melhorias das condições urbanas, novas centralidades que, opondo-se à ordem de codificação anterior, denota a possível positivação do território a partir da implantação da CAMG e das possíveis intervenções urbanas decorrentes. Como já discutido, a ideia de desenvolvimento urbano da região é enunciada, pelos pro-

positores do projeto, sempre que se trata dos impactos do projeto. Como monumento – usando a terminologia de Niemeyer – a CAMG representa o desenvolvimento, a pujança e, em decorrência, a melhoria da vida no Vetor Norte. Esta imagem, por sua vez, em um evidente esforço de formulação e associação, passa a ser rebatida na imagem do personagem político, como monumento à própria personalidade<sup>16</sup>.

#### 4. Conclusão

O valor simbólico que adquirem lugares e coisas, não é tema novo na análise sociológica ou da produção do espaço, conforme bem revisam Novais (2007) e Sánchez (2001) ao articular as contribuições de Bourdieu, Harvey e Lefebvre, entre outros. Ambos destacam que as representações não se constroem aleatoriamente, mas são impregnadas de intenções e objetivos visados. Para isso operam seleções, recortes do real que valorizam determinados aspectos e ofuscam ou anulam outros. A produção do simbólico é parte integrante do processo de produção do espaço, ou de modo geral, do processo social. “Materialidade, representação e imaginação não são mundos separados” (SÁNCHEZ, 2001, p.35). Contudo, o simbólico não é o simples rebatimento dos aspectos materiais na esfera das representações e, exatamente por essa autonomia relativa, se realizam investimentos e disputas para a produção e controle de códigos, imagens, discursos e dos meios para sua difusão.

A ênfase deste trabalho recaiu sobre a articulação entre as dimensões simbólica e política dos impactos da Cidade Administrativa. Procurou-se demonstrar a dupla inscrição dos impactos simbólicos do projeto: a primeira como associação de valores e visões ao monumento, à obra; a segunda como o rebatimento desta associação em um personagem político representativo de um projeto. Assim como as representações sobre o monumento adquirem autonomia relativa, o personagem é a dimensão simbólica da existência do sujeito e, portanto, pode ser também objeto da luta simbólica. Interessante observar que no momento em que se iniciou a disputa eleitoral, foram reforçadas as denúncias sobre a CAMG. Índícios de fraude nas licitações para prestação de serviços, excessiva valorização imobiliária no entorno, problemas estruturais nos prédios construídos, rachaduras e problemas na fundação, entre outras alegações, circulam como

16. <http://massote.pro.br/2009/06/o-farao-aecio-neves/>

investidas contra a simbologia construída para a CAMG: i) contra o desenvolvimento urbano a especulação imobiliária<sup>17</sup>; ii) contra a eficiência administrativa o desperdício; iii) contra o monumento as rachaduras<sup>18</sup>. Está claro que estas associações não visam apenas o projeto, mas, pelo projeto, os enunciadores dos discursos de justificação e os personagens relacionados e construídos nesta dinâmica.

## Referências

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 1993.

LUME. **Estudo de Impacto Ambiental**: Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais. Vol. 1. LUME: Belo Horizonte, 2006.

NOVAIS, P.; OLIVEIRA, F. L.; SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém, PA. **ANAIS do XII Encontro Nacional da ANPUR**. Belém, PA : ANPUR, 2007.

SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G.; BARROS, D.; PICINATTO, L. **Grandes projetos urbanos e fronteiras sociais**: irrupções da resistência. PACS - Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, Série Globalização e Solidariedade. , v.4, p.36 - 49, 2005.

SÁNCHEZ, Fernanda. A Reinvenção das Cidades na Virada de Século: agentes, estratégias e escalas de ação política. In: **Revista de Sociologia Política**, nº16, p.31-49, Curitiba, jun. 2001.

VAINER, Carlos (coord.). **Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano**: o que se pode aprender com a experiência brasileira? Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ e Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

---

17. <http://www.novae.inf.br/site/modules.php?name=Conteudo&pid=1434>

18. <http://www.hojeemdia.com.br/cmmlink/hoje-em-dia/colunas-artigos-e-blogs/diarios/negocios-s-a-1.11090/problemas-na-camg-vinham-desde-2009-1.140633> e <http://www.brasilianas.org/blog/luisnassif/problemas-na-cidade-administrativa>



# Megaeventos e Metr6poles. Insumos do Pan-2007 e as perspectivas para as Olimpíadas de 2016

---

*Fernanda Sánchez<sup>1</sup>*  
*Glauco Bienenstein<sup>2</sup>*  
*Gilmar Mascarenhas<sup>3</sup>*  
*Alberto Oliveira<sup>4</sup>*

## Introdução

O Brasil emergiu no cenário mundial como um importante competidor para sediar megaeventos esportivos. Não surpreende a concretização de tal quadro, pois se encontra referido ao esforço dos diferentes níveis de governo (federal, estaduais e municipais) e do capital privado em busca de benefícios políticos e econômicos.

Nesse contexto, o Rio de Janeiro adquiriu posição privilegiada dentre os principais espaços metropolitanos brasileiros que vêm competindo para patrocinar tais eventos. A história recente da conquista dessa posição tem como seus principais capítulos as tentativas frustradas para sediar as Olimpíadas de 2004 e 2012, a organização e realização dos Jogos Pan-ame-

---

1. Professora Associada da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do Laboratório Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano (GPDU/UFF), pesquisadora associada ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN/IPPUR/UFRJ) e Pesquisadora do CNPq.

2. Professor Associado III da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do Laboratório Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano (GPDU/UFF) e pesquisador associado ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN/IPPUR/UFRJ).

3. Professor Adjunto do Instituto de Geografia e da Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador do CNPq e pesquisador associado aos laboratórios Globalização e Metr6pole (GPDU/UFF) e Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN/IPPUR/UFRJ).

4. Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

ricanos de 2007 e, futuramente, dos Jogos Militares de 2011, da final da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016.

A emergência e a centralidade do Rio de Janeiro nesse processo extrapolam a escala urbano-metropolitana carioca, repercutindo na escala regional e nacional, à medida que ela tem acarretado a articulação e as ações de um conjunto de importantes atores – políticos e econômicos – cujos discursos e práticas encontram-se motivadas e amalgamadas pelas possibilidades e promessas de desenvolvimento vinculadas à realização de megaeventos.

Corroborando as observações de Vainer (2010), avalia-se que tal resultado não ocorreu por acaso, tendo se originado durante as sucessivas administrações do ex-prefeito César Maia (1993-1996, 2000-2004 e 2005-2008), e que vem sendo seguida por seus sucessores<sup>5</sup>. Desde então, um novo padrão de gestão e planejamento urbano foi adotado na cidade do Rio de Janeiro, calcado principalmente nos princípios do planejamento estratégico e na emergência de novas coalizões políticas que, a despeito de alguns dissensos e fugacidades, emergiu e vem exercendo ao longo do tempo um poder extraordinário voltado à adoção de suas concepções e projetos hegemônicos. Estes, por sua vez, têm preenchido um vazio político que o Rio de Janeiro vinha enfrentando, especialmente desde os anos 80<sup>6</sup>.

Neste capítulo investiga-se em que medida a experiência do Pan-2007 oferece elementos para a avaliação das ações em curso para os jogos de 2016. Tal movimento é realizado por meio de quatro dimensões de análise que privilegiam: (I) a construção dos discursos que vêm sustentando e ampliando a identificação do Rio de Janeiro como cidade olímpica e como tais discursos têm sido apropriados e utilizados pelos diferentes atores sócio-políticos; (II) as articulações políticas que construíram ou que fizeram frente a tal processo, com especial interesse no mapeamento do processo que redundou na promoção dos Jogos Pan-americanos de 2007 e sua conseqüente consolidação/amplificação a partir da eleição do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016; (III) as estratégias territoriais adotadas no primeiro evento e as tendências para a consecução das Olimpíadas de 2016; e, (IV) os impactos

5. Vainer (2010, nota de rodapé 1) ressalta que é importante lembrar que os 15 anos da gestão César Maia renderam frutos, a saber, a eleição do seu primeiro secretário de urbanismo – o arquiteto Luiz Paulo Conde –, assim como a emergência de uma jovem (e conservadora) liderança política representada por Eduardo Paes, atual prefeito do Rio de Janeiro, que mantiveram, “*no essencial, as mesmas orientações, práticas e retóricas*”.

6. Não há como negar que a perda da condição de capital do país para Brasília, em 1960, também representou um importante vácuo político para a cidade.

econômicos oriundos do Pan-2007 e possíveis inferências relacionadas ao megaevento a ser realizado em 2016.

Em suma, este capítulo pretende avaliar os principais impactos socioespaciais oriundos dos Jogos Pan-americanos de 2007, buscando, ainda que de maneira preliminar, refletir se tais impactos estão presentes e ampliados na implementação das Olimpíadas de 2016.

## 1. Elementos da economia simbólica da cidade olímpica

*“Os Jogos Rio 2016 abrirão a porta de um novo mundo. Os benefícios de sediar os Jogos no Rio de Janeiro servirão de exemplo para outras cidades do mundo em desenvolvimento. (...) Uma irresistível nova história está pronta para ser contada...”* (Dossiê da Candidatura, 2009:5, Sumário Executivo)

Esta sessão tem como objeto de reflexão o projeto olímpico Rio 2016 sob sua dimensão político-simbólica. Avalia-se que a articulação de atores e escalas em torno ao projeto tem exigido expressivo investimento simbólico, como instrumento político privilegiado na disputa pelo megaevento bem como na busca dos meios necessários à sua atualização e afirmação.

As coalizões de atores vinculados ao projeto olímpico (governamentais, privados, bem como das agências internacionais) percebem e se utilizam do megaevento como um espetáculo em escala mundial para chamar a atenção internacional. Contudo, conforme indicado pela literatura, este gigantesco esforço de *city marketing* vem associado com altos custos para assegurar a posição das cidades-sede (cf. HORNE, 2006).

Na atualidade, diversas estratégias têm se voltado para a esfera da cultura, incluindo esportes, turismo, entretenimento, mídia e *design*, como canais particularmente valiosos para promover o crescimento econômico (cf. GOLD, 2009; HORNE e MANZENREITER, 2006). Nesse contexto, os megaeventos expandem domínios para além da arena esportiva, com uma dimensão simbólica e política expressiva, sendo os “jogos” apresentados como oportunidade catalisadora do desenvolvimento urbano, no bojo da difusão da ideologia neoliberal e da afirmação do empresariamento da gestão urbana.

A intrincada natureza da globalização pode ser identificada, na análise dos megaeventos, de diversas formas: na geometria transescalar do poder com vistas a conferir êxito a uma determinada candidatura; no

atendimento aos requisitos das agências internacionais ou na circulação de *expertise* e dos modelos de planejamento do espetáculo esportivo. Com efeito, no caso brasileiro, a candidatura vitoriosa foi tomada como uma senha certa para a reinserção do país no novo mapa do mundo:

*“Do fundo do coração, hoje é o dia, talvez, mais emocionante da minha vida (...) senti muito mais orgulho de ser brasileiro do que eu já sentia (...) Eu, na verdade, não ganhei do Obama: foi o Rio de Janeiro que ganhou de Chicago, de Madrid, de Tóquio (...) O Brasil saiu do patamar de país de segunda classe e entrou no patamar de país de primeira classe. Eu acho que hoje o Brasil conquistou sua cidadania internacional.”*<sup>7</sup>

A festa brasileira em Copenhague a partir do anúncio da escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos 2016, o clima que se respirava nas ruas da metrópole e na celebração da vitória nas areias de Copacabana, foram exibidos na grande mídia de todo o mundo, em imagens e discursos que denotaram a importância atribuída a tal conquista.

Imediatamente após o referido anúncio da cidade do Rio de Janeiro como sede olímpica para 2016, ocorrido no dia 2 de outubro de 2009, o primeiro pronunciamento do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva foi o de afirmar que, finalmente, o Brasil teria conquistado “*sua cidadania internacional*”. Tal afirmação revela o superdimensionamento do evento esportivo, alçado à condição de instrumento – político – de um reconhecimento do valor do país, livrando-o de sua condição periférica para se tornar portador de uma nova inserção internacional enquanto “potência emergente”. No discurso do presidente e demais representantes políticos presentes à solenidade do COI, a experiência do Pan-2007 foi trazida à luz como garantia de que o Brasil, em especial, a cidade do Rio de Janeiro, teria adquirido competência para abrigar uma iniciativa desse porte.

Avalia-se que a massiva exposição, tanto do grau de articulação dos diversos níveis de governo, como da promessa de um consistente legado que a realização dos Jogos Olímpicos irá promover, venham contribuindo para a ampla adesão social ao evento. No que se refere ao primeiro aspecto, já no início do ano de 2009, a presidente da comissão de avaliação do

7. Declaração do presidente Lula, coletiva de imprensa no dia 2 de outubro de 2009, dia da divulgação do resultado da cidade-sede da Olimpíada 2016. Publicada em: **O Globo**, 03-10-2010.

COI, a ex-atleta marroquina Nawal El Moutawakel, destacou a sincronia entre o governo federal e os governos estadual e municipal cariocas<sup>8</sup>. No que tange à adesão social, acredita-se que o convencimento da população tem passado pela divulgação das vantagens que eles poderão oferecer para a sociedade, como também por uma espécie de “patriotismo da cidade”, (cf. VAINER, 2000) materializado pela convocação de apoio à sua candidatura, através do *site* “Rio 2016 – cidade candidata”, onde se encontra disponível um espaço para esse tipo de manifestação que, em setembro de 2009, já contava com 2.934.275 mensagens<sup>9</sup>.

Nesse *site* é também veiculado um vídeo promocional mediante o qual se pode perceber que as representações sociais tais como “*Rio cidade solar*”, “*povoada de gente amiga e feliz*”, entre outras, entrelaçadas aos aspectos pinçados das identidades culturais cariocas, como o samba e sua tradicional ginga, são capturadas, organizadas e rerepresentadas em imagens-síntese, como fatores positivos que irão ampliar ainda mais a oportunidade, a importância e a “magia” de um evento considerado tão importante como os Jogos Olímpicos. Tais imagens-síntese parecem evocar a cidade como totalidade, um pretense *ethos* carioca para consumo externo. Seus produtores, no entanto, praticam um exercício de seleção e articulação, com uma reinvenção da identidade coletiva assentada em valores do senso comum ou em estereótipos consagrados.

O investimento discursivo dos mentores dos respectivos projetos, dos patrocinadores e organizadores do evento, dos órgãos governamentais envolvidos e de diversos meios de comunicação, está orientado para enaltecendo esta qualidade que seria inata da cidade, isto é, a identidade esportiva carioca associada à exuberância do sítio urbano, elementos que, juntos, constroem a “vocalização da cidade para os megaeventos”. Tal “vocalização” aparece como um atributo inquestionável, numa apresentação da cidade como sujeito que – unificado, com subjetividade e vontade própria – volta-se para um mesmo ideal olímpico que emerge dessa condição. Ao nomeá-la cidade “com vocalização para os megaeventos” pretende-se instaurar e afirmar socialmente a existência daquilo que anuncia-se como existente *a priori* (cf. VAINER, 2000), numa evidente naturalização desta construção simbólica.

8. NOGUEIRA, Cláudio. “COI elogia Lula e a sincronia a favor do Rio”. *O Globo*, 03/05/2009, p.25.

9. Disponível em: <http://www.rio2016.com.br/pt/Noticias/Noticia.aspx?idConteudo=533>, acessado em 17/09/2009.

Desse modo, pode-se dizer que houve um conjunto razoavelmente articulado de estratégias que não somente funcionaram, no plano internacional, como poderosos elementos de *marketing* urbano na disputa para sediar as Olimpíadas, quanto vêm funcionando no plano interno, como instrumento político de adesão social.

Visando alavancar a cidade no âmbito das exigências internacionais<sup>10</sup>, a duas semanas da divulgação da cidade escolhida para sediar os Jogos, o governo brasileiro, por meio do Ministério do Esporte, lançou uma coleção de três volumes discorrendo sobre o legado que a realização das Olimpíadas deixaria para a cidade. E, juntamente com o Comitê Olímpico Internacional (COI) e o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), empreendeu uma série de eventos nacionais e internacionais visando conferir confiabilidade e visibilidade à candidatura do Rio, numa inédita coalizão política que resultou na escolha do Rio como sede olímpica em 2016.

Passado o período da campanha, após a vitória, é possível verificar disputas entre grupos e países representando a *expertise* internacional pela posição dominante no mercado de modelos de gestão e implementação de megaeventos. Importante lembrar a contratação da empresa de consultoria internacional *MI Associates PTY*, de origem australiana, para a implementação dos Jogos Pan-americanos Rio 2007, cujos executivos participaram do projeto dos Jogos Olímpicos de Sydney 2000. Na nova conjuntura da cidade olímpica eventos bilaterais têm sido realizados desde o início do ano 2010 como o evento Brasil-Alemanha “*Megaeventos esportivos e desenvolvimento urbano sustentável*” ou o “*Conexão Rio Barcelona*” no Instituto de Arquitetos do Brasil (Departamento do Rio de Janeiro), em março 2010. Nestes eventos foram expostos *know-how* e capacidade organizativa associadas aos países e cidades-sede dos megaeventos (Barcelona, Jogos Olímpicos 1992; Alemanha, Copa do Mundo 2006), junto à oferta de serviços técnicos e modelos de gestão dos eventos nas mais diversas áreas.

---

10. “*Autoridades brasileiras saíram otimistas da prova de fogo porque passaram as cidades-candidatas aos Jogos Olímpicos de 2016 (Rio, Madri, Tóquio e Chicago), ontem, em Lausanne, na Suíça. /.../ O prefeito Eduardo Paes disse que o clima depois da apresentação era o melhor possível: “Quando a apresentação foi aberta para perguntas, houve questionamentos sobre soluções para transportes e o legado ambiental. Não houve qualquer abordagem sobre a segurança pública. Lembramos que o presidente Lula acaba de garantir R\$340 milhões para a recuperação ambiental das lagoas de Jacarepaguá. E há investimentos maciços previstos para o transporte /.../.”* (Fonte: MAGALHÃES, Luiz Eduardo. “Rio 2016: aplausos geram otimismo”. *O Globo*. 18/09/2009, p.13.

Profissionais em publicidade e *marketing*, no contexto de formulação e produção das peças mais importantes da campanha publicitária da candidatura do Rio, passaram a figurar como atores centrais do projeto que acionou o valor simbólico da *expertise* à produção do espetáculo esportivo, na conquista política dos Jogos. Integraram a campanha Mike Lee, que também havia liderado a campanha de Londres 2012, Michael Payne, ex-diretor de *marketing* do COI, e Scott Givens, ex-vice-presidente de entretenimento da Disney, também responsável pelas cerimônias de abertura e encerramento dos Jogos Pan-americanos Rio-2007 e dos Jogos Olímpicos de Sydney-2000 (cf. OLIVEIRA, 2010)<sup>11</sup>.

Dentre os elementos que constituem padrões discursivos e de imagens fortes da candidatura brasileira, destaca-se: o ineditismo de jogos olímpicos em uma metrópole da América do Sul, a eficiente construção dos Jogos como um projeto nacional, com a consequente associação dos distintos níveis de governo ou a experiência na realização de outros grandes eventos. Como elementos simbólicos nas imagens do vídeo de apresentação produzido pelo cineasta Fernando Meirelles, destacam-se: a alegria e a receptividade do carioca, a importância histórica da metrópole e a possibilidade de recuperá-la através de um novo projeto de desenvolvimento urbano, a nova posição assumida pelo país no cenário internacional, acionados no arranjo simbólico utilizado como estratégia política de legitimação e convencimento dos representantes no colegiado eleitoral do COI. As imagens das peças publicitárias descortinam um cardápio de vibrante vida pública, praias, torcidas entusiastas e rica tradição de cultura popular.

Essas representações podem ser interpretadas como peças de afirmação da hegemonia local, pelas quais o poder de classe das elites é legitimado e oferecido ao consumo do estrangeiro, aonde a cultura popular ressurgiu pacificada, as misturas sociais são toleradas e as diferenças domesticadas, para valorizá-las como traços da urbanidade carioca. Diversidade e harmonia num sítio de grande beleza paisagística produzem a imagem-síntese que remete ao mito de origem da “Cidade Maravilhosa”, promovendo consensos ao mesmo tempo em que diluem conflitos.

Note-se, porém, que o desfecho de “sucesso” na conquista dos Jogos

11. OLIVEIRA, Nelma Gusmão. “O Poder dos Jogos e os Jogos de Poder: a trajetória do Rio de Janeiro na busca de inserção no circuito mundial de produção do espetáculo esportivo”. Documento de Qualificação de Doutorado. IPPUR-UFRJ, maio, 2010.

não foi apenas resultado do habilidoso investimento simbólico da campanha, nem mesmo do raro alinhamento entre atores governamentais e importantes membros do COI, mas, também, de um projeto político que envolveu garantias governamentais que superaram as exigências do próprio Comitê Olímpico, com compromissos assinados pelos três níveis de governo, e financiamento com expressivos recursos públicos.

As estratégias para exportar *know-how* por parte de consultores identificados com as chamadas “experiências de sucesso” constroem-se no campo simbólico, onde o que está em jogo é o poder propriamente político de afirmação de competência e autoridade frente aos demais proponentes no mercado de consultoria e *expertise* internacional. Às relações de força entre os atores que orientam as escolhas referentes ao planejamento e à ação relativos aos megaeventos, são somadas as relações de força propriamente simbólicas, capazes de disputar a construção e a difusão de “discursos fortes” junto a imagens fortes, frutos dos arranjos de poder que comparecem para produzi-los (cf. BOURDIEU, 1998).

O espetáculo urbano de produção da cidade olímpica constitui, pois, um símbolo de revitalização como também um potente instrumento de legitimação e de coesão social, que vem sendo acompanhado de ações específicas destinadas a aumentar o grau de satisfação da população com os objetivos da reestruturação urbana: “*Uma notícia como esta, você tinha que guardar de lembrança. A cidade que você escolheu para viver, o mundo escolheu para sediar os Jogos de 2016. Parabéns, Rio*”<sup>12</sup>.

A imagem do megaevento como potencializador do desenvolvimento urbano é um instrumento de coesão e de legitimação. A coesão social e a confiança dos cidadãos num projeto comum, o projeto olímpico, são objetivos para os quais não têm sido poupados esforços publicitários. A importância destes aspectos foi assinalada por Peter Hall ao definir a síndrome da *collective deprivation* como a percepção dos próprios cidadãos de que não haveria futuro nem esperança em sua cidade sem a adoção de tal projeto (cf. HORNE, 2006).

Efetivamente, os megaeventos esportivos têm se tornado eventos globais crescentemente midiáticos. Por um lado, encontram-se os negócios da mídia dos esportes que, nas últimas décadas, têm se assentado em mo-

---

12. Encarte publicitário do jornal *O Globo* no dia seguinte ao anúncio do Rio de Janeiro como cidade-sede dos Jogos Olímpicos 2016. *O Globo*, 03-10-2009.



delo que combina três eixos: direitos dos patrocinadores, direitos de transmissão exclusiva e *merchandising*. (cf. HORNE, 2006). Por outro lado, encontra-se a construção da imagem urbana para a promoção do lugar, tanto como instrumento de coesão social quanto em seu papel motor na atração de investimentos e de visitantes nacionais e internacionais.

Desse modo, reinventar a cidade em sua era olímpica significa reconstruir sua imagem buscando corrigir percepções negativas da audiência nacional e internacional. Tais esforços recaem em imagens estereotipadas que recortam os territórios da cidade de modo seletivo. Liderada pelas elites políticas e econômicas, esta reinvenção reflete uma visão particular da sociedade, fragmentada, distorcida e simplificada e, portanto, excludente. (cf. BROUDEHOUX, 2007)

No plano simbólico, o megaevento “*não apenas mostra a cidade para o mundo, mas coloca o mundo em exibição aos cidadãos locais. Ele convida a população da cidade e do país anfitrião a assumir novas identidades como cidadãos do mundo*” (HORNE, 2006, p.13). Traços culturais considerados positivos, pois combinam com desejos e expectativas das elites locais e dos turistas estrangeiros, compõem a imagem urbana que promove a cidade olímpica, à qual os cidadãos devem se moldar.

Expectativas globais de civilidade, modernidade e segurança, definidas também nas exigências do COI, vêm ditando a adoção de práticas disciplinadoras e de controle social. Veja-se, no caso do Rio de Janeiro, a política de segurança adotada pela prefeitura no chamado “choque de ordem” e pelo governo do estado nas “Unidades de Polícia Pacificadora” das favelas, ou mesmo a colocação de anteparos nos limites entre as vias expressas e as comunidades, sugerindo que a condição urbana dos bairros informais é uma visão indesejada, que deve ser apartada, demarcando simbólica e materialmente uma nova fragmentação territorial. Efetivamente, a crescente midiaticização dos megaeventos “*passa a controlar diversos aspectos da imagem urbana, com impactos nas liberdades civis, no direito à cidade e no direito cidadão de ser visto*” (BROUDEHOUX, op.cit.)

Se, nas palavras de Debord (1997) “*o espetáculo concentra todo o olhar e toda a consciência, o espetáculo que se apresenta como entretenimento constitui o modelo presente da vida socialmente dominante. Ele é a afirmação onipresente da escolha já realizada na produção e no consumo*”, o momento olímpico enquanto processo social, para além do espetáculo,

pode ser interpretado como contraditório processo, com perdedores e ganhadores, como oportunidade chave para um rearranjo das coalizões em torno a um projeto de desenvolvimento, para obter ganhos significativos em seu poder de classe. Em suas fissuras, também se apresenta como oportunidade para a emergência de conflitos que desafiam o projeto dominante e sua economia material e simbólica.

## 2. As articulações políticas e os movimentos de resistência

Visando avançar a partir do pressuposto anteriormente indicado, ou seja, de que, no plano simbólico, a consagração da centralidade da cidade do Rio de Janeiro como espaço privilegiado para a celebração de megaeventos no cenário nacional não se deu por acaso, e para efeito de melhor situar como tal projeto foi construído, inicia-se este subitem esboçando um breve resgate da história político-administrativa recente da referida cidade, analisando-se os sucessivos governos César Maia.

### 2.1. O Rio de Janeiro no Devir Competitivo das Metrôpoles: e lementos de contexto

Vitorioso nas urnas após disputa com Benedita da Silva, candidata representante do Partido dos Trabalhadores (PT) para a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro nas eleições de 1992, e tendo suplantado o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que tinha nesta cidade uma importante base política, César Maia assume o comando da cidade, através de uma administração identificada como sendo de caráter ativo e modernizador que, curiosamente, se remetia a *“antigos mitos, aparentemente superados pela história política da cidade /.../ [retomando] referências a Carlos Lacerda, associado à imagem de bom administrador e a momentos de elevada potencialização da cidade”* (RIBEIRO, 1999, p.16).

No Brasil, no final do século XX, o processo de reestruturação da economia mundial associado ao fracasso de boa parte dos sucessivos planos de estabilização locais, apontou para a rediscussão do papel do estado (cf. FIORI, 1995, p.183).

Deste quadro, emergiram duas orientações distintas: uma identificada com o que ficou conhecido como desestatização, e outra, que a partir do

que ficou conhecido por derrocada do socialismo real, encontrava-se num “*profundo déficit projetual*” (FIORI, 1995, p.43).

No início dos anos 90, tal déficit redundou num vazio de projetos capazes de conjugar iniciativas voltadas ao enfrentamento abrangente da crise econômica e sociocultural representadas, por exemplo, pelo endividamento de estados e municípios e no recrudescimento da violência na vida cotidiana. As repercussões dessa situação nos diversos níveis de governo acarretaram a emergência de novas orientações político-administrativas. No nível federal, houve a eleição de Fernando Henrique Cardoso e, no nível municipal, a vitória de Cesar Maia, iniciando um longo período à frente do Executivo municipal carioca (1993-1997, 2001-2005 e 2005-2009)

Sua administração pode ser identificada com as tendências político-administrativas voltadas ao enfrentamento dos problemas por que passavam as grandes cidades à época, tendo em vista as diversas transformações por que passavam o estado e o governo federal a partir das alterações no *modus operandi* do capitalismo mundial.

Um olhar mais apurado sobre as repercussões e resultados desse processo no que diz respeito à administração urbana no contexto da peculiaridade da cidade do Rio de Janeiro, indica que “[n]os anos 90 /.../ a disputa pelos destinos da cidade pode ser reconhecida no convívio entre dois processos de intervenção planejada, com origens histórica e política distintas.”<sup>13</sup> O Plano Diretor, enquanto expressão do ideário desenvolvimentista atualizado por elementos da reforma urbana, e o Plano Estratégico, “/.../ cujos termos são vinculados à última modernidade na cena internacional /.../ proposto para o país, [e] vinculado ao aumento da competitividade e à globalização, e os destinos identificados para a cidade que acentuam a sua excepcionalidade e capacidade competitiva”<sup>14</sup>.

Nesse ambiente emerge o projeto de cidade – competitiva – cuja identidade agora é remetida à consagração de megaeventos de natureza diversa, embora com forte apelo à dimensão esportiva<sup>15</sup>. Planejamento estratégico, gestão urbana através de projetos pontuais (cuja maior ex-

13. RIBEIRO, Ana Clara T. Desigualdade, trabalho e organização social no Rio de Janeiro. Mimeo, p.11-12, 1999.

14. RIBEIRO, id. *ibid.*, 1999, p. 11-12.

15. Avalia-se que a tentativa – frustrada – de trazer a grife *Guggenheim* para a cidade do Rio de Janeiro possa ser caracterizada como percorrendo o mesmo caminho só que na dimensão mais propriamente considerada cultural.

pressão foi materializada pelo programa Rio-cidade), empresariamento urbano através da criação de estruturas fugazes e excepcionais (Agência Rio, Secretaria Especial Rio 2007), entre outras iniciativas marcaram os anos César Maia, assim como seus sucedâneos.

Desse modo, a consagração paradigmática do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016 tem uma história que é, a seguir, brevemente relatada.

Após o que se poderia denominar de desconstrução da totalidade do sistema de planejamento da cidade através, por exemplo, da desarticulação da equipe técnica responsável pela coordenação do Plano Diretor, e um forte questionamento da pertinência desse instrumento, observa-se a busca de “tecnificação” de um processo que é eminentemente sócio-político. Tal movimento apontava e se sustentava na fragmentação da totalidade da cidade (através de planos pontuais como uma das principais orientações a ser seguida), cujo principal objetivo era o de transfigurar a paisagem com intervenções emblemáticas que conImagenssem um urbanismo de resultados.

Além disso, as contradições sociais da cidade (tais como violência, invasões, comércio de rua e mendicância), passam a ser vistos como óbices à “democratização” do espaço urbano, contribuindo, conforme o discurso oficial à época, para a privatização da vida cotidiana! Dentre as ações sugeridas para o resgate desses espaços constava a utilização da força/repressão policial, que retorna com toda a força à pauta dos instrumentos/ações da administração municipal.

Assim sendo, resumidamente pode-se dizer que as ações governamentais relativas ao planejamento e à gestão do uso do solo passaram já no primeiro governo César Maia a ser orientadas por duas diretrizes: a fragmentação do planejamento, notadamente através de intervenções emblemáticas e pontuais, e do estabelecimento do que foi denominado de “ordem urbana” através da devolução dos espaços públicos. Na visão dos seus administradores tais orientações conduziram ao desenvolvimento da identidade da cidade e do resgate da sensação de pertencimento (e de patriotismo) que ela deveria produzir nos seus cidadãos, identidade esta há muito perdida.

Em outras palavras, o ajuste aos novos conteúdos da acumulação capitalista e seu consequente padrão de sociabilidade requeria novas for-

mas de administrar as cidades, independentemente da região do globo a que pertenciam, compelindo-as a adotar um comportamento amigável ao mercado (*market friendly*), objeto e objetivo último do novo padrão de gestão e planejamento urbanos.

Importante ressaltar que tal ideário tinha como sua principal fonte inspiradora o então conhecido como “modelo Barcelona”, especialmente divulgado por consultores catalães como Jordi Borja, Manuel Castells, Josep Chias e Manuel de Forn<sup>16</sup>. Foi inspirado no “êxito” da experiência urbana de Barcelona entrelaçada à realização dos Jogos Olímpicos de 1992 que César Maia, por intermédio de seu secretário de urbanismo, Luiz Paulo Conde, buscava trazer essa *expertise* catalã para nortear a elaboração do primeiro Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro (PECRJ).

Importante destacar que tal presença e espaço político oferecido aos consultores catalães, colocou-os numa posição de principais responsáveis pela difusão do empreendedorismo urbano como modelo de política de desenvolvimento, que passou a fundamentar os planos estratégicos e planos de turismo. Nestes planos, tornar a cidade atrativa em termos de oferta cultural e de grandes eventos internacionais passou a constar como estratégia.

Sustenta-se que as candidaturas de 2004, 2012 e 2016, não esquecendo de mencionar os Jogos Pan-americanos de 2007, inscrevem-se nesse rol de orientações e iniciativas que são aqui brevemente esboçadas.

As duas primeiras iniciativas, a saber, as frustradas candidaturas às Olimpíadas de 2004 e 2012, ainda no calor do seu primeiro mandato e liderança à frente do Executivo municipal, buscaram e, de certa maneira, atingiram a tão cara construção política de sentido de pertencimento e patriotismo urbano (cf. VAINER, 2000; SÁNCHEZ, 2003) pavimentando, tanto no plano simbólico como prático, a indicação, organização e realização dos Jogos Pan-americanos de 2007.

Ato contínuo, e a despeito de toda a polêmica que envolveu a realização de tal evento, reforçou na escala nacional e mundial, a ideia de que o Rio de Janeiro emergia como importante *global player* na disputa por megaeventos, reforço este que foi fortalecido pela novidade – estratégica – de se ampliar, concomitantemente, a escala de participantes no que poderíamos

16. Para um maior aprofundamento deste assunto, consultar: BORJA J. e CASTELLS, M. LOCAL Y GLOBAL, *La Gestión de las Ciudades em la Era de la Información*. Madrid: Santillana, S.A. Taurus, 1997.

chamar de “mercado mundial de megaeventos esportivos”, inserindo parte dos países do terceiro mundo nesse seleto grupo, e as possibilidades dos ganhos auferidos pelos seus organizadores/promotores através desse tipo de iniciativa midiática e espetacular. Nesse contexto, as vitoriosas candidaturas para sediar a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 coroam a afirmação da cidade do Rio de Janeiro na disputa por megaeventos.

De posse desses elementos de contexto, parte-se agora para a discussão de como as orientações e iniciativas levadas a cabo na realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 têm sido repetidas e ampliadas na organização tanto da Copa do Mundo de 2014 quanto nas Olimpíadas de 2016, com ênfase na análise das orientações e iniciativas relativas às articulações políticas, de um lado, e possíveis resistências que têm emergido nesse processo, de outro.

## 2.2. Megaeventos, Política, Confrontos e Resistências: Constatções e Inferências sobre o Rio de Janeiro de 2007, 2014 e 2016

A perda da candidatura para sediar os Jogos Olímpicos de 2004 impulsionou uma agressiva estratégia de *marketing* por parte do governo local para lançar (e vender) o Rio de Janeiro no mercado de megaeventos esportivos. Suas peculiaridades físicas e sociais – uma cidade geograficamente deslumbrante e acolhedora, na qual, supostamente, pessoas de diferentes classes sociais podem conviver de forma pacífica – foram apresentadas como as principais características para justificar sua inserção no rol das metrópoles capazes de abrigar megaeventos.

Conforme alardeado pelos administradores da cidade à época, tais peculiaridades permitiram que a cidade pudesse competir e vencer a candidatura para acolher os Jogos Pan-americanos de 2007 que, na sua avaliação, trouxe um conjunto de vantagens sociais, culturais e econômicas, especialmente aquelas relacionadas ao desenvolvimento do esporte e do turismo, ainda que permeada por um considerável número de denúncias de superfaturamento do seu orçamento original.

Não constitui exagero afirmar que o ex-prefeito César Maia foi figura central na organização e realização do Pan-2007, articulando em torno de si um poderoso grupo de atores envolvendo membros da Câmara Municipal, de deputados (estaduais e federais), empresários e membros da equipe técnica do Executivo municipal.

Tal centralidade conferiu a César Maia um papel decisivo no processo. Através da imprensa, o ex-prefeito sustentava que se os Jogos de 2007 fracassassem a responsabilidade seria creditada aos governos estadual e federal, tendo uma suposta falta de apoio de ambos. Por outro lado, trazia para sua administração todos os ganhos relacionados ao evento, afirmando sua competência e capacidade na gestão da cidade frente aos novos desafios a ela colocados. Talvez por conta desta tática, o governo federal tenha desempenhado um decisivo papel financeiro na produção do referido evento (OLIVEIRA, 2009)<sup>17</sup>.

Importante destacar que apesar das poderosas coalizões montadas em torno de César Maia, ele não foi capaz de manter a base política que apoiou seu governo anterior, acarretando na vitória de um candidato da oposição (Eduardo Paes), que venceu as eleições para prefeito em 2009.

Ao que parece, tanto no caso dos preparativos da Copa do Mundo de 2014 quanto dos Jogos Olímpicos de 2016, o panorama mudou consideravelmente. Nota-se que a aliança política já existente entre os três níveis de governo, vem consolidando uma forte articulação entre eles na organização dos megaeventos acima indicados, embora algumas decisões venham sendo tomadas sem um ou outro nível de administração ter tido conhecimento<sup>18</sup>.

Nesse contexto, ao invés da competição no plano simbólico entre tais níveis, parece que os três níveis de governo estão tirando proveito do processo. Aliás, o fato de estarem trabalhando juntos é por si só uma vantagem que todos os partidos políticos envolvidos têm alardeado como um importante indicador da sua capacidade de governar, apesar da aparente discrepância entre suas orientações.

De acordo com um importante jornal brasileiro, em janeiro de 2010 o presidente Lula convidou prefeitos e governadores das 12 cidades que irão sediar jogos da Copa do Mundo de 2014 para assinar um acordo de responsabilidades, a fim de evitar os problemas que aconteceram em 2007 nos

---

17. OLIVEIRA, Alberto. “O emprego, a economia e a transparência nos grandes projetos urbanos”. *LASA2009 – XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL*, 11 a 14 de Junho –2009 • Rio de Janeiro, Brasil.

18. O caso relatado sobre a escolha do Palácio Gustavo Capanema pelo governador do Estado do Rio de Janeiro mostra como os processos estão acontecendo, uma vez que nem mesmo o Ministro da Educação sabia da sua escolha para sediar a Autoridade Pública Olímpica.

Jogos Pan-americanos<sup>19</sup>. Tal fato também pode ser visto como uma medida preventiva, a fim de aplacar os temores do Comitê Olímpico Internacional em relação à candidatura do Rio de Janeiro às Olimpíadas de 2016. Em outras palavras, como vem sendo veiculado pela mídia, independentemente da filiação partidária do governador do estado e do prefeito, todos estão se esforçando para tirar o máximo proveito do evento, mostrando que há uma aliança unificada para apoiar e desenvolver os megaeventos e, em consequência, a cidade, o estado (do Rio de Janeiro) e o país<sup>20</sup>.

Desse modo, ao que tudo indica, assiste-se na história recente da cidade a uma rara articulação dos três níveis de governo, articulação esta que pode ser vista como a resultante de uma trajetória político-administrativa voltada à inserção da referida cidade no rol daquelas que têm concorrido para sediar megaeventos. Nesse sentido, avalia-se que a configuração dessa nova geometria de poder na política urbana no Rio de Janeiro, orientada aos grandes projetos urbanos e aos megaeventos, foi reforçada por um não menos importante projeto de poder transescalar materializado, de um lado, no papel e na importância das organizações desportivas internacionais – COI e FIFA – e, de outro, na emergente inscrição internacional do governo Lula, a qual tem conferido uma nova posição geopolítica do Brasil no cenário mundial.

Visando concluir esta breve análise da dimensão política dos megaeventos na dinâmica recente da metrópole carioca, considera-se importante avançar no esclarecimento das lutas em torno das formas de exercício do poder na cidade que, conforme indicação anterior, têm afirmado a agenda de corte neoliberal da política urbana local. Assim sendo, compreende-se

---

19. “Sai hoje pacto para a Copa do Mundo de 2014”. *O Globo*. 3 de Janeiro de 2010, p.30.

20. As repercussões dessa inflexão na estrutura administrativa responsável pela concepção e realização de tais megaeventos são claras. À época do Pan-2007, o Executivo municipal carioca criou a Secretaria Especial Rio 2007, um órgão temporário e dotado de um pequeno grupo técnico, responsável por levar a iniciativa adiante, e que atuou de forma razoavelmente independente dos demais níveis da federação. Desnecessário dizer que a concorrência entre tais níveis foi marcada por tensões diversas entre eles, envolvendo também diferentes atores sociais. Conforme indicação anterior, no caso da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016 o cenário é bastante diferente, à medida que é desenvolvida uma clara articulação entre os três níveis de governo, através de diferentes entes político-administrativos que vêm conformando um arco de alianças e estruturas que buscam evitar alguns dos principais equívocos ocorridos durante a implementação do Pan-2007, notadamente aqueles que possam vir a se constituir obstáculos à ampliação da aceitação e do apoio da população à realização dos eventos.



necessário, ainda que de maneira breve, indicar alguns exemplos de coletivos de resistência e suas respectivas lutas que, por sua vez, vêm confrontando esse projeto hegemônico de desenvolvimento que tem conclamado o patriotismo e/ou o orgulho cívico urbano.

Na contramão desse ufanismo urbano que tem privilegiado um projeto de cidade espetacularizada através de megaeventos, tais coletivos também enfrentaram a oposição de setores da própria comunidade que vislumbravam nessas iniciativas a possibilidade de antecipação de projetos de modernização da cidade. Desse modo, tiveram que afiar seus objetivos e instrumentos de luta, na razão da proporcionalidade e da diversidade de opositores aos seus anseios. Dentre tais aperfeiçoamentos vale destacar aquele que alardeou que sua luta não era propriamente contra o evento, mas a forma com que o mesmo estaria sendo implementado. Desnecessário dizer que desse processo emergiram não somente lideranças como também foi possível demonstrar que outro projeto de cidade era possível.

A título de exemplo, finaliza-se esta sessão discorrendo sobre o que pode ser tomado como o principal coletivo que promoveu – e ainda promove, contudo, através de outra formatação – a visibilidade dos conflitos emergentes na cidade do Rio de Janeiro tendo em vista os Jogos Pan-americanos de 2007. Trata-se do Comitê Social do Pan, fundado em 2005.

Tal comitê buscou desenvolver um olhar crítico sobre a realização dos Jogos e sua repercussão na sociedade civil. Resultou da articulação de dois fóruns populares, a saber: o Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro e o Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro, ambos apoiados por vereadores de oposição ao governo municipal do prefeito César Maia. Também fizeram parte deste Comitê ONGs, associações de moradores, professores e pesquisadores universitários. Portanto, esse fórum de discussão representou um importante canal de coordenação e expressão desses movimentos de resistência<sup>21</sup>.

Tais expressões representaram importantes momentos de mobilização e crítica social que em muito contribuíram para, conforme já indicado, dar visibilidade a outros projetos de cidade. Os desdobramentos relativos tanto à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016 encontram-se em curso e, certamente, emergirão ao longo do processo. A investigação

21. Houve também conflitos gerados pela crítica dos atletas envolvidos com os Jogos, que cobraram participação junto às confederações, reconhecendo a disparidade de investimentos no esporte se comparado ao investimento aplicado em benfeitorias urbanas.

de tais expressões constitui um importante desafio para a pesquisa urbana atual, desde uma perspectiva crítica.

### 3. Estratégias Territoriais

Foram gastos 3,7 bilhões de reais no Pan-2007, o que representa oito vezes mais do que o inicialmente previsto, quando da candidatura da cidade em 2002. A um custo 15 vezes superior ao do Pan-2003 (em Santo Domingo), o Pan-2007 foi o mais caro de toda a história deste evento continental, cuja primeira edição ocorreu em 1951. No atual contexto de propalada escassez de recursos públicos para as políticas locais de desenvolvimento urbano, tratou-se de uma rara oportunidade de investimento na infraestrutura da cidade. Uma questão central é avaliar quais áreas (e consequentemente quais segmentos da sociedade e quais setores de atividades) foram de fato beneficiados pelo megaevento.

O questionamento essencial se direciona ao retorno social dos investimentos públicos realizados no espaço urbano. Questionamento particularmente importante numa cidade cuja estruturação interna é historicamente marcada pela exclusão socioespacial, e que ainda em nossos dias apresenta uma gama lamentável de problemas crônicos de habitação, saneamento, transportes, infraestrutura médico-hospitalar, dentre outros. Em suma, cumpre investigar as estratégias territoriais deste megaevento, os interesses envolvidos, as áreas afetadas, bem como o impacto deste conjunto de intervenções sobre a vida urbana.

Por estratégia territorial entendemos aqui o princípio lógico que norteia as escolhas locais e sua efetivação concreta. Portanto, temos um conjunto de objetivos traçados pelos organizadores do evento e seus parceiros (o empresariado e o poder público local), e sabemos que estes objetivos estão relacionados a formas específicas de apropriação e redefinição do espaço urbano. No caso do Pan-2007, estava embutida desde o princípio a lógica da cidade elitista e segregada que se manifestou na estratégia de concentrar o evento em áreas enobrecidas, visando ao mesmo tempo segurança e conforto aos participantes, e, sobretudo, oferecer ao mundo uma imagem urbana mais “civilizada” e “moderna”. Longe, portanto, de qualquer preocupação no sentido de utilizar o evento para redistribuir no espaço da cidade as benfeitorias

da infraestrutura urbanística, como, em certa medida, observamos em Barcelona (cf. MASCARENHAS, 2008).

Vamos então percorrer brevemente o conjunto de áreas afetadas e das instalações construídas para o Pan-2007, visando nelas detectar a natureza da estratégia territorial e seus impactos para a cidade. Devemos salientar ainda que todo esse espetáculo (de intervenções monumentais e remoções de pobres) foi pensado em circuito muito restrito. Pois desde a candidatura para realização dos jogos, passando pela formação do CO-Rio (comitê gestor do evento) e pela administração dos recursos e implementação das operações, o Executivo municipal manteve alijados de todo o processo decisório amplos segmentos da sociedade carioca, a despeito de suas reivindicações constantes de participação. Todavia, veremos que a sociedade civil não se manteve passiva, realizando debates e pressões, obtendo ao final do processo algumas conquistas e tecendo assim sua inscrição concreta na produção do espaço urbano.

No tocante à questão ambiental, tão alardeada pelos comitês organizadores de megaeventos mundo afora, a vila olímpica (denominada Vila Pan-americana) foi edificada em área próxima às margens da Lagoa de Jacarepaguá, com terreno predominantemente turfoso, e com características de elevada umidade subterrânea. Por este motivo, as fundações da referida construção atingem a profundidade de quase 50 metros. Trata-se, portanto, de local mais adequado a usos leves, como parques, dadas suas peculiaridades naturais. Face às condições geomorfológicas, o uso habitacional impôs o encarecimento da intervenção<sup>22</sup>. E a grande contribuição da vila foi a de alimentar e acelerar o processo especulativo de valorização das terras no entorno.

A maior instalação esportiva edificada para o evento foi o Estádio Olímpico João Havelange, no Engenho de Dentro, zona norte da cidade. A estratégia territorial explicitamente se prendeu a aspectos como disponibilidade de grande terreno de baixo custo e acessibilidade, e neste sentido o “Engenhão” (denominação popular do equipamento) atende a tais requisitos locacionais comuns aos grandes estádios. No caso estudado,

---

22. Deve-se ressaltar que este luxuoso conjunto habitacional, de 17 blocos de apartamentos, foi construído com apoio em recursos públicos, mais precisamente do Fundo de Amparo ao Trabalhador, da Caixa Econômica Federal. A empresa responsável pelo empreendimento, a *Agenco*, contou ainda com o encargo da prefeitura na execução de toda a urbanização do local.

todavia, apesar do volumoso investimento, não foi incorporado nenhum melhoramento ao bairro nem qualquer serviço à comunidade. O projeto era tão somente edificar um monumental equipamento que produzisse um cenário espetacular (não importando sua subutilização posterior, já que não houve investimento em redimensionamento das vias de acesso) e não a promoção do esporte de base ou comunitário<sup>23</sup>.

No âmbito dessa estratégia territorial elitista, excludente e segregadora, a Barra da Tijuca e seu entorno foi eleita como área que centralizou as intervenções, abrigando a maioria das provas e modalidades esportivas do Pan-2007. Além disso, foi empreendida nesta área uma política de remoção de populações pobres e usos precários. Os moradores da Vila Autódromo, comunidade vizinha ao Riocentro, mesmo com título de posse concedido pelo governo estadual em 1994 e ali residindo há décadas sofreram intensa ameaça de expulsão, embora tenham resistido mediante mobilização interna e constante articulação externa. Outras comunidades (Canal do Anil, Arroio Pavuna e Canal do Cortado) sofreram idêntica pressão e não obtiveram êxito similar, sofrendo demolições totais ou parciais (MELO e GAFFNEY, 2009, p.59). Há muito tempo sabemos do interesse de capitais imobiliários em remover daquela região valorizada os segmentos sociais totalmente desprovidos de recursos financeiros para alimentar o projeto elitista de bairro. O Pan-2007 serviu assim como oportunidade especial para acentuar os esforços de exclusão e remoção.

Para além da remoção de comunidades de baixa renda em “áreas de risco” (“áreas de rico”, dizem os pobres moradores removidos) e a onerosa e questionável construção de um novo estádio na cidade, percebemos operações destinadas a favorecer a especulação imobiliária, beneficiar empreiteiras, promover a valorização fundiária, implantar moderna infraestrutura (telecomunicações) em áreas nobres, aquecer o setor hoteleiro, bem como assegurar a permanência de grupos políticos no Executivo local, além de fomentar o ufanismo urbano (“a cidade como pátria”, conforme VAINER, 2000) e projetar internacionalmente a imagem da cidade.

A seguir são resumidamente descritos os conflitos mais expressivos

---

23. Estivemos em 2005 junto a Associação de Moradores do Entorno do Engenho, no evento que trouxe ao bairro o então secretário especial do Pan-2007, Ruy César. O mesmo repetiu à exaustão que o modesto bairro seria alvo de intenso processo de revitalização, recebendo inúmeras melhorias urbanas, além de novo dinamismo com a presença do estádio. Nada se concretizou.

que foram identificados junto ao Comitê Social do Pan, a partir de entrevistas com membros do Executivo municipal carioca (Secretaria Especial Rio 2007) e representantes do Poder Legislativo Municipal que fizeram oposição ao governo César Maia. São eles:

- Anel Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes: remoção de comunidades – a saber: Canal do Anil, Arroio Pavuna e Canal Cortado – e algumas tentativas de remoção das comunidades da Vila Camorim e da Vila Autódromo, para a implantação da Vila Pan-Americana e do Complexo Esportivo Autódromo;
- Anel Maracanã: Estádio João Havelange (Engenhão); construção de um grande equipamento esportivo numa malha urbana altamente densa e consolidada ocasionando uma supervalorização da área e a consequente expulsão de alguns moradores antigos;
- Anel Pão de Açúcar: equipamentos instalados na Marina da Glória e no Estádio de Remo da Lagoa; a construção ou uso de equipamentos gerando uma nova paisagem na cidade e transformando um espaço de uso público numa espécie de loteamento privado, como se fosse um *shopping center*.

Todavia, a produção social do espaço não se faz exclusivamente a partir dos atores hegemônicos. A sociedade civil, através de suas diversas instituições e movimentos, também contribui no rico processo de intervir sobre o espaço urbano. Neste sentido, cumpre registrar que dentre as polêmicas intervenções urbanísticas do Pan-2007, se insere o projeto de “modernização” da Marina da Glória, no Parque do Flamengo. Trata-se de um espaço de lazer originalmente concebido para uso público, que sofreu ilegal apropriação privada nos anos 90 e que tem se tornado alvo de novas investidas ditas empreendedoras que pretendem alijar de vez o acesso público e democrático, convertendo-o em espaço de consumo mercantilizado destinado, sobretudo, às elites e ao turismo internacional<sup>24</sup>. Tais intervenções repercutiram amplamente na mídia, em função da vigorosa

---

24. O Parque do Flamengo, inaugurado em 1964 e destinado a ser uma área pública de lazer, é um dos mais importantes patrimônios da cidade do Rio de Janeiro. No ano de 1965 toda extensão do Parque, aproximadamente 120 hectares, foi tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). O tombamento além da área total do Parque estende-se ainda a 100 metros para dentro do litoral. Nele se insere a atual Marina da Glória, que é um bem de uso coletivo, criada efetivamente em 1976.

reação da sociedade civil, através dos movimentos sociais articulados pelo Comitê Social do Pan e pelo SOS Parque do Flamengo.

Em iniciativa que muito bem expressa a natureza do governo urbano que debatemos na sessão 2 deste capítulo, em 1996, a prefeitura estabeleceu contrato de concessão por dez anos com a Empresa Brasileira de Terraplanagem e Engenharia (EBTE), para uso das instalações, da exploração dos serviços com finalidade comercial, da gestão administrativa e da “revitalização” do complexo Marina da Glória. Após dois anos, em 1998, foi apresentado pela concessionária, o “Anteprojeto de Revitalização da Marina”, com uma significativa expansão de sua área física. O IPHAN, ratificando a condição de bem público tombado, não aprovou tal projeto. Mas em 2005, temos um “novo” projeto de intervenção na marina, semelhante ao anterior, mas agora em nome dos Jogos do Pan-2007 e, por isso, dotado de muito maior força política e capacidade de produzir falsos consensos.

A empresa EBTE recebeu total apoio e incentivos do poder municipal, em mais um projeto que previa a transformação de área pública para área de negócios: um megaempreendimento que fugiu completamente aos objetivos de uma marina, cujas obras avançaram sob a justificativa de urgência por conta da proximidade dos jogos. Constava no projeto: terminal turístico, centro de convenções e de exposições, *shopping center*, salão de eventos, três novos restaurantes e um estacionamento para 2.000 veículos, totalizando uma área construída de mais de 100 mil m<sup>2</sup>. Além disso, também estava presente o cercamento de toda área da marina e a construção de chapas com aproximadamente dois metros de altura sobre a murada que a contorna, com o argumento de dar mais segurança aos barcos dispostos na enseada da Glória (cf. BORGES e MASCARENHAS, 2008).

A EBTE iniciou as obras e desmatou parte do Parque desrespeitando a legislação urbanístico-ambiental, amparada no “Projeto de Revitalização do Complexo Turístico Marina da Glória - Sede das Competições de Iatismo do Pan-2007”. O Comitê Social do Pan articulou forte resistência juntamente com o SOS Parque do Flamengo. Como resultado das mobilizações sociais, foram obtidas importantes conquistas, dentre elas ressaltase a suspensão, em setembro de 2006, das reformas na marina por determinação judicial. O primeiro embargo foi realizado no dia 30 de outubro de 2006 pelo IPHAN. A EBTE foi à justiça e conseguiu suspender o embargo. No entanto, diante das pressões, em 29 de janeiro de 2007, o Comitê

Organizador dos Jogos Pan-americanos informou ao Ministério Público Federal que havia “desistido” das obras de expansão na Marina da Glória.

Em suma, os organizadores do evento “admitiram” que a ampliação da Marina, com a construção de uma garagem para barcos, não seria essencial para a disputa dos jogos, pois as instalações já existentes eram aceitáveis para a realização dos mesmos, utilizando somente estruturas temporárias. É importante ressaltar que essa declaração contrariou todas as anteriores. Desse modo, pode-se dizer que o Pan-2007 seria utilizado como instrumento e argumento para entrega indevida dos bens públicos à iniciativa privada, com aprovação e empenho do gestor municipal.

Para os Jogos Olímpicos de 2016 as perspectivas são de clara permanência desta orientação mercadofila, por conseguinte elitista, segregadora e excludente. Ainda que se note um investimento um pouco maior no subúrbio da cidade (em Deodoro), possivelmente em resposta às pressões e denúncias dos movimentos sociais (em especial o Comitê Social do Pan), prevalece a tônica geral que enaltece a modernidade espetacular da Barra da Tijuca. Mesmo as negociações mais recentes, que projetam para a Zona Portuária algumas instalações, se inserem no projeto mais amplo de gentrificação daquela área, e não na recuperação de sua infraestrutura para os que ali habitam e reforço de sua identidade cultural.

Curioso observar que, em 1996, a cidade se candidatou aos Jogos de 2004 propondo uma “geografia” muito diferente da que se realizou por ocasião do Pan-2007. No projeto, a Ilha do Fundão (no bairro da Ilha do Governador e local onde se inserem o *campus* da Universidade Federal do Rio de Janeiro e centros de pesquisa de algumas estatais) teria adquirido um aproveitamento intensivo de seus vastos espaços, tornando-se privilegiada concentração de equipamentos esportivo-recreativos. Nela seriam construídas a vila olímpica e grande número de instalações esportivas. Vale ressaltar que, se administrado o legado de forma democrática, tal infraestrutura estaria ao alcance de segmentos sociais de baixa renda que habitam o entorno imediato da Ilha, medida salutar face à crônica carência de opções de lazer para os habitantes da zona norte da cidade, que não desfrutou historicamente dos caudalosos investimentos públicos da zona sul. Em síntese, ainda se encarava então, a realização dos Jogos como oportunidade para dinamizar áreas deprimidas, redistribuir equipamentos de uso coletivo e, de um modo geral, tornar a cidade um pouco menos perversa em sua geografia social.

#### **4. O legado econômico e as alternativas para os investimentos em megaeventos**

Nas sessões anteriores, discutiram-se os aspectos simbólicos, políticos e urbanísticos associados aos megaeventos. Porém, cumpre também voltar o olhar para as questões econômicas, notadamente quanto ao comprometimento dos recursos públicos, ao envolvimento do setor privado e aos seus legados.

Os defensores dos megaeventos, particularmente os representantes do governo e de associações empresariais, vêm afirmando que o país extraiu importantes lições com a experiência dos Jogos Pan-americanos de 2007, seja no tocante à própria organização do evento, seja em relação aos mecanismos de controle de gastos. Daí, pode-se inferir sobre a existência de diferenças nas formas de utilização de recursos públicos entre o Pan e as Olimpíadas. Cumpre, portanto, investigar a estrutura de distribuição de recursos para os eventos em pauta.

Contudo, antes de mergulhar nos números, vale a pena se deter brevemente sobre a experiência internacional, notadamente no que tange à promoção de megaeventos como estratégia de desenvolvimento econômico. É preciso ter claro que os megaeventos não são uma novidade na literatura. Quase duas décadas separam Barcelona – exemplo frequentemente citado – das propostas brasileiras. Desde então, essa fórmula vem sendo testada em países com diferentes níveis socioeconômicos (MASCARENHAS, 2004), porém com resultados controversos.

Usualmente, estudos econômicos são realizados na tentativa de estimar a renda adicional advinda da realização de grandes eventos esportivos e culturais. Tais estudos estão muitas vezes baseados no cálculo de multiplicadores de renda (a partir de tabelas insumo-produto) ou em modelos de equilíbrio geral (MATHESON 2004), cujos resultados estão sujeitos a diversas vulnerabilidades. As receitas adicionais podem ser supervalorizadas em razão da dificuldade de identificar os gastos realizados pelos residentes da cidade anfitriã (MATHESON e BAADE 2004). Além disso, a rigidez do cronograma de entrega das instalações esportivas tende a gerar pressões sobre os custos à medida que se avolumam os inevitáveis atrasos na construção, comprometendo os cálculos de viabilidade econômica realizados durante a candidatura (GOLD et al., 2008). Por fim, a atmosfera



de ufanismo incentivada produzida pelo governo e pelo capital privado entorpece a discussão objetiva dos custos e benefícios esperados (BOYLE, 1997). Estudos realizados após a conclusão de megaeventos mostraram que os benefícios efetivamente obtidos podem ser menores que os projetados (OWEN, 2005).

A realização de megaeventos nos países com elevada desigualdade econômica e espacial, como é o caso brasileiro, tende a agravar os efeitos nocivos dos megaeventos<sup>25</sup>. O problema mais evidente está ligado à questão do chamado “legado” dos jogos. Matheson e Baade (2003) mostraram que o descolamento entre a capacidade das arenas esportivas e o tamanho das cidades se traduz na subutilização dos recursos públicos e em elevados encargos de manutenção. Soma-se o fato de que os eventos esportivos apresentam retornos decrescentes de escala, o que torna os de pequeno porte mais “lucrativos” ou atraentes em relação aos grandes eventos, posto que os primeiros exigem menor aporte de infraestrutura adicional (MONDELO e RISHE, 2004). Estes são apenas alguns dos elementos tratados na literatura econômica sobre megaeventos, porém, é importante tê-los em mente quando se debruça sobre os gastos incorridos nos Jogos Pan-americanos de 2007 e na proposta orçamentária das Olimpíadas de 2016.

De pronto, salta aos olhos a discrepância no patamar de gastos das Olimpíadas em relação ao seu precedente: R\$ 28,9 bilhões contra R\$ 3,7 bilhões, ou seja, o evento de 2016 deverá custar quase oito vezes mais que o Pan<sup>26</sup>. Naturalmente, demandando maior esforço fiscal de todos os níveis de governo, elevando a importância da fiscalização dos recursos públicos, bem como da reflexão acerca dos supostos benefícios envolvidos.

---

25. Sobre os Jogos de Santo Domingo 2003, ver Mascarenhas (2008a).

26. Os valores dos Jogos Pan-americanos foram calculados com base em novembro de 2007, enquanto os números das Olimpíadas se referem à média de 2008. Mesmo considerando possíveis desvios relativos advindos da inflação do período, tal diferença não gera distorções significativas, dada a evidente diferença de patamar de gastos entre os eventos citados.

### Comparação dos gastos realizados nos Jogos Pan-americanos de 2007 em relação à previsão orçamentária das Olimpíadas de 2016<sup>(1)</sup>

Financiamento	Pan-2007		Olimpíadas 2016	
	R\$ milhões	(%)	R\$ milhões	(%)
<b>Gastos com megaeventos (A+B)</b>	<b>3.772</b>	<b>100,0</b>	<b>28.859</b>	<b>100,0</b>
<b>A - Gastos públicos</b>	<b>3.429</b>	<b>90,9</b>	<b>20.597</b>	<b>71,4</b>
<b>Investimentos de capital</b>	<b>1.059</b>	<b>28,1</b>	<b>16.471</b>	<b>57,1</b>
Instalações esportivas permanentes	1.005	26,6	980	3,4
Transporte intermunicipal	-	-	10.904	37,8
Aeroportos e Portos	-	-	2.002	6,9
Estradas e Ferrovias	-	-	8.902	30,8
Meio-ambiente	-	-	2.410	8,4
Saúde	-	-	20	0,1
Legado urbano	54	1,4	1.640	5,7
Centro de Mídia e acomodações	-	-	517	1,8
<b>zSegurança</b>	<b>562</b>	<b>14,9</b>	<b>2.548</b>	<b>8,8</b>
Investimentos de capital	453	12,0	1.626	5,6
Gastos operacionais	109	2,9	922	3,2
<b>Despesas operacionais e não definidas</b>	<b>1.808</b>	<b>47,9</b>	<b>1.578</b>	<b>5,5</b>
Instalações esportivas provisórias	36	1,0	635	2,2
Outras despesas	1.772	47,0	943	3,3
<b>B - Gastos privados</b>	<b>343</b>	<b>9,1</b>	<b>8.262</b>	<b>28,6</b>
Empreendimentos imobiliários	189	5,0	2.478	8,6
Vila Olímpica	189	5,0	854	3,0
Vila de Mídia	-	-	1.624	5,6
Outros gastos privados	154	4,1	5.784	20,0

Fonte: Elaborado a partir do Acórdão 2.101/08 do Tribunal de Contas da União e do dossiê da candidatura Rio 2016. Nota 1: os números do Pan se referem a nov/2007 enquanto os do dossiê foram calculados para o ano de 2008.

Em ambos os casos, fica claro que a realização de megaeventos somente é viabilizada através do aporte decisivo de recursos públicos. Embora tenha havido crescimento significativo na participação do capital privado entre o Pan e as Olimpíadas (9,1% para 28,6%, respectivamente), tais números escondem sutilezas que devem ser anotadas. No Pan, a injeção de capital privado foi praticamente nula, apenas R\$ 154 milhões. Outros R\$ 189 milhões foram gastos para erguer a Vila Pan-Americana. Contudo, os apartamentos foram financiados através da taxa de juros de longo prazo (TJLP). Esta taxa, menor que a usualmente aplicada no mercado imobiliário, pode estar na origem do sucesso de vendas do empreendimento. Para as Olimpíadas, estão previstos dois novos empreendimentos, a Vila de Mí-

dia e a Vila Olímpica, que totalizam R\$ 2,5 bilhões. Ambos contarão com financiamento público, a exemplo da Vila do Pan (ver Imagem 20, **CADERNO DE IMAGENS**, p. 348), porém, neste caso, a origem dos recursos será a Caixa Econômica Federal. Porém, até o momento, a comparação entre estes projetos não pode ir além dos números envolvidos, pois, as informações sobre as condições de financiamento dos empreendimentos não foram detalhadas no dossiê de candidatura das Olimpíadas.

Dentre os investimentos das Olimpíadas classificados como esforço genuíno do capital privado, Figura a quantia de R\$ 1,5 bilhão que será destinada ao aprimoramento da infraestrutura de energia elétrica do Rio de Janeiro. Embora a cifra seja significativa, a ausência de detalhamento do projeto impede averiguar sua relação com o evento. Em outras palavras, é difícil conferir se esses investimentos ocorreriam independentemente do fato do Rio de Janeiro sediar as Olimpíadas. Por fim, o aumento da participação do capital não estatal resulta, igualmente, da maior visibilidade das Olimpíadas em relação ao Pan, o que incrementa as receitas do Comitê Olímpico e intensifica a atração de recursos dos patrocinadores e da mídia. No entanto, parcela significativa desses valores será consumida pelas despesas operacionais do evento, minimizando eventuais benefícios que os Jogos poderiam trazer para a população.

A estrutura de gastos do setor público apresenta nuances interessantes. Alvo de muitas críticas, seja na literatura, seja nos meios de comunicação, a participação dos gastos com arenas esportivas decresceu fortemente entre o Pan e as Olimpíadas (de 26,6% para 3,4%, respectivamente). Em termos absolutos, no entanto, os valores destinados a este fim permaneceram próximos a R\$ 1 bilhão. Curiosamente, os gastos com instalações esportivas provisórias saltaram de R\$ 36 bilhões para R\$ 635 bilhões, entre os megaeventos estudados.

Se na prestação de contas do Pan-2007 ficou evidente a ausência de legados para a cidade, no dossiê das Olimpíadas as autoridades governamentais parecem ter concentrado atenções para provar o contrário. A lista de investimentos permanentes engordou e se diversificou, contemplando diferentes áreas como Saúde, Educação e Transportes, além de um intrigante item que ganhou a denominação de “legado urbano”, que não foi detalhado no dossiê. De pronto, é fácil perceber a manobra cosmética do documento, pois mais da metade dos investimentos em infraestrutura-

ra permanente se referem a projetos do governo federal – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – na área de transportes, que há muito estão guardados nas gavetas do Ministério do Planejamento, em Brasília, não havendo, portanto, nenhuma forte dependência com as Olimpíadas de 2016. O mesmo acontece com a rubrica “legados urbanos”, que reúne projetos presentes na agenda municipal. Retomando questão insistentemente debatida na literatura: o que impediu a realização destes projetos no passado? Tais projetos não seriam viáveis sem o Pan ou as Olimpíadas?

Os gastos com segurança já estão consagrados no orçamento de megaeventos dos países com elevada desigualdade. Por isso, da África do Sul ao Brasil, tais despesas ocupam sempre posição de destaque, a fim preservar a integridade dos turistas e da imagem da cidade na mídia internacional. Entre o Pan-2007 e as Olimpíadas de 2016, as despesas com segurança passaram de R\$ 562 milhões para R\$ 2,5 bilhões, mantendo-se a priorização na construção de infraestrutura.

Ainda que a ausência de informações confiáveis impeça o aprofundamento da análise dos impactos dos investimentos em megaeventos no mercado imobiliário carioca, cumpre registrar alguns apontamentos. No Pan-2007 os investimentos foram particularmente concentrados na Barra da Tijuca e no bairro Engenho de Dentro, conforme anteriormente destacado. Em ambos os casos há indícios que os investimentos ligados aos Jogos não geraram rebatimentos significativos nos mercados imobiliários desses bairros, por diferentes razões. Na Barra da Tijuca, parece ter havido sobreoferta de lançamentos imobiliários, pressionando para baixo a lucratividade das construtoras. Assim, se os investimentos do Pan não garantiram a alta dos preços dos imóveis, pode ter, ao menos, contribuído para a redução de parte dos estoques acumulados. Já no Engenho de Dentro, a construção do estádio (ver Imagem 21, **CADERNO DE IMAGENS, p. 348**) não trouxe consigo a revitalização do entorno, criando empecilhos para a elevação da oferta de novos lançamentos na região. Por fim, vale lembrar que mudanças significativas na oferta de crédito imobiliário ocorreriam apenas no período recente.

A realização das Olimpíadas de 2016 parece estar reunindo perspectivas favoráveis para os especuladores imobiliários. Já em 2009, a Câmara de Vereadores da cidade do Rio de Janeiro promoveu mudanças importantes nas leis de zoneamento das áreas do entorno da Barra da Tijuca.

O relaxamento das restrições urbanísticas ampliou as possibilidades de lucratividade de empreendimentos naquela região. Na Zona Portuária, a prefeitura parece estar obtendo êxito em tirar do papel o clássico modelo de revitalização baseada em entretenimento, escritórios e moradia de alto padrão, já consagrado em diferentes países. Para injetar ânimo no mercado (e nos preços), a prefeitura conseguiu transferir o Centro de Mídia e parte das atividades esportivas para a área do porto que, juntamente com outras medidas tomadas recentemente, intensificará o processo de revitalização desta área da cidade. Embora seja difícil apontar os beneficiários e mensurar os ganhos obtidos com as ações do governo, não restam dúvidas que a concentração espacial de investimentos tende a produzir ganhos extraordinários para investidores bem informados.

As evidências sobre o padrão de distribuição dos gastos com as Olimpíadas não apontam para novidades quando comparadas com o observado nos Jogos Pan-americanos, posto que serviços em situação crônica de deterioração não receberão aportes relevantes de recursos públicos ou privados. Mesmo os gastos com transporte, que ocupam elevada participação no conjunto de investimentos, foram orientados primordialmente para o transporte intermunicipal, com forte viés para os segmentos com alta renda. Contudo, a despeito das controvérsias sobre as supostas vantagens advindas dos investimentos que o governo atribui à realização das Olimpíadas (e da Copa do Mundo), cumpre afastar o ufanismo em favor da análise ponderada de custos e benefícios, evitando que a política de desenvolvimento social e econômico se torne refém dos megaeventos.

## 5. Considerações finais

Pensamos o megaevento esportivo como um projeto de desenvolvimento urbano, embora não no sentido veiculado por seus organizadores, ou seja, de suposta promoção de melhorias urbanas segundo parâmetros tecnicistas, autoritários e de efeitos discutíveis. Consideramos assim pelo fato de, nos dias atuais, um megaevento desta natureza incorporar sempre, e de forma decisiva, um explícito projeto de cidade. Em outras palavras, considerando o montante de recursos materiais envolvidos (como vimos na quarta e última sessão deste capítulo), somado à necessidade (sobretudo simbólica, conforme indicado na primeira sessão) de produzir um “le-

gado”, tem-se a crescente aglutinação de interesses privados em torno destes eventos. Proprietários fundiários, especuladores, agentes imobiliários, todos os grandes segmentos que vivem da forma capitalista de se apropriar e de produzir o espaço da cidade se mobilizam diante da oportunidade de realizar grandes negócios.

Podemos afirmar que o esporte é muito mais utilizado no Pan-2007 como competente estratégia de *city marketing* do que propriamente fomentado no cotidiano. Afinal, a esmagadora maioria da população carioca e fluminense “participou” do evento como telespectadores e como financiadores indiretos, através de nossa imensa carga de impostos. Desse modo, o esporte amador permanece abandonado. O projeto Pan-2007 não previu explícita e detalhadamente o uso comunitário das diversas instalações esportivas após os Jogos. A preocupação central se voltou para as vantagens econômicas e políticas da ampla coalizão e para a futura candidatura olímpica, através da retórica de projeção mundial da imagem urbana.

Procuramos enfatizar que o espetáculo urbano de produção da cidade olímpica constitui um símbolo de revitalização da cidade perante o mundo, bem como um potente instrumento de legitimação e de construção de coesão social. O processo de reinvenção da cidade em sua era olímpica implica em reconstruir sua imagem buscando corrigir percepções negativas através do recorte seletivo dos territórios da cidade. Liderada pelas elites políticas e econômicas, esta reinvenção reflete uma visão particular da sociedade, fragmentada, distorcida e simplificada e, portanto, excludente.

Buscou-se também argumentar que a consagração paradigmática do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016 tem uma história que passa pela desconstrução da totalidade do sistema de planejamento da cidade. Esta fragmentação do planejamento notadamente se concretizou por meio de intervenções emblemáticas e pontuais e do estabelecimento do que foi denominado de “ordem urbana”, opressiva e elitista. Como pano de fundo, o ajuste aos novos conteúdos da acumulação capitalista e seu consequente padrão de sociabilidade a requerer novas formas de administrar as cidades, compelindo-as a adotar um comportamento amigável ao mercado (*market friendly*).

As perspectivas para 2016 são favoráveis para os especuladores imobiliários: mudanças recentes nas leis de zoneamento das áreas do entorno da Barra da Tijuca e Zona Portuária ampliam as possibilidades

de lucratividade de empreendimentos naquela região. Em suma, as evidências sobre o padrão de distribuição dos gastos com as Olimpíadas não apontam para novidades quando comparadas com o observado nos Jogos Pan-americanos, posto que serviços em situação crônica de deterioração não receberão aportes relevantes de recursos públicos ou privados. Nesse sentido, resta-nos a tarefa de criticar e recusar o ufanismo em favor de uma análise ponderada de custos e benefícios, evitando que a política urbana de desenvolvimento social e econômico se torne refém dos megaeventos.

Em suma, não podemos compreender aspectos cruciais das formas emergentes de gestão das grandes cidades sem levar em consideração o lugar e o papel dos megaeventos esportivos, pela ampla coalizão que possibilitam e pelo formidável volume de recursos que são capazes de acionar.

### Referências

BIENENSTEIN, G. **Espaços Metropolitanos em Tempos de Globalização: um estudo de caso do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. IPPUR-UFRJ, 2000.

\_\_\_\_\_ et al. "O Que Está em Jogo? Contradições, Tensões e Conflitos na Implementação do PAN-2007". **VII Encontro Nacional da ANPEGE**, Niterói, RJ, 2007.

BORGES, Fátima C.; MASCARENHAS, Gilmar. **Entre o Empreendedorismo Urbano e a Gestão Democrática da Cidade: dilemas e impactos do Pan-2007 na Marina da Glória**. Revista Digital. Esporte e Sociedade. Ano 4, número 10, nov.2008/fev. 2009.

BOURDIEU, P. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro, Zahar, 1998.

BORJA J.; CASTELLS, M. **Local y Global**, La Gestión de las Ciudades em la Era de la Información. Madrid: Santillana, S.A. Taurus, 1997.

BOYLE, M. **Civic boosterism in the politics of local economic development: 'institutional positions' and 'strategic orientations' in the consumption of hallmark events**. Environment and Planning A 29, (11) 1975–1997.

BROUDEHOUX, Anne-Marie. **Spectacular Beijing: the conspicuous construction of an Olympic Metropolis**. Journal of Urban Affairs, vl.29, number 4, 2007. p.383-399, 2007.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**. Rio de Janeiro, Contraponto, 1997.

Dossiê da candidatura do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2016. Comissão

de Organização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.rio2016.org.br/pt/Default.aspx>. Acessado em 20/05/2010.

FIORI, José Luís. “Sobre a Crise do estado Brasileiro”. In: **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995

GOLD, J.R.; GOLD, M.M. **Olympic cities: regeneration, city rebranding and changing urban agendas** *Geography Compass*, 2 (1) 300-318, 2008.

\_\_\_\_\_. **Olympic Cities. City agendas, planning and the world’s games, 1896-2012**. London: Routledge, 2009.

HORNE, J.; MANZENREITER, W. **Sports mega-events**. Social scientific analyses of a global phenomenon. Oxford, Blackwell Publishing, 2006.

MASCARENHAS, G. Globalização e espetáculo: o Brasil dos megaeventos esportivos. DEL PRIORE, M. MELO, V. (org). **História dos esportes no Brasil: do Império aos dias atuais**. São Paulo: UNESP, pp. 505-533, 2009.

\_\_\_\_\_. **Globalização e governo urbano nos megaeventos olímpicos: os Jogos Pan-americanos de Santo Domingo**. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, v. XII, p. 1, 2008.

\_\_\_\_\_. O ideário urbanístico em torno do olimpismo. Barcelona (1992) e Rio de Janeiro (2007): Os limites de uma apropriação. PEREIRA, E. (org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008.

\_\_\_\_\_. **Megaeventos esportivos, desenvolvimento urbano e cidadania: uma análise da gestão da cidade do Rio de Janeiro por ocasião dos Jogos Pan-americanos-2007**. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XI, núm. 245 (13), 1º de agosto de 2007.

MELO,; GAFFNEY, C. **Megaeventos esportivos: reestruturação urbana para quem?** *Proposta*, FASE/IPPUR/UFRJ, nº. 120, pp. 53-73, mar./abr. 2010.

MATHESON, V. **Economic Multipliers and Mega-Event Analysis**. Disponível em: [http://www.holycross.edu/departments/economics/RePEc/Matheson\\_Multipliers.pdf](http://www.holycross.edu/departments/economics/RePEc/Matheson_Multipliers.pdf). ultimo acesso:13/02/2009.

MATHESON, V.; BAADE R. **Mega-Sporting Events in Developing Nations: Playing the Way to Prosperity?** Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/hcx/wpaper/0404.html> ultimo acesso: 13/02/2009.

MATHESON, V.; BAADE, R. An Economic Slam Dunk or March Madness? Assessing the Economic Impact of the NCAA Basketball Tournament. In: FIZEL, J.; FORT, R. **The economics of college sports**, Westport, CT, Praeger Publishers, 111-133, 2004.



MONDELO, M.J.; RISHE, P. **Comparative Economic Impact Analyses: Differences Across Cities, Events, and Demographics** Economic Development Quarterly, 18 (4) 331-342, 2004.

OWEN, J.G. **Estimating the Cost and Benefit of Hosting Olympic Games: What Can Beijing Expect from Its 2008 Games?** The Industrial Geographer, 3 (1) 1-18, 2005.

RIBEIRO, Ana Clara T. **Desigualdade, trabalho e organização social no Rio de Janeiro**. Mimeo, 1999.

Tribunal de Contas da União – TCU (2008). **Acórdão 2101/2008** Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=5&dpp=20&p=0>. Acessado em 13/02/2009.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes; O, Vainer, C; Maricato, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Vozes, 2000.

# O Projeto Linha Verde e a prática do desfavelamento de novo tipo: desdobramentos de uma política de remoção e reassentamento no Vetor Norte de Belo Horizonte<sup>1</sup>

---

*Geraldo Magela Costa<sup>2</sup>*

*Erika Lopes<sup>3</sup>*

## Introdução

Este texto tem como foco a análise da remoção de população residente em vilas e favelas para execução de grandes projetos urbanos, como um tipo especial de reestruturação urbana que tem se tornado prática comum em várias cidades brasileiras. Esses projetos modificam determinadas parcelas do espaço urbano, frequentemente dispondo para o mercado áreas antes desvalorizadas comercial e socialmente, devido a processos de degradação ambiental, pouca ou nenhuma regularização e ausência de serviços urbanos básicos.

Em Belo Horizonte, pelo menos três questões chamam a atenção para o fenômeno de remoção de população. A primeira é o fato de que esse tipo de ação do poder público é observado no seu espaço urbano desde os anos de sua fundação – fins da década de 1890 –, significando, de fato, a expulsão daqueles que não faziam parte do projeto urbanístico oficial da cidade. A segunda diz respeito à observação de que, se esse tipo de prática deixou de ter o cunho de limpeza social respaldada inclusive por ações policiais, as remoções de vilas e favelas continuam, resultando na expulsão

---

1. Parte da reflexão aqui apresentada consta da dissertação de mestrado intitulada “O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do *desfavelamento de novo tipo* no espaço urbano de Belo Horizonte” (LOPES, 2010).

2. Professor Associado do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG) e Pesquisador do CNPq.

3. Socióloga, Mestre em geografia pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG).

dos pobres para a periferia de Belo Horizonte e seu entorno metropolitano. A terceira questão, que se soma às duas anteriores, se refere ao fato de, a partir da década de 1990, a participação popular ter sido incorporada ao processo de remoção supostamente tornando mais democrático esse tipo de reestruturação urbana.

O grande projeto que resultou em recente processo de remoção e que foi escolhido para a análise aqui desenvolvida é o Projeto Linha Verde, um complexo de obras viárias executado durante os anos de 2005 a 2007, no espaço urbano de Belo Horizonte, que tinha como objetivo duplicar vias que dão acesso ao Aeroporto Tancredo Neves e promover a articulação e a integração do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Áreas centrais, como aquelas próximas à estação rodoviária e ao Parque Municipal de Belo Horizonte, também passaram por intervenções como parte do projeto.

Na primeira parte deste texto, faz-se uma reflexão sobre características de determinadas parcelas do espaço urbano, incorporadas ao longo do processo de formação da cidade, as quais sugerem novas inferências acerca das ações de remoção de população.

Na segunda busca-se caracterizar o tipo de participação da população/comunidade que é diretamente afetada por esse processo de remoção, no caso para a viabilização do Projeto Linha Verde. Procura-se mostrar que é necessário redefinir concepções em relação aos espaços da cidade que passam por essas intervenções, assim como dar nova interpretação para a forma como a população “participa” desses projetos.

Na terceira parte é apresentada uma reflexão em que se contextualiza o Projeto Linha Verde, as principais consequências da remoção para uma parte da população, assim como outras questões decorrentes das transformações, identificadas em alguns bairros de Belo Horizonte, bem como em municípios localizados no Vetor Norte da RMBH.

### **Dos espaços do *devido* devidamente naturalizados para as remoções**

Uma justificativa bastante difundida no final do século XX para a remoção de famílias de áreas passíveis de intervenção urbana, no Brasil, era a perspectiva de melhoria da qualidade de vida da população, principalmente

daquela residente em vilas, favelas, áreas de risco (geológico) e/ou que ocupava áreas de servidão de rodovias e ferrovias. Soma-se a isto a questão do desenvolvimento econômico para as cidades que, vinculado à execução de obras de grande porte e impacto, assume não só um sentido de melhoria, de progresso para todos, mas também de um novo desenho para a cidade. Este modelo de desenvolvimento econômico, especialmente na atualidade, não considera ou não vê a cidade como espaço de realizações sociais, de conflitos e de possibilidades, mas a enxerga como um produto, uma mercadoria a ser ofertada àqueles que podem pagar mais.

Em Belo Horizonte as remoções de populações para intervenções públicas existem desde os primeiros momentos de sua fundação, em fins da década de 1890. Elas vêm sendo muitas vezes justificadas pelo poder público como necessárias para a viabilização de determinados projetos de infraestrutura urbana que apontam para uma instrumentalização do espaço de suporte à reprodução do capital. Como afirma Costa (2009):

Os investimentos do Estado nesses grandes empreendimentos, têm significado, de fato, a produção de um espaço de suporte ao processo de acumulação sem levar em conta as suas consequências em termos negativos para a reprodução social ampliada (p.09).

Nos primeiros momentos, a erradicação de uma favela ou de uma ocupação “irregular” tinha como objetivo a “limpeza” de um local para a realização de grandes obras. O pensamento urbanístico do início do século XX no Brasil não permitia, dentro do projeto da nova capital mineira, a presença de população pobre, inculta e sem higiene na parte central da cidade. Lago (2006, p.47) dá a essa questão um sentido mais amplo, dizendo que “urbanizar, ordenar, regular e ‘limpar’ os centros urbanos foram, e continuam sendo, ações de redirecionamento daqueles que estão ‘fora do lugar’”. Para Maricato (2000), o redirecionamento daqueles que sempre estiveram “fora do lugar” faz parte da matriz de planejamento urbano modernista, a qual ignora a parte “informal” das cidades, tomando como realidade concreta somente uma parte delas, que se torna formal e oficial para efeitos de investimentos.

A ideia preponderante é de que esses espaços – favelas, vilas, cortiços – que constituem a parte “informal” da cidade foram vistos, durante

décadas, como lugares “naturalmente” passíveis de ações de readequação e requalificação. Uma questão a ser pensada é se há uma relação entre a forma como esses espaços se desenvolveram ao longo do processo de formação das cidades e o que se denomina de “naturalização” do fenômeno de remoção de famílias de certas parcelas das áreas urbanas.

É de conhecimento geral, e a literatura trata bem desse aspecto, que os lugares denominados favelas, vilas, cortiços, cresceram e se desenvolveram tanto em dimensão espacial quanto em costumes, cultura e modo de vida, sem nenhum planejamento ou direcionamento do Estado, por várias décadas no Brasil. Ressalta-se aqui que as intervenções feitas em cortiços e favelas no início do século XX, já mencionadas por Valladares (1978), Guimarães (1991) e Costa (1997), entre outros, tinham um caráter de higienização e limpeza social. Mais tarde, outras intervenções para expulsão da população favelada eram executadas, em determinadas áreas, por força policial, sem nenhum tipo de política pública que previsse um local, de fato adequado, onde aquela população pudesse se abrigar.

Uma análise sobre a possível relação entre a “naturalização” do fenômeno de remoção de população de espaços como favelas e cortiços e a ausência<sup>4</sup> do poder público como agente planejador e organizador da ocupação desses lugares, consiste em perceber que, ao longo da história da formação das cidades no Brasil, o Estado priorizou o planejamento de seus investimentos em áreas centrais e com potencial para a exploração do mercado. Um dos resultados dessa opção do Estado em não implementar um efetivo planejamento urbano nas áreas menos centrais e atrativas e com pouco ou nenhum valor comercial, foi a total exclusão da população residente nesses lugares dos serviços e equipamentos urbanos e sociais<sup>5</sup>.

Dessa forma é possível afirmar que espaços urbanos relegados à própria sorte por várias décadas se constituem como lugares que estão sempre disponíveis “naturalmente” para que ocorram sobre eles ações de remoção de população. Ou seja, se um determinado espaço não seguiu uma lógica organizativa de expansão e crescimento, coordenada por aqueles que detêm a técnica e o saber para tal, significa que esses locais adquirem uma “carên-

---

4. Na verdade, a ausência do Estado se restringe aos aspectos de planejamento urbano e direitos sociais, pois é sabido que, durante décadas, este se fez presente nas vilas e favelas através de seu aparato policial, reprimindo e expulsando os ocupantes daquelas áreas, como já foi salientado.

5. Ver Afonso e Azevedo (1987).

cia” de atributos positivos. Tais espaços passam por um processo de absorção de valores negativos, como longe, tortuoso, íngreme, desordenado, sujo, violento, os quais se tornam “marcas” ou estigmas que não se desfazem com o tempo. Na condição de “marcas”, características, esses estigmas se tornam símbolos de um espaço que estará sempre “fora” do “lugar” cidade, que está sempre disponível para ser remexido, para dar lugar ou ceder espaço para algo mais limpo, mais perto, mais ordenado, mais plano.

É nesse sentido que remover, remodelar, parcelas do espaço urbano, como vilas e favelas, a qualquer momento e sob qualquer pretexto<sup>6</sup>, se justifica para minimizar essa “carência” adquirida “naturalmente”.

Propomos a partir dessas observações e reflexões iniciais denominar como espaços do *devido* tais parcelas das cidades, dadas como informais, que se desenvolvem sem infraestrutura urbana ou serviços sociais, sofrendo com todo tipo de carências. O significado da palavra *devido*, de acordo com o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, deriva do verbo dever, ao qual é atribuído o sentido de carecer, necessitar e precisar. Entende-se então que os espaços de vilas, favelas, cortiços etc. são portadores de carências, de necessidades que os qualificam a receber a denominação de espaços do *devido*. Esses espaços do *devido* cresceram e se expandiram como parcelas “desordenadas” dentro das cidades, com a total ausência do Estado. A imagem que fica desse processo é a de um lugar que cresceu e se constituiu como “órfão” do aparato estatal e que organiza, a seu modo, uma cultura, um espaço e leis próprias (BOURDIEU, 1997).

Entende-se que os espaços do *devido* passam a incorporar então o estigma da falta (de recursos), da carência (de um ordenamento) e da necessidade (de intervenção urbanística), o que propicia as condições necessárias para que possam ser remexidos e remodelados pelo poder público, resultando, frequentemente, na valorização e lucros privados.

Os processos de remoção de populações pobres deixam oficialmente o viés da limpeza social e de ação policial dos primeiros momentos para, a partir da década de 1990, tornar mais explícita a questão da (re) valorização do espaço em lugares antes comercial e socialmente desvalorizados.

Apesar de não se ter mais a perspectiva da limpeza social e do uso do aparato armado do Estado, em várias intervenções urbanas propostas

6. Um exemplo disto foi observado por Afonso e Azevedo (1987, p.120) em Belo Horizonte, onde realizou-se, em 1972, uma remoção sob o argumento de que era necessário ampliar o canil municipal.

por programas como o PRODECOM<sup>7</sup>, o PROFAVELA<sup>8</sup>, o Programa Alvorada<sup>9</sup>, o Planão<sup>10</sup> e, mais recentemente, o Projeto Vila Viva<sup>11</sup>, parcelas do espaço urbano de Belo Horizonte, tais como vilas, favelas e conjuntos habitacionais, têm sido constantemente objeto de um tipo de urbanização que visa, em versões variadas, implementar um modelo de morar, de “integrar” esses espaços à cidade formal e, por fim, erradicar<sup>12</sup> em outros moldes. A isto designamos aqui de *desfavelamento de novo tipo*. Atribuiu-se a essa prática o caráter de ser *de novo tipo*, especialmente aquela que vem ocorrendo após a década de 1990, associada a projetos estruturantes, como as grandes obras viárias, e que têm, agora, o componente da participação popular como ingrediente ao qual se atribui novidade no exercício da democratização da gestão das cidades.

Essa mudança de comportamento institucional pode ser entendida

---

7. Programa do governo do Estado de Minas Gerais que previa intervenções em vilas e favelas também na cidade de Belo Horizonte, durante os anos de 1979 a 1982 (CONTI, A. 2004, p.192).

8. Programa Municipal de Regularização de Favelas, criado em 1983 sob égide da Lei Municipal nº 3.235, que previa a urbanização e legalização da posse em favelas (CONTI, A. 2004, p. 194).

9. Programa criado durante o governo de Eduardo Azeredo (1989-1992), que previa a realização de estudos urbanísticos sobre favelas (elaborados pela URBEL). “Esses estudos enfocavam a favela como um organismo unitário, integrando problemas e soluções dentro de uma visão sistêmica. Eram desenvolvidos geralmente sem a participação das comunidades, partindo do pressuposto de que as soluções para os problemas de natureza jurídico-legal e urbanística dessas áreas eram eminentemente técnicas” (CONTI, A. 2004, p.198).

10. “Plano Estratégico de Diretrizes e Intervenção em Vilas e Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social”, como exigência do Plano Diretor da cidade de Belo Horizonte (Lei Municipal nº 7.165, de 1996). Tinha como objetivo traçar diretrizes para as intervenções, de modo que os PGEs (Planos Globais Específicos) das vilas tivessem um quadro institucional que pudesse ser tomado como referência” (CONTI, A. 2004, p. 204).

11. O Programa Vila Viva é uma ação integrada de urbanização, de caráter estruturante, de desenvolvimento social e de regularização dos assentamentos existentes [...] Consiste na execução progressiva de transformações profundas nos diversos núcleos habitacionais, através da implantação e melhoria de sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de melhorias habitacionais, remoções e reassentamentos, de regularização fundiária até o nível da titulação [...]. Disponível em [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br) (texto biblioteca virtual vila viva), acesso em 20/02/2010.

12. Entende-se erradicar como retirar aquilo que não se aceita como forma de um viver, de sociabilidades, de práticas cotidianas e, até mesmo, de organização do espaço social. Na impossibilidade de conviver com um modo de vida, com práticas cotidianas talvez menos marcadas por relações mercantilizadas (informais) a perspectiva é retirar para readequar, reutilizar, reorganizar.

como a materialização, nos dias atuais, de políticas, projetos ou programas públicos que, aprimorados pela retórica da urbanização planejada e participativa, promovem a contínua retirada das favelas (ou de partes delas) do lugar em que se encontram, geralmente transformando aquele local num espaço revitalizado e mais atraente para o mercado imobiliário e financeiro. Tal prática – *desfavelamento* – é incorporada pelas gestões municipais e estaduais como forma de se planejarem e se estruturarem parcelas do espaço urbano (no caso as favelas), em função da realização de grandes obras viárias.

### **Da participação *orientada* a uma real apropriação do espaço urbano**

Ao se discutir o ressurgimento da democracia<sup>13</sup> participativa no final do século XX, após a derrota de regimes autoritários em países tanto da América Latina quanto da Europa Oriental, um discurso envolto na aura da participação se acopla como elemento estruturante do novo contexto do espaço das cidades. Os inúmeros problemas sociais e econômicos decorrentes dos processos de reestruturação produtiva e de flexibilização das economias, assim como a crise de paradigmas relativos aos modelos de Estado socialista e de bem-estar social, fizeram com que a participação social se tornasse um instrumento complementar aos modelos de democracia representativa, como nova proposta do Estado para “gestar” com mais eficácia, eficiência e transparência as cidades. Para esse processo foi necessário que a participação social se tornasse uma prática institucionalizada, regulamentada e com certa periodicidade nas várias esferas dos governos. Em Belo Horizonte, nas duas últimas décadas (de 1990 até o momento), as sucessivas administrações da cidade têm incorporado, em sua metodologia de gestão, a participação da população – historicamente excluída das decisões acerca das políticas públicas (urbanas e sociais) – em diversas questões de seu interesse. Ressalta-se que a inclusão desses sujeitos de direitos nas esferas de participação elaboradas pelo poder municipal deve-se, em muito, às lutas sociais de vários movimentos, que resultaram na chamada Constituição Cidadã de 1988<sup>14</sup>.

Ao lembrar a análise feita por Vainer (2000), que faz paralelismo

13. Ver a este respeito Santos e Avritzer (2005, p.39).

14. Para esse ponto, ver Brasil (2004), Santos e Avritzer (2005), Sader (2005) e Souza (2003).



entre as perspectivas de gerenciamento de uma empresa e os procedimentos constantes em um certo modelo atual de planejamento das cidades, observa-se que o elemento participação do cidadão se insere como mais um ingrediente indispensável para que uma nova concepção de cidade se estabeleça. Segundo o autor, a participação do cidadão ajudaria na criação de uma imagem ou modelo de cidade em que todo o desenvolvimento social, urbano e cultural é possível, na medida em que haja a difusão de um sentimento de pertencimento entre os cidadãos e o consenso seja buscado como princípio e fim das coisas. É preciso que todos os movimentos sociais e cidadãos interrompam temporariamente os conflitos internos e busquem o consenso e a paz social. Dessa forma, a participação dos cidadãos se torna uma participação instrumentalizada e de poucos, voltada para um fim específico, qual seja, o consenso.

Afirma-se que, num primeiro momento, há uma instrumentalização da categoria consenso, compreendido e difundido pelo senso comum como o resultado de um processo em que os conflitos (relacionados à classe, gênero, origem, renda etc.) devem ser eliminados ou superados, pois resultam na manifestação de certo tipo de irracionalidade ou de formas arcaicas de resolução de problemas, como guerras e lutas armadas, por exemplo. A conclusão “consensual” é de que essas práticas (os debates) devem ser evitadas.

É justamente aqui que a análise de Rancière (1996, p.368) se faz decisiva para um contraponto necessário. Compartilha-se com esse autor a ideia de que é através da prática do dissenso, da divergência consciente dos falantes, que a política, assim como a democracia, pode ser materializada e vivenciada, visualizando dois mundos num só, o mundo onde existe a luta entre duas classes. Entende-se que a inclusão da prática do dissenso como processo (meio) é imprescindível para que se consiga estabelecer na arena do debate político o princípio da igualdade.

A princípio, o que se deduz das inferências acima é que a população moradora dos espaços do *devido*, com um histórico de exclusão socioespacial de décadas e estigmatizada em várias esferas de sua vida cotidiana, já teve a sua prática participativa quebrada quase de início. Ou seja, se o argumento da participação se baseia no princípio da igualdade (em qualquer nível), este já está quebrado por não haver o mesmo compartilhamento de visão de mundo entre os participantes, pois existe uma disputa entre classes sociais. Se o argumento da existência da participação se ancora em uma razão comuni-

cativa<sup>15</sup> possibilitada por processos de interação e debate político, os déficits sociais não sanados, por si sós, já estabelecem diferenças nas possibilidades de participação. O que se afirma então é que, quando entra em cena a participação comunitária para as questões afeitas à execução dos grandes projetos de intervenção viária, as próprias instâncias de discussão terminam por fazer desta uma *participação orientada*. Ou seja, uma participação dirigida e determinada para cumprir um propósito – às vezes pré-requisitos oficiais – posto pelo poder público, na qual não se encontram muitas “brechas” que permitam outro redirecionamento para o projeto. A presença da comunidade envolvida, que os idealizadores desses projetos têm chamado de participação popular, visa mais cumprir os trâmites supostamente democráticos colocados inclusive por financiadores internos e externos, do que realmente privilegiar a fala, a percepção e o desejo da população removida.

Nesse sentido apostamos no pressuposto de que intensidade e forma de participação de determinados indivíduos ou grupos sociais em processos em que há a previsão de escolha e decisão sobre o futuro de determinados lugares, implica diretamente uma possibilidade de apropriação social daquele espaço.

Analisar a forma, o tipo e o potencial da participação de uma população atingida por projetos de remoção implica, portanto, avaliar até que ponto houve uma possibilidade real de apropriação dos novos espaços de moradia, começando pela apropriação do próprio projeto de intervenção, em todas as suas fases, a saber, planejamento, execução e avaliação de seus resultados.

### **O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: *desdobramentos do desfavelamento de novo tipo e da participação orientada***

Para que as obras referentes à construção de um viaduto na interseção da Avenida Cristiano Machado com a BR-262, como parte do Projeto Linha Verde, fossem realizadas, foi “necessária” a remoção total de três vilas<sup>16</sup> e

15. Para melhor compreensão do assunto ver Lopes, E. “O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do *desfavelamento de novo tipo* no espaço urbano de Belo Horizonte”. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, 2010, p.53-55. (Dissertação de mestrado)

16. As três vilas que tiveram sua população totalmente removida foram as Vilas São Paulo, Vietnã/São Miguel e Maria Virgínia. As que não tiveram toda sua população residente removida foram as Vilas Suzana e Carioca. Ressalva-se que, posteriormente, a Vila Carioca, em função de alagamentos ocorridos no primeiro semestre do ano de 2008, foi

parcial de duas, somando cerca de 974 imóveis (tanto residenciais quanto comerciais) e uma população de mais de 2.000 pessoas (ver Imagens 22 e 23, **CADERNO DE IMAGENS**, p. 349). Para isso foi firmado um convênio entre governo do Estado de Minas Gerais e Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL/PBH), de modo que esta se comprometesse com a elaboração de um Plano de Remoção e Reassentamento (PRR) como forma de atender à condicionante nº 5 da Licença Prévia nº. 1.026/05<sup>17</sup>, já que as cinco vilas que seriam retiradas se localizavam em áreas de Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), que são de responsabilidade da URBEL.

O segundo objetivo do PRR, visto que o primeiro era o de atender à condicionante ambiental, é entendido como a tentativa de se elaborar um documento conjunto, pactuado entre poder público e comunidade a ser removida, para dar um direcionamento às ações de remoção e reassentamento. Segundo o documento (PRR-URBEL/PBH, 2005, p.11), a gestão compartilhada entre poder público e população sobre uma determinada questão é a tentativa de estabelecer “um vínculo ideal da corresponsabilidade”, entendida como a possibilidade de os indivíduos se sentirem realmente envolvidos na identificação dos problemas e suas soluções, percebendo sua participação como essencial.

O que aconteceu, no entanto, foi que a maior parte desse documento já estava pronta no início da participação orientada da comunidade das vilas a serem removidas. Ou seja, observa-se aqui, a prática já discutida no item anterior da *participação orientada*, uma prática heterônoma, aquela participação em que os cidadãos são convidados por qualquer esfera do poder público a se reunir com ele, por intermédio de seus representantes, para discutir e sugerir caminhos a serem traçados para projetos cuja concepção já está posta. Esses projetos geralmente interferem de forma generalizada na vida de determinadas parcelas da sociedade. Essa participação é considerada “orientada” porque é uma participação dirigida, direcionada para o cumprimento de um propósito almejado pelo poder público já nos primeiros momentos de discussão, não havendo muito espaço, durante o processo, para que a população possa alterar o eixo determinante do projeto.

---

totalmente removida.

17. Apresentar Plano de Remoção e Reassentamento para o empreendimento junto à URBEL definindo metodologia, ações e responsabilidades, além de prever equipe técnica específica, dotada de meios para condução dos trabalhos (PRR-URBEL/PBH, 2005, p.07).

A partir do final de 2005 – depois de encerradas as etapas de selagem, cadastro social e avaliação física dos imóveis a serem retirados –, o que ocorreu foi um intenso processo de negociações individualizadas com as famílias. Vale registrar, também, que houve um grande esforço por parte dos comerciantes para que fosse avaliado, além de suas benfeitorias, o chamado lucro cessante<sup>18</sup>. No entanto não houve nenhuma proposta que levasse em conta a demanda por eles apresentada.

De acordo com dados dos Relatórios da Divisão de Remoção e Reassentamentos (DVRS) da URBEL, foram realizadas 828 e 146 remoções e pagamentos, respectivamente em 2006 e 2007 (Tabela 1).

**Tabela 1 – Pagamentos realizados pelo Projeto Linha Verde em 2006 e 2007 por modalidade de reassentamento<sup>19</sup>**

Ano	Indenização <sup>18</sup>	Reassentamento Monitorado <sup>19</sup>	Auxílio Financeiro <sup>20</sup>	Total
2006	239(28,9%)	355(42,9%)	234(28,3%)	828
2007	46(31,5%)	62(42,5%)	38(26%)	146
	285	417	272	974

**Fonte:** Elaborado a partir dos Relatórios da Divisão de Remoção e Reassentamentos, URBEL, 2010.

18. Ganho razoável que alguém deixou de obter sobre a coisa a que tinha direito, por culpa ou inexecução de obrigação de outrem. Privação de um lucro ou interesse previsto. Disponível em: [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br)

19. É comum encontrar nos documentos, como no PRR Linha Verde e Relatórios da DVRS, a expressão “modalidade de reassentamento” como classificação geral para qualquer das opções de pagamento que a família faça, sendo que, na verdade, somente quando a escolha é pela categoria reassentamento monitorado ou unidade habitacional é possível afirmar quando e onde a família foi recolocada. Nas outras opções, não se consegue ter informação do destino da família, pois não há um monitoramento ou acompanhamento do novo local de moradia.

20. São pagamentos realizados pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap) nos casos em que o valor de avaliação do imóvel ficava acima de R\$17 mil, ou em caso de imóveis de uso diverso ou comercial.

21. O pagamento pela modalidade de reassentamento monitorado ocorre quando o processo de aquisição de outro imóvel pela família é monitorado por técnicos (da área física e social), com complementação de recursos por parte da URBEL. No caso poderia haver complemento de até R\$17 mil reais.

22. O pagamento pela modalidade auxílio financeiro é feito pela URBEL, quando a família recebe o valor de avaliação do imóvel a ser removido.

A distribuição percentual entre as três modalidades de pagamento realizadas em 2006 se manteve praticamente a mesma em 2007, respectivamente, 28,9% e 31,5% para indenização; 42,9% e 42,5% para reassentamento, e 28,3% e 26% para auxílio financeiro. Observa-se que o número de famílias, tanto em 2006 (28,3%), quanto em 2007 (26%), que optaram por receber o valor de avaliação da benfeitoria (menos de R\$17 mil na época) é muito significativo. Dado o reduzido valor pago pelas benfeitorias, há uma alta probabilidade de retorno a áreas de risco ou áreas passíveis de remoção futura. Em síntese, a construção de um viaduto como parte do Projeto Linha Verde exigiu a remoção de 974 imóveis (entre moradias, estabelecimentos comerciais e domicílios de uso misto) das cinco vilas em dois anos.

Em meados de 2007 a URBEL realizou uma pesquisa com parte das famílias removidas na modalidade de reassentamento monitorado com o intuito de verificar o grau de satisfação dessas com o projeto e, conseqüentemente, com suas novas moradias. De um universo de 417 famílias efetivamente reassentadas e monitoradas, distribuídas por toda a RMBH, 278 (66%) delas localizam-se em duas regiões administrativas de Belo Horizonte – Norte e Nordeste – e três outros municípios da RMBH. Destas, a pesquisa da URBEL deveria abranger uma amostra de 129 famílias localizadas naqueles bairros de Belo Horizonte<sup>23</sup> e de outros municípios<sup>24</sup> da RMBH que receberam os maiores contingentes de famílias removidas. No entanto, somente 99 (76%) famílias da amostra ainda permaneciam morando na casa escolhida um ano após o processo e foram pesquisadas. Constatou-se que as demais 30 famílias da amostra inicial (24%) que foram removidas e reassentadas há menos de dois anos (data da pesquisa) haviam se mudado ou nunca comprado<sup>25</sup> casa por meio do reassentamento monitorado.

23. Bairros da região norte de Belo Horizonte escolhidos pela pesquisa: Conjunto Jardim Felicidade, Primeiro de Maio, Tupi e Aarão Reis. Na região nordeste os bairros foram: São Paulo, Jardim Vitória, Ribeiro de Abreu e Paulo VI. (URBEL-PBH. *Relatório Final do Projeto Pós-Morar – Interseções na Avenida Cristiano Machado – Linha Verde*. Belo Horizonte. 2007, p. 07).

24. Na Região Metropolitana as cidades que tiveram maior número de imigrantes do projeto foram: Vespasiano, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Contagem.

25. Aqui cabe um esclarecimento. Como a autora Érika Lopes fez parte da equipe de técnicos sociais do Projeto Linha Verde que aplicou os questionários nas famílias reassentadas, ela pôde verificar que, ao se chegar num determinado endereço, no qual a família estaria morando, um vizinho ou até mesmo o morador da casa respondia que aquelas pessoas por quem procurávamos nunca haviam estado ali. Portanto, tudo indica que, apesar do monitoramento feito pela URBEL na aquisição da moradia, havia formas

Há nisto certa semelhança com o que Valladares (1978, p.17) identifica em relação aos conjuntos habitacionais construídos para os favelados removidos dos morros cariocas: tais conjuntos “representavam uma área de passagem, uma área de trânsito”, sendo abandonados mais tarde, e seus moradores retornavam às favelas. Muitas das casas adquiridas pelo Projeto Linha Verde podem também ter servido somente como uma saída temporária diante de uma situação de remoção imposta. Ou seja, mesmo com toda a metodologia de remoção e reassentamento executada já há alguns anos pela URBEL/PBH, por meio do PROAS (Programa de Reassentamento de famílias removidas em decorrência de execução de obras públicas), que prevê, entre outras coisas, a participação do removido na escolha do imóvel a ser adquirido – supondo-se que, se a família escolhe, é porque tem intenção de permanecer no local –, a fixação de população em novas moradias não tem alcançado o resultado esperado.

Na verdade, pode-se inferir que vários são os motivos que poderiam ter levado essas famílias a se mudarem tão precocemente<sup>26</sup> do local escolhido por elas mesmas. Talvez o motivo menos aparente, mas um dos que merecem atenção seja aquele relacionado com a forma e as circunstâncias para a escolha do novo local de moradia. Ou seja, apesar de ser dado à família o direito de escolha da nova moradia, e não simplesmente esta ser “empurrada” para qualquer lugar distante, como se fazia até meados de 1980, ao que tudo indica essa escolha não produz uma relação direta de apropriação ou desejo real de permanecer no novo lugar. O fato é que não foi uma escolha deliberada da família deixar sua casa de origem e se mudar para outra, mas, sim, a determinação de um decreto, não restando a ela qualquer opção senão aceitar. Isto quer dizer que é muito pouco provável que uma família que é submetida a um processo de remoção e tem sua vida, suas relações econômicas e sociais remexidas e alteradas, caminhe para a escolha da nova moradia como se isso fosse a materialização do sonho da casa própria. Há ainda outras considerações

---

de se burlar o processo, fazendo com que o poder público pagasse por uma casa que não seria habitada por aquela família removida.

26. Acredita-se que o tempo de dois anos é um período curto de permanência num imóvel, quando se leva em consideração, por exemplo, que grande parte dos moradores de vilas e favelas não consegue ter renda ou reserva suficiente para se mudar de suas casas quando bem o desejarem. Afinal, a valorização de imóveis atinge inclusive as áreas de vilas e favelas.

importantes sobre as dificuldades reais enfrentadas por algumas famílias removidas em decorrência do Projeto Linha Verde – apresentadas em estudo anterior (LOPES, 2008) – que podem contribuir para explicar a saída da família reassentada da nova moradia. Ao analisar os resultados da pesquisa sobre o grau de satisfação dos reassentados realizada pela URBEL, foi possível tecer considerações acerca das consequências econômicas e até mesmo das dificuldades no restabelecimento dos vínculos sociais e comunitários para as famílias removidas, como mostra a passagem do estudo a seguir:

[...] No momento em que sinalizo a importância de se discutir a dificuldade ou não com o pagamento de taxas, essa temática na verdade perpassa no mínimo por três dimensões: a do enfrentamento de uma nova realidade, que é a da “vida dentro da formalidade”; a dimensão do planejamento financeiro, ou melhor dizendo, da falta de recursos financeiros para arcar com as contas; e, finalmente, com a possibilidade de retorno para áreas degradadas ou de risco, por não conseguirem superar essas duas situações (LOPES, 2008, p.41).

O estudo resgata as falas<sup>27</sup> de duas famílias pesquisadas, que mostram a importância da solidariedade econômica entre os moradores da vila e que os laços comunitários desfeitos não se reconstróem facilmente.

*Por dois dias eu não tinha feijão e nem gás, e não conhecia ninguém aqui que eu pudesse pedir emprestado; se fosse na Vila, rapidinho eu arrumava.* (Ex-moradora da Vila São Miguel/Vietnã. Mora hoje –2007 – no Conjunto Jardim Felicidade, região norte de Belo Horizonte).

*Eu até hoje ainda faço algumas compras nos supermercados lá da Avenida Cristiano Machado.* (Ex-moradora da Vila Maria Virgínia. Mora hoje – 2007 – no Conjunto Jardim Felicidade, região norte de Belo Horizonte).

---

27. A primeira fala é mencionada no estudo monográfico realizado por Lopes (2008, p.05). Mas a segunda fala advém das anotações de diário de campo, preenchido após a aplicação do questionário com famílias reassentadas.

Importante frisar que as vilas e, conseqüentemente, sua população foram alvo de ações filantrópicas, as quais se perderam após o processo de remoção. Essa é uma questão que pode ter interferido, e muito, no pós-reassentamento, uma vez que representou o rompimento de um suporte econômico, além de emocional.

Por fim, um último aspecto até agora não abordado diz respeito ao sentido do fluxo migratório dos removidos em consequência do Projeto Linha Verde, o qual serviu inclusive de recorte para a pesquisa sobre o grau de satisfação dos reassentados. Como aponta o Gráfico 1 a seguir (Migração por Região), muitas famílias, em meio às opções de bairros e regiões para “escolher” uma nova moradia, “optaram” por áreas não muito próximas ao seu local de origem – como, por exemplo, outros municípios da região metropolitana de Belo Horizonte (23,30%).

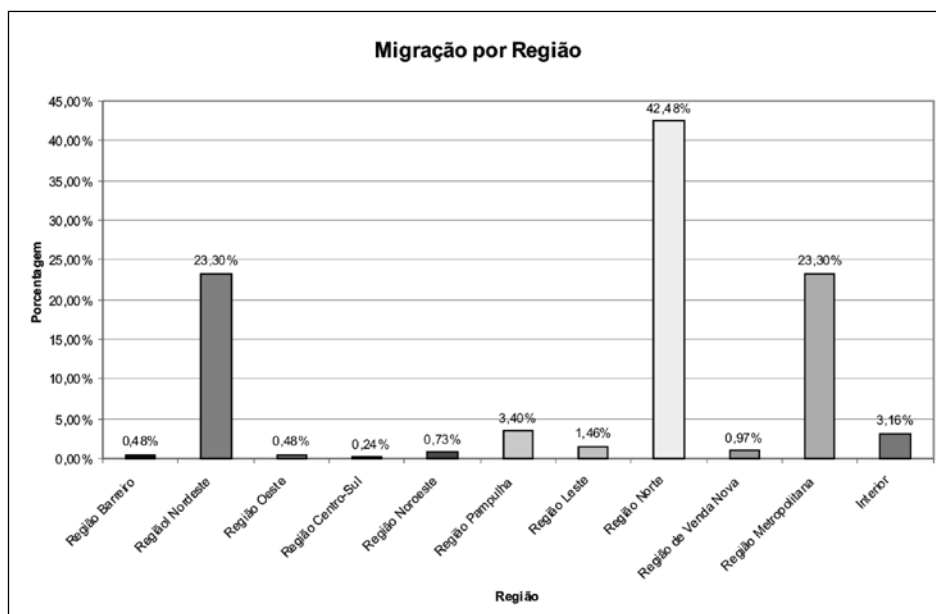


GRÁFICO 1: Porcentagem de famílias da modalidade reassentamento monitorado por região escolhida. Fonte: URBEL/PBH. Relatório Final do Projeto Pós-Morar Interseções na Avenida Cristiano Machado – Linha Verde. Belo Horizonte. 2007, p.07.



Entre estes municípios estão Santa Luzia e Vespasiano, no Vetor Norte da RMBH, nos quais não se pode afirmar existirem condições apropriadas de infraestrutura urbana e social e de serviços quando comparadas àquelas observadas nos locais da moradia de origem. Além disso, pode-se também afirmar que não só na execução de projetos de intervenção viária, mas também na implementação de programas municipais e federais de urbanização de vilas e favelas, o deslocamento da população removida para áreas mais distantes e carentes de serviços de infraestrutura se transformou numa constante. Isto pode ser considerado como um movimento tendencial de um *desfavelamento de novo tipo* associado a um favelamento da periferia.

As discussões que afloram a cada processo de remoção de população – seja em torno dos valores que não são suficientes para a compra de outra moradia na mesma região; seja em relação ao aumento da especulação imobiliária nas regiões próximas às intervenções, ou até mesmo quanto à acomodação das comunidades, que não buscam os direitos de usucapião –, têm levado a questionamentos sobre a prática institucional de contínuo desfavelamento da cidade de Belo Horizonte.

O alerta passa, primeiramente, por identificar o movimento do poder público no sentido de imprimir em partes do espaço urbano de Belo Horizonte – no caso as favelas, antes dadas como capital imobiliário morto ou sem atrativos – a chamada revitalização, o que resulta em possíveis favorecimentos ao mercado imobiliário por meio da valorização da terra. Uma segunda preocupação diz respeito aos baixos valores indenizatórios recebidos pelas famílias removidas, não permitindo à maioria delas adquirir outra moradia na região. A passagem de um manifesto de movimentos populares sobre o Programa Vila Viva, com o título “BH – Programa Vila Viva ou Vila Morta?”, datado de 01/10/2008<sup>28</sup> a seguir reproduzida, traz outro alerta mais geral sobre as consequências de iniciativas do poder público municipal de Belo Horizonte que estariam levando à favelização da periferia da RMBH.

[...] Assim, sejam eles indenizados, reassentados nos apartamentos, ou mesmo aqueles que permanecem na vila, a tendência é que os morado-

---

28. Documento completo no site: [www.midiaindependente.org/pt/blue/2008/10/429697.shtml](http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2008/10/429697.shtml).

res das favelas afetadas inchem o déficit habitacional ou protagonizem novos assentamentos “clandestinos”, porém em áreas mais periféricas, desprovidas de equipamentos e serviços, longe do local de trabalho, longe dos olhos das elites. Esta é a lógica perversa da segregação socioespacial realimentada pela política pública da prefeitura de Belo Horizonte. As elites buscam resolver os problemas urbanos a seu modo, lançando mão de medidas incapazes de impedir que esses problemas se renovem. Os moradores removidos da Vila São José ou do Taquaril continuarão vivendo precariamente, provavelmente de aluguel e não mais em Belo Horizonte, mas em algum município da região metropolitana, como Ribeirão das Neves, Vespasiano ou Santa Luzia. Afinal, a Prefeitura prioriza as obras, mas nunca o reassentamento das famílias removidas.

No entanto, a definição de um processo de favelização não está ligada de forma alguma ao modo de vida, hábitos e cotidianos de uma determinada população. Ao contrário, como já havia sido alertado por Valladares (1978), quando analisa o “insistente” crescimento das favelas no Rio de Janeiro depois de cada processo de remoção:

A favela não é simplesmente resultante de uma crise habitacional no contexto de um processo de urbanização acelerado. Não se trata apenas de uma questão de déficit de moradia ou de incapacidade do mercado imobiliário (setores público e privado) de produzir habitações populares em ritmo capaz de atender a uma demanda crescente. A favela resulta, sobretudo, da exploração da força de trabalho em uma sociedade estratificada, onde as desigualdades tendem a se perpetuar e o processo de acumulação de capital é cada vez maior. Resulta ainda de uma situação onde o uso do solo é cada vez mais determinado pelo seu valor, e onde o controle do espaço urbano é exercido pelas ou em nome das camadas dominantes (p.44).

Da mesma forma, o processo de favelização da periferia da RMBH é entendido primeiramente como uma das consequências do fenômeno de remoções de populações, que imprimirá no espaço urbano daquela região uma contínua desigualdade estrutural, assim como o agravamento de uma situação já posta de exclusão socioespacial.

## Considerações finais

Procurou-se, neste texto, analisar um tipo especial de intervenção urbana que é prática constante de várias administrações municipais: a remoção de população para execução de grandes projetos urbanísticos. Uma questão de análise posta como necessária foi a de compreender a remoção de população dos espaços do *devido* como um dos pressupostos para que se materialize um projeto de modernização de cidade. Constatou-se que o processo de reificação do espaço urbano e conseqüentemente da cidade, explicita uma representação em que esta passa a ser vista e percebida como uma localidade de bons negócios e de investimentos seguros para o capital imobiliário e financeiro. A cidade, dentro dessa perspectiva, deixa de ser vista como espaço resultante de processos sociais, que se expressam dialeticamente em um ambiente construído, para se tornar mais um objeto disposto em meio a vários outros no mercado de consumo. Aqui está, em parte, a lógica da necessidade de se remexer nos espaços que têm por característica a falta (de infraestrutura e visibilidade no mercado), removendo também aquele que a constitui, para que, dessa forma, seja atribuído ao espaço um novo significado, um novo valor. No entanto, engana-se quem pensa que esse espaço ora “revitalizado”<sup>29</sup>, revalorizado, será apropriado por todos que contribuíram para sua realização. No caso do Projeto Linha Verde, que transformou o espaço onde as vilas se desenvolveram em mais um complexo de largas avenidas e viadutos, quem na verdade se apropria dessas “benesses” senão aqueles que têm carros? Assistiu-se, com as obras do Projeto Linha Verde, à continuidade de uma concepção de planejamento do espaço urbano em que, de um lado, se baseia em uma prática do *desfavelamento de novo tipo*, e, de outro lado, usa a estratégia da total utilização e valorização dos espaços urbanos disponíveis.

Constata-se que, no plano do discurso, o Plano de Remoção e Reassentamento (PRR) do Projeto Linha Verde deveria ter sido resultado de uma discussão com as famílias moradoras das vilas. O que foi possível identificar é que esse suposto desejo de exercício democrático por parte do poder público não foi efetivado. Na análise sobre os resultados da pesquisa acerca do grau de satisfação de um grupo de reassentados pelo Projeto

---

29. Esse termo é usado pelos artífices da cidade justamente para se dar a impressão de que os espaços do *devido* são desprovidos, inclusive, de vida, de vitalidade.

Linha Verde, fica claro que não há como comprovar uma relação direta entre participar das etapas do projeto de remoção e maior apropriação social do novo espaço de moradia. No entanto, na pesquisa estão implícitas duas questões importantes. A primeira diz respeito ao fato de que a única forma efetiva de participação que algumas famílias tiveram na execução do Projeto Linha Verde foi em relação à escolha da nova moradia. Mesmo assim, foi uma participação não autônoma, consensuada com base em critérios apresentados pela URBEL. As famílias não participaram de forma decisiva nas etapas deliberativas relacionadas ao processo de concepção e construção do Projeto Linha Verde, como também não foram consultadas ou ouvidas acerca da necessidade de realização de uma obra que mudaria suas vidas por completo.

A segunda é que, se tentarmos referendar a hipótese entre participação e maior apropriação da nova moradia, que implicaria um tempo maior de permanência no local, não se explica o fato de 24% das famílias da amostra, em menos de dois anos de reassentamento monitorado, não se encontrarem mais residindo nas casas que, em tese, elas mesmas escolheram. Ou seja, da mesma forma que os outros 76%, elas também participaram do processo orientado e não autônomo de escolha do imóvel. O que as fez mudar em um tempo tão curto? A resposta precisa não existe, mas isso indica que, em relação à escolha e permanência no novo local, outras variáveis, tais como quebra de vínculos familiares e de sociabilidades sociais, aumento de gastos financeiros e significado diferenciado do que seja moradia, mais vinculada ao valor de uso do que ao de troca, podem dizer muito acerca desse processo de saída.

Pressupostos de um relatório produzido pela Relatoria Especial da ONU (2010, p.10), contribuem para avançarmos em relação à avaliação de projetos que envolvam despejos e remoções de população. O primeiro pressuposto diz respeito aos casos em que as remoções forem consideradas legítimas, e legítimas aqui se entendem obras que tenham relevante interesse público, este deve ser sempre estabelecido da forma mais participativa possível, levando sempre em conta as visões daqueles que vivem nas áreas que serão removidas. O segundo refere-se ao momento da análise sobre a “necessidade de adequação de um projeto de infraestrutura e urbanização”. Esta deve ser feita de forma transparente, com espaço para apresentação de alternativas por parte de todos os atingidos. E, por último,

o relatório indica que todos aqueles que serão atingidos “devem receber informação adequada e oportuna, participar democraticamente”, propondo alternativas que minimizem os impactos que por eles serão sentidos com o seu deslocamento.

No entanto, apesar de tais pressupostos serem avançados em comparação ao que se tem hoje em termos de atuação do poder público, ainda não satisfazem a ideia, já exposta anteriormente, de que a população deve ser consultada e participar de forma deliberativa sobre a real necessidade de realização e os objetivos de qualquer obra que lhe afete a vida.

Considera-se, a partir do que foi exposto que, para não se cair num vazio de palavras, é necessário fazer um último apontamento, correndo o risco de ser mais uma “receita” do como fazer. Uma das possibilidades de enfrentamento da prática do *desfavelamento de novo tipo*, que representa hoje uma visão hegemônica sobre a relação estabelecida entre a produção do espaço urbano e seus habitantes, passa pela superação desse tipo de participação *orientada*. Afirma-se que o tipo de participação popular presente (ou não) na maioria das esferas e instâncias democráticas, conquistadas pós Constituição de 1988, não consegue dar conta das reais necessidades de apropriação social do espaço urbano. Sugere-se então fazer o caminho inverso e tornar natural a lógica do dissenso como prática social consciente dos divergentes. Entende-se que a inclusão da prática do dissenso em qualquer esfera ou instância de debate é salutar para que se consiga estabelecer, na arena das várias políticas do espaço, o princípio da igualdade entre os falantes. E que o exercício do direito de discordar possa ser mais uma das formas ou possibilidades de experimentação da apropriação do espaço urbano pelos cidadãos.

### Referências:

AFONSO. M. R; AZEVEDO. S. de. Cidade, poder público e movimento de favelados. In: Pomper Mayer M. J. (org). **Movimentos sociais em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1987.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Plano de Remoção e Reassentamento do Projeto Linha Verde (PRR)**. Belo Horizonte, 2006.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Relatório Final do Projeto Pós-Morar – Interseções na Avenida Cristiano Machado - Linha Verde**. Belo Horizonte. 2007.

BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: Bourdieu, P. (org.). **A miséria do mundo. Petrópolis**: Ed. Vozes, 5ª ed., 1997.

BRASIL, F de P.D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol.6, nº 2, nov. 2004, p.35-51.

CONTI, A. **A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o “Plano Global Específico”**. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, vol.11, nº 12, p. 189-216, dez. 2004.

COSTA, G.M. Exclusão socioespacial na era urbano-industrial: uma introdução ao tema. In: **Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR**. Recife, MDU/UFPe, vol.2, 1997.

\_\_\_\_\_. A produção do espaço metropolitano em Belo Horizonte, Brasil – revisitando a economia política da urbanização. In: *Anais do EGAL*, Montevideo, 2009.

GUIMARÃES, B. M. **Cafuas, barracos e barracões**: Belo Horizonte, cidade planejada. Rio de Janeiro (Tese de Doutorado), 1991.

LAGO, L. C. do. A dinâmica espacial em curso nas metrópoles brasileiras: algumas questões para discussão. In: Costa, H. S. M. (org.) **Novas periferias metropolitanas – a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul**. Belo Horizonte: C/Arte, 2006, p.47-55.

LOPES, E. **O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte**. **Belo Horizonte**: Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2010, p.53-55. (Dissertação de mestrado)

\_\_\_\_\_. **Projetos de intervenção no espaço urbano de Belo Horizonte: uma avaliação dos impactos do Projeto Linha Verde sobre as famílias reassentadas**. Monografia de Especialização, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2008.

MARICATO, E. 2000. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: Arantes, O. et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes. p. 121-192.

RANCIÈRE, J. O dissenso. In: Novaes, A (org.). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras/Brasília; MinC/Rio de Janeiro: FUNARTE. 1996, p. 367-382.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 39-71.

SADER, E. Para outras democracias. In: **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. (orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 649-669.

SOUZA, M.L. Participação popular no planejamento e na gestão das cidades: limites e potencialidades de arcabouços institucionais sob um ângulo autonomista. In: **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2003, p. 321-386.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa – Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Ed. 1978.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: Arantes, O. et al., **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p.75-103.

# Megaeventos e o direito à moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro

---

*Orlando Alves dos Santos Junior<sup>1</sup>*  
*Mauro Rego Monteiro dos Santos<sup>2</sup>*

Desde o momento em que foi anunciada a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016, a grande imprensa, políticos e diversos analistas têm ressaltado as oportunidades da ampliação dos investimentos nas 12 cidades selecionadas para receber esses eventos, destacando principalmente a possibilidade de se enfrentar seus problemas, como o da mobilidade urbana e o da recuperação de espaços degradados para a habitação, comércio e turismo, como é o caso da área central do Rio de Janeiro.

Entretanto, o início das obras preparatórias para a realização da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 tem levantado diversas questões relativas aos impactos das intervenções urbanas sobre essas cidades, com destaque para os riscos de violação do direito humano à moradia, envolvendo diversos processos de remoção. De fato, diversos estudos têm associado a realização dos megaeventos à expulsão direta ou indireta da população de baixa renda de áreas valorizadas ou recém-incorporadas ao circuito de valorização do capital imobiliário através dos investimentos urbanos de preparação para os megaeventos<sup>3</sup>.

---

1. Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), integrante do Observatório das Metrôpoles e da coordenação do Projeto Metropolização e Megaeventos, financiado pela FINEP.

2. Sociólogo, Mestre em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ, pesquisador do Observatório das Metrôpoles e do Projeto Metropolização e Megaeventos, financiado pela FINEP.

3. Destacamos aqui dois estudos abrangentes sobre os impactos dos megaeventos na moradia, realizados a partir da sistematização das experiências de diversos países com megaeventos: o estudo do Center on Housing Rights and Injustices (COHRE), que resgata as experiências dos últimos 20 anos de Jogos Olímpicos “Fair play for housing rights.



As primeiras informações sobre as desapropriações previstas no processo de preparação das 12 cidades-sede para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 estimam gastos da ordem de 1 bilhão e meio de reais<sup>4</sup>, somente para a implantação das melhorias na infraestrutura de transporte e mobilidade das cidades. Entretanto, cabe ressaltar que as informações disponibilizadas não diferenciam processos de desapropriação das áreas formais, que envolvem a indenização das benfeitorias e da propriedade do solo urbano, dos processos de remoção, que não levam em consideração o valor do solo devido à irregularidade da moradia.

Mas, para além das remoções, parece que estão em curso transformações mais profundas na dinâmica urbana das cidades, envolvendo, de um lado, novos processos de mercantilização da cidade, e de outro, novos padrões de relação entre o Estado e os agentes econômicos e sociais.

Nesse contexto, o objetivo do presente ensaio é discutir os impactos dos megaeventos a partir da hipótese de emergência de um novo padrão de governança urbana e da conformação de uma nova coalizão político-social – expressando uma aliança de classes específica – que sustentaria essa governança, na qual os grandes empreendimentos e os megaeventos teriam uma importância central.

A abordagem desse ensaio toma como referência a reflexão de David Harvey e sua teoria dos desenvolvimentos geográficos desiguais, em torno da qual pretende-se agregar outras contribuições analíticas. Partindo desse quadro de referência analítica, procura-se agregar alguns elementos para pensar a especificidade do contexto do Brasil e do Rio de Janeiro, a partir do qual discutem-se algumas questões relativas às políticas urbanas empreendidas pelo poder público e às remoções justificadas com base na preparação da cidade para receber os jogos da Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas.

Busca-se, dessa forma, contribuir para uma compreensão crítica das transformações urbanas em curso, partindo-se do princípio de que estamos diante de processos complexos, não facilmente apreendidos a partir

*Mega-events, Olympic Games and evictions*” (COHRE, 2007) e o Relatório da Relatora Especial do Direito Humano à Moradia da ONU, Raquel Rolnik: “Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context” (United Nations, Human Rights Council, Dec, 2009).

4. Dados disponibilizados no site específico do governo federal sobre os investimentos projetados para a Copa do Mundo de 2014 – [www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/](http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/)

de esquemas analíticos que homogeneízam os agentes sociais – o trabalhador, o capital, o morador – e que partem de uma visão monolítica do Estado. Se tais esquemas são aparentemente mais fáceis de serem difundidos pela sua simplificação, parecem ter pouco rebatimento na realidade concreta e serem limitados tanto para subsidiar a elaboração de projetos alternativos de cidades mais justas e democráticas, que contestem os novos processos de mercantilização da cidade, como para iluminar estratégias de ação na perspectiva de uma rebeldia criativa fundamentada na utopia do direito à cidade.

### **1. A emergência da governança empreendedorista empresarial no contexto brasileiro**

Parte-se do princípio da necessidade, como afirma Harvey (2005), de superar uma visão reificada da cidade, que trata a cidade como ator, agente ativo do processo de desenvolvimento político e econômico, que naturalizaria as opções em torno dos projetos em curso e negaria os conflitos com base em um discurso centrado nos interesses das cidades em questão, ou seja, no caso brasileiro, estar-se-ia diante de interesses gerais e incontáveis do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Porto Alegre, de Recife etc. Ao contrário, a cidade seria melhor compreendida como uma arena no qual se confrontam uma diversidade de agentes sociais, com interesses diversos, que “interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas”(HARVEY, 2005, p. 170). Dessa perspectiva, pode-se dizer que o poder de organizar a cidade tem como origem um conjunto complexo de forças políticas, econômicas, sociais e culturais, acionadas e mobilizadas pelos diversos agentes sociais, de acordo com a posição ocupada por eles na estrutura de poder da sociedade em que vivem, configurando um processo conflituoso, envolvendo uma multiplicidade de interesses. De uma forma geral, em uma cidade ou região territorial, e de forma específica nas regiões metropolitanas, pode-se identificar processos de formação de coalizões de interesses, que expressam uma determinada aliança de classes, como base de algum tipo de governança.

Cabe destacar o papel específico do Estado nesse processo. Como registra Harvey (2005, p.152), o Estado se diferencia dos demais agentes em diversos aspectos, entre os quais pode-se destacar: (i) o compromisso com a

integridade territorial da cidade e com a sua qualidade de vida, que são objetivos do aparato administrativo e do conjunto de funcionários do poder público, pelo menos em um grau diferente em relação aos demais agentes; (ii) a possibilidade, “em virtude da sua autoridade, [do] Estado [...] dar forma e coesão mais firmes às alianças [...] de classes por meio das instituições legais, das esferas públicas de participação e negociação políticas, da repressão e da força militar [ou policial]; (iii) por fim, a possibilidade, em razão do poder de tributar e controlar a política fiscal e orçamentária, do poder público fomentar e sustentar determinadas alianças de classes conformadas em torno de uma determinada cidade ou território.<sup>5</sup>

Harvey sustenta que o resultado desse processo “é uma aliança regional [territorial/espacial] de classes, que, normalmente, estabelece-se sobre o aparelho estatal”, que sustentaria um padrão de governança urbana e de desenvolvimento local como instrumento de promoção e defesa da diversidade de interesses de agentes e classes em um determinado território.

O autor sustenta que estar-se-ia assistindo a uma “reorientação das posturas das governanças urbanas adotadas nas últimas duas décadas nos países capitalistas avançados”, onde “a abordagem ‘administrativa’, tão característica da década de 1960”, estaria dando “lugar a formas de ação iniciadoras e ‘empreendedoras’ nas décadas de 1970 e 1980”(HARVEY, 2005, p. 167).

A governança empreendedorista empresarial, segundo Harvey (op. cit), seria caracterizada pelos seguintes elementos centrais:

(i) A coalização de interesses que sustenta a governança empreendedorista estaria fundada na “noção de ‘parceria público-privada’, em que a iniciativa tradicional local [a iniciativa privada] se integra com os usos dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego”(p. 172).

(ii) As atividades empreendedoras promovidas pela parceria público-privada, como todas as demais atividades capitalistas, seriam especulativas, subordinadas ao mercado, e, portanto, “sujeitas a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado”(p. 173).

(iii) O empreendedorismo enfocaria mais a intervenção em torno de

---

5. No que se refere à especificidade do papel do Estado, Harvey (2005, p 152) ainda acrescenta sua capacidade de “impor fronteiras relativamente seguras sobre limites geográficos porosos e instáveis” e a possibilidade do Estado “se transformar no agente central para a promoção da ideologia nacionalista”.

partes específicas da cidade (lugares) do que o conjunto do território. Aqui, a referência ao território englobaria a totalidade da cidade, ou seja, projetos econômicos envolvendo a moradia, a educação etc. do conjunto da cidade considerada, enquanto que a referência ao lugar diria respeito à melhoria das condições de alguns lugares específicos capazes de atrair investimentos e alavancar o desenvolvimento econômico, como a intervenção em um centro de convenções, a construção de um parque industrial etc.

Seguindo a análise de Harvey (op. cit), existiriam diversas estratégias de desenvolvimento econômico acionadas pela governança urbana empreendedorista empresarial. Tendo em vista o enfoque deste ensaio estar centrado nos megaeventos, vale destacar uma específica, vinculada ao que Harvey denomina de estratégia com relação à “divisão espacial de consumo” (op. cit. p. 175), ainda que as diferentes estratégias não se excluam entre si, e o desenvolvimento desigual das diversas cidades e regiões metropolitanas dependa “da natureza das coalizões formadas, da combinação e do ritmo das estratégias empreendedoras, dos recursos específicos (naturais, humanos, locais) com os quais a região metropolitana é capaz de trabalhar, e do poder de competição” (op. cit. p. 178).

Na estratégia vinculada à divisão espacial de consumo, os investimentos enfocariam a qualidade de vida de cidade e envolveriam a valorização de áreas urbanas degradadas, a inovação cultural, a melhoria física do ambiente urbano (incluindo a mudança para estilos pós-modernistas de arquitetura e *design* urbano), atrações para consumo (estádios esportivos, centros de convenção, shopping centers, marinas, praças de alimentação exóticas) e entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária ou permanente)...” Acima de tudo, a cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir. (HARVEY, 2005, p. 176)

É evidente que o turismo e a promoção de megaeventos ocupam aqui um papel fundamental, exatamente pela sua capacidade de atração de pessoas e mercadorias, em torno de eventos únicos e de atividades inovadoras e estimulantes.

A questão, como aponta Harvey, é que o empreendedorismo urbano também envolveria certo tipo de competição interurbana, no qual cada cidade busca ganhar e reter benefícios em relação às outras. Nas palavras do autor (op. cit. p. 178-179):

De fato, a redução das barreiras espaciais intensificou ainda mais a concorrência, entre localidades, estados e regiões, pelo capital destinado ao desenvolvimento. Assim, a governança urbana se orientou muito mais para a oferta de um ‘ambiente favorável aos negócios’, e para a elaboração de todos os tipos de chamarizes para atrair esse capital à cidade. Naturalmente, o empreendedorismo crescente foi consequência parcial desse processo.

Não é à toa que, nesse contexto, a disputa e a competição entre as cidades e países para sediar megaeventos esportivos e culturais de caráter internacional seja cada vez mais acirrada.

Do ponto de vista da dinâmica urbana, Harvey sustenta que são várias as implicações decorrentes do acirramento da competição interurbana e da difusão do empreendedorismo. Entre essas, vale destacar:

Em primeiro lugar, “a ênfase na criação de um ambiente favorável para os negócios acentuou a importância da localidade como lugar de regulação concernente à oferta de infraestrutura, às relações trabalhistas, aos controles ambientais e até à política tributária em face do capital internacional” (HARVEY, op. cit, p. 180). Um dos efeitos desse processo foi o aumento da flexibilidade espacial das empresas e do capital, promovido pelo novo empreendedorismo urbano. Mas, paradoxalmente, esse processo teria um efeito homogeneizador sobre as cidades, tendo em vista que as cidades tenderiam a adotar estratégias inovadoras visando se tornar mais atraentes como centros culturais e de consumo, que seriam rapidamente imitadas em outros lugares, tornando as vantagens competitivas alcançadas, muitas vezes efêmeras.

Em segundo lugar, assistir-se-ia à proliferação de práticas de gestão visando a promoção de projetos especulativos, visando a atração de capitais. É aqui especificamente que poder-se-ia verificar a ênfase no turismo, na produção e no consumo de espetáculos culturais, e na promoção de eventos esportivos.

Por fim, em terceiro lugar, a governança da cidade parece se assemelhar cada vez mais à governança das empresas privadas, isto é, estar-se-ia diante de uma governança empreendedorista empresarial. Alguns autores denominam esse novo padrão de gestão da cidade de cidade-empresa, onde a eficiência da gestão urbana aparece associada à gestão empresarial, flexível, ágil e capaz de se adaptar às oportunidades de negócios. Como

observa Vainer (2009, p.86) “agora, os neoplanejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão e negócios. Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações”. Nesse ambiente, o padrão de atuação do poder público se identifica com o padrão de atuação empresarial, o que “significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado.”

Nesta perspectiva, o que está em foco não é a cidade como um todo, mas os lugares, as áreas da cidade capazes de oferecer melhores retornos econômicos, não raro em detrimento dos seus outros espaços, muitas vezes em processo de decadência ou abandono.

Há muitas contradições nesse processo que abrem novas possibilidades de ação política. Sem aprofundar aqui essas contradições e oportunidades, vale destacar um efeito político relevante indicado por Harvey. Para o autor, a tentativa de criação de uma imagem positiva em torno da cidade, requerida pela competição interurbana, poderia envolver a construção de uma identidade local e o engajamento dos diferentes grupos sociais nas discussões que envolvem as intervenções urbanas, abrindo possibilidades de processos de politização em torno do projeto de cidade.

Esse processo de transformação da governança urbana na perspectiva da governança empreendedorista empresarial também parece atingir as cidades brasileiras, que, como todas as demais cidades, também têm suas especificidades. No Brasil, como bem observaram Ribeiro e Santos JUNIOR (2001), a acumulação urbana estaria passando por um processo de reconfiguração, através da inserção das cidades “nos circuitos mundiais que buscam novas fronteiras de expansão da acumulação, diante da permanente crise do capitalismo financeirizado”. O Brasil apareceria com atrativas fronteiras urbanas, tanto em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade da economia, como da existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados, ou seja, comprados a preços desvalorizados, e integrados aos circuitos internacionalizados de valorização financeira. O contexto urbano brasileiro seria caracterizado por “um novo ciclo de mercantilização que combina as conhecidas práticas de acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com as novas práticas empreendidas por

uma nova coalização de interesses urbanos na direção da sua transformação em *commodity*”

A crise imobiliária verificada nos EUA e na Europa reforçaria essa atração pelo mercado imobiliário brasileiro, e a associação entre agentes econômicos internacionais e locais estariam na base da emergência da governança empreendedorista fundada no empresariamento urbano.

Mas apesar da inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados demandar novos padrões de gestão do território, a análise do que vem ocorrendo em muitas das cidades brasileiras indica, porém, a manutenção parcial dos padrões de gestão vinculados à modernização conservadora que caracterizou o desenvolvimento urbano nacional, resultando em uma governança empreendedorista empresarial com traços muito particulares em relação a outros países que vêm vivenciando processos similares. Pode-se observar nas cidades brasileiras, com efeito, a emergência de uma governança empreendedorista empresarial que mantém as antigas práticas patrimonialistas de acumulação urbana e de representação baseadas no clientelismo, e às vezes incorpora parte do discurso universalista em torno da cidadania, ao mesmo tempo em que promove novas práticas orientadas pela transformação das cidades em *commodities*. Tal combinação resulta em um padrão de governança empreendedorista bastante peculiar, fundado no empresariamento urbano, onde o planejamento e a regulação são substituídos por um padrão de intervenção por exceção, com os órgãos da administração pública e canais institucionais de participação democráticos crescentemente fragilizados.

Em síntese, estar-se-ia diante da emergência de um novo pacto<sup>6</sup> socio-territorial nas metrópoles, sustentado por uma nova coalizão de forças locais, expressando um bloco de interesses em torno de uma governança empreendedorista empresarial, em aliança com antigas coalizões dominantes (caracterizadas pelo localismo, paroquialismo e clientelismo), envolvendo também, de forma minoritária, setores dos segmentos populares e progressistas. Essa nova coalizão de forças seria sustentada por frações do capital imobiliário em aliança com frações do capital financeiro, líderes partidários e parte da tecno-burocracia do Estado, e estaria fortemente vinculada a algumas for-

6. Utiliza-se a noção de pacto socioterritorial no sentido do estabelecimento de alianças de classes em torno de um projeto político, alianças estas constituídas a partir dos interesses objetivos dos agentes no quadro de relações assimétricas, ou seja, de relações de dominação e poder.

mas de intervenção urbana, em especial vinculadas à reestruturação das áreas centrais, à promoção dos megaeventos, às grandes obras infraestruturais (em especial as obras viárias e de saneamento básico), à urbanização e ordenação das favelas, e à infraestrutura vinculada ao turismo imobiliário.

Um bom caso para refletir sobre a emergência e atuação dessa nova coalizão empreendedorista empresarial no contexto brasileiro se refere exatamente ao ambiente de preparação da cidade do Rio de Janeiro para receber os jogos da Copa do Mundo de Futebol 2014 e das Olimpíadas 2016.

## **2. Os Megaeventos e o Direito à Moradia no Rio de Janeiro**

No processo de preparação dos megaeventos, a gestão pública tem tido um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações.

Nesta perspectiva, o poder público tem adotado diversas medidas vinculadas aos investimentos desses setores, tais como: isenção de impostos e financiamento com taxas de juros reduzidas; transferência de patrimônio imobiliário, sobretudo através das parcerias público-privadas (PPPs) e operações urbanas consorciadas; e remoção de comunidades de baixa renda das áreas a serem revitalizadas. De fato, a existência das classes populares em áreas de interesse desses agentes econômicos se torna um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital vinculados à produção e à gestão da cidade. Efetivamente, tal obstáculo tem sido enfrentado pelo poder público através de processos de remoção, envolvendo reassentamentos das famílias para áreas periféricas, compra assistida de novos imóveis, indenizações ou simplesmente despejos. Na prática, a tendência é que esse processo se constitua numa verdadeira transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para alguns setores do capital.

Desta forma, pode-se dizer que essas remoções são processos de espoliação urbana que expressam o que Harvey (2004) denominou de acumulação por espoliação, onde as terras utilizadas como valor de uso pelos seus moradores são espoliadas e apropriadas como valor de troca e integradas ao circuito de valorização imobiliária pelo capital, através da



aquisição desses ativos por baixo preço e de sua transformação em ativos valorizados, seja pelos investimentos públicos em urbanização, seja pelos efeitos da expulsão da população pobre dessas áreas.

O caso do Rio de Janeiro é bastante ilustrativo desse processo, não só pelo número de famílias despejadas, mas pelos mecanismos de desposseção e privação adotados, assim como pelos lugares reservados para as famílias de baixa renda na cidade. Na maioria das vezes, os processos de remoção têm impossibilitado a permanência das famílias na mesma localidade ou no mesmo bairro, seja pela distância da maioria dos empreendimentos habitacionais oferecidos para reassentamento das comunidades afetadas, seja pelos valores oferecidos de indenização ou compra assistida, que tem por base o valor das benfeitorias e não seu valor de mercado.

A título de exemplo, apresentam-se alguns casos de remoção no município do Rio de Janeiro, ocorridos no primeiro semestre de 2011, derivados da preparação da cidade para sediar os jogos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016<sup>7</sup>. Os fatos aqui relatados foram extraídos da participação direta dos autores em visita a essas comunidades e do relatório de violação do direito humano à cidade, elaborado pela Relatoria do Direito à Cidade da Plataforma DHESCA – Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – em missão de acompanhamento de denúncias de violação do direito à moradia no município do Rio de Janeiro vinculadas aos impactos das intervenções urbanas ligadas aos eventos esportivos em tela<sup>8</sup>.

---

7. Cabe destacar que as comunidades ameaçadas de remoção não estão restritas às áreas destinadas à construção e reforma de equipamentos e infraestrutura para os Jogos. Várias comunidades situadas em áreas valorizadas da cidade também têm sido ameaçadas de remoção com o argumento de que são áreas de risco ambiental; como exemplos citamos as comunidades da Estradinha (Botafogo, zona sul) e do Morro dos Prazeres (Santa Tereza, no centro da cidade).

8. A missão da Relatoria do Direito à Cidade foi realizada entre os dias 18 e 20 de maio, e teve como objetivo central investigar eventuais situações de violação do direito à moradia decorrentes das obras de preparação da cidade para recepção da Copa de 2014 e das Olimpíadas 2016. A missão foi realizada em parceria com o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, Conselho Popular do Rio de Janeiro, Fórum Nacional de Reforma Urbana, Pastoral de Favelas, Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, Grupo de Trabalho GT Conflitos do Conselho das Cidades, Rede Contra Violência, Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN- IPPUR/UFRJ) e Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ. O Relatório da Missão pode ser acessado através do link <http://www.sendspace.com/file/gbmoe3>

As visitas foram realizadas em comunidades nas quais havia denúncias de situações de violação do direito humano à cidade decorrentes dos seguintes processos: i) realização de obras viárias para implantação dos BRTs (Bus Rapid Transit) Transcarioca e Transoeste; ii) realização de reforma do Estádio do Maracanã; iii) construção dos equipamentos esportivos (Vila Olímpica); e iv) intervenções relacionadas à reestruturação urbana de áreas específicas da cidade (revitalização da zona portuária – Projeto Porto Maravilha).

De fato, a maior parte das remoções<sup>9</sup> previstas estava relacionada às obras dos BRTs. Em geral, as comunidades afetadas não tinham acesso às informações oficiais sobre as intervenções urbanas, e estavam privadas de participar das discussões relativas aos projetos. Efetivamente, em todas as comunidades visitadas não foi registrada a ocorrência de reuniões entre os moradores e os representantes da prefeitura, contrariando o que determina o Estatuto da Cidade.

#### Comunidade do Campinho – Largo do Campinho<sup>10</sup>

No Largo do Campinho, 61 famílias foram notificadas de remoção promovida pela prefeitura para a construção do corredor Transcarioca de BRT (Bus Rapid Transit), que teria 39 quilômetros de extensão, ligando o Aeroporto Internacional Tom Jobim com a região da Barra da Tijuca, onde estava prevista a maioria dos equipamentos olímpicos. Inicialmente as opções oferecidas aos moradores dessas áreas foram indenizações ou moradias do programa Minha Casa Minha Vida, no âmbito

9. Cabe destacar que as informações sobre as remoções são imprecisas. O site da prefeitura [www.transparenciaolimpica.rj.gov.br](http://www.transparenciaolimpica.rj.gov.br) não traz informações sobre as despesas relativas às desapropriações e remoções, nem quanto ao número de domicílios. A exceção é a BRT Transcarioca, que é um investimento vinculado à Copa do Mundo de 2014. O governo federal sistematizou e disponibilizou no site [www.portaltransparencia.gov.br/copa2014](http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014) informações a respeito dos projetos que contavam com a sua participação direta. Nesse portal é possível identificar o orçamento previsto e executado para a realização das desapropriações. No decreto 31.567 de 11 de dezembro de 2009, a prefeitura listou 3.630 imóveis para desapropriação. Entretanto, não fica claro se o valor projetado inclui os imóveis não regularizados. Levando-se em conta as informações disponíveis, está prevista a remoção de cerca de 4.000 imóveis no caso da Transcarioca e de 3.000 no caso da Transolímpica. O BRT Transoeste, que fará a ligação entre a Barra e Guaratiba, prevê gastar menos com desapropriações do que a Transcarioca (40 milhões de reais e 400 milhões de reais), mas, em compensação, é a área onde está previsto o maior número de remoções, tendo em vista que nessa área concentram-se imóveis não regularizados.

10. Ver Imagem 24, CADERNO DE IMAGENS p. 350

do qual estavam sendo construídos diversos conjuntos habitacionais na zona oeste, a cerca de 45 km do centro da cidade. Cerca de 35 famílias ainda resistiam às remoções no momento de realização das visitas da Missão da Relatoria (Foto 1), seguras por uma liminar impetrada pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, que posteriormente seria derrubada, permitindo a retirada total das famílias<sup>11</sup>.

O processo de remoção dessas famílias foi bastante traumático, com diversos depoimentos destacando a violência do episódio, que envolveu muita pressão e ameaças, o que evidentemente visava coagir os moradores a aceitar uma negociação. Mas a violência foi apenas uma das faces da agressão ao direito fundamental à moradia. Conforme denúncia dos moradores, as indenizações só foram pagas após a derrubada das casas e as negociações promovidas pela prefeitura, comandadas pelo subprefeito, foram sempre individuais. Inicialmente os moradores receberam a proposta de reassentamento em Vila Cosmos, distante mais ou menos uma hora do bairro de Campinho, no âmbito do projeto Minha Casa Minha Vida, para onde chegaram a ser transferidas cerca de 30 famílias. Mas em razão da resistência dos moradores e da pressão exercida pela Missão da Relatoria do Direito à Cidade, em meados do mês de maio de 2011, a prefeitura municipal, através da Secretaria Municipal de Habitação, acabou se comprometendo com os seguintes pontos: (i) suspensão das remoções e demolições até que todo o processo de negociação estivesse concluído; (ii) garantia do valor mínimo de R\$ 37.500 para a indenização das moradias, podendo-se aumentar esse valor caso as moradias fossem maiores e estivessem em melhores condições; (iii) reassentamento das famílias que desejassem uma unidade habitacional no conjunto do Programa Minha Casa Minha Vida (na ex-colônia Juliano Moreira, situada relativamente próxima da comunidade), previsto para estar concluído em cerca de 18 meses, garantindo o pagamento do aluguel social nesse período, até que a mudança para as novas habitações fosse concluída. Além disso, para o comércio local, do qual algumas famílias dependiam para viver, a prefeitura se comprometia com a indenização de R\$ 20.000,00. Uma semana depois, ainda no curso das negociações e compromissos assumidos pelo poder público municipal, no dia 27 de maio de 2011, ocorreu uma nova ordem

11. As moradias estavam situadas em terreno particular, cujo proprietário parece ser desconhecido. A prefeitura municipal efetuou a indenização ao proprietário através de depósito em juízo.

de despejo e demolição das habitações determinada pela Procuradoria do município. Após muita mobilização, incluindo a intervenção da Secretaria de Habitação, somente os moradores que já tinham assinado o acordo com a prefeitura tiveram suas casas demolidas, apesar de, naquele momento, ainda não terem recebido a indenização, paga cerca de dez dias depois da remoção ter sido efetivada.

É digna de reflexão a atitude do poder público municipal em demolir apressadamente as habitações, sem esperar o fim das negociações. Sem entrar no mérito das intenções, a questão é que tal comportamento expressa uma coação e, com efeito, pressiona as famílias envolvidas na negociação a aceitarem, em piores condições, os termos do acordo. De fato, é digno de nota que nenhuma família tenha recebido mais do que R\$ 37.500, e que nenhuma família tenha decidido aceitar as unidades habitacionais no Conjunto Juliano Moreira, apesar das suas boas condições de localização e moradia. Nesse clima de terror e medo, talvez seja muito difícil confiar no poder público e esperar durante um ano e meio por sua moradia, vivendo de aluguel social.

### Comunidade da Vila Autódromo

Situada na zona oeste do Rio de Janeiro, a comunidade da Vila Autódromo é um bairro consolidado, bem estruturado, e próximo a uma das áreas mais bonitas da região, a lagoa de Jacarepaguá. Reunindo cerca de 3.000 famílias (com moradias espalhadas em 354 lotes), a Vila Autódromo é um caso que já tem um histórico de resistência popular contra as tentativas de remoção, promovidas pelo governo municipal desde os Jogos Pan-americanos, também estes realizados no Rio de Janeiro (2007). Agora as ameaças de remoção ganham uma nova dimensão no contexto do projeto de preparação dos Jogos Olímpicos, com a previsão da construção de instalações esportivas e infraestrutura viária na região da Barra da Tijuca, exatamente onde se encontra a comunidade. Já foi emitida a ordem de retirada das moradias na faixa marginal de proteção da lagoa de Jacarepaguá (25 metros), que atinge cerca de 100 casas, mas a comunidade resiste de forma muito organizada, buscando a garantia dos seus direitos de permanência na área (ver Imagem 25, CADERNO DE IMAGENS p. 350).

Em visita à comunidade, os moradores foram contundentes em afir-

mar que desconheciam qualquer projeto para a área, expressando a desinformação que caracteriza todas as situações de violação do direito à moradia. Os moradores foram unânimes em afirmar que não trocavam o direito de morar na Vila Autódromo por nenhum outro projeto e reivindicavam um projeto de urbanização e a regularização fundiária da comunidade, através do respeito à concessão de direito real de uso que já foi concedida para parte das famílias que residiam nessa comunidade na gestão do governador Leonel Brizola, bem como a extensão desse direito para as demais famílias.

Nessa perspectiva, os moradores, alegando que a ocupação da área é anterior à legislação que define a área como sendo de proteção ambiental, queriam saber o critério que a SERLA utilizou para definir os 25 metros de distância da faixa marginal da lagoa e reivindicavam a diminuição dessa distância para 15 metros (tendo em vista que esta é uma ocupação consolidada).

#### Comunidade da Restinga, Vila Harmonia e Vila Recreio II (Recreio dos Bandeirantes – zona oeste)

Restinga, Vila Harmonia e Vila Recreio II eram três comunidades situadas no Recreio dos Bandeirantes, zona oeste do Rio de Janeiro, atingidas pela construção do corredor Transoeste, que fará a ligação da Barra da Tijuca a Campo Grande e Santa Cruz, onde se concentrarão grande parte das instalações olímpicas. A conexão seria feita pelo modelo de BRT (Bus Rapid Transit) e estavam previstos R\$ 954 milhões para a construção dessa obra. Nessas três comunidades visitadas viviam cerca de 500 famílias, muitas delas estabelecidas há cerca de quatro décadas no local. No momento da realização da visita, quase todas já haviam sido removidas. Desde 2010, as comunidades vinham sofrendo pressão para sair das suas casas e aceitar o valor das indenizações oferecido pela prefeitura. A situação encontrada foi desalentadora, pois as poucas casas e estabelecimentos religiosos e comerciais que restavam encontravam-se cercados de casas já destruídas.

Na Restinga, eram cerca de 80 casas e 34 estabelecimentos comerciais, mas quase todos os imóveis já tinham sido demolidos, em razão da construção do corredor da Transoeste, depois da ação judicial da prefeitura que derrubou as liminares da Defensoria Pública que impediam as demolições.

Um dos moradores, que também era comerciante no local, relatou que a equipe de demolição teria chegado às 20 horas e saído às duas da madrugada, interrompida pela chegada de uma liminar impetrada pela Defensoria do Estado do Rio de Janeiro, que posteriormente também seria derrubada. Como em outros casos, as demolições foram efetuadas antes do pagamento efetivo das indenizações, obrigando muitos moradores a irem para casa de parentes.

Na Vila Harmonia viviam cerca de 120 famílias, em uma ocupação bastante consolidada, restando agora apenas poucos moradores que resistiram por conta de algumas liminares impetradas pela Defensoria do Rio de Janeiro. O processo de remoção foi justificado, segundo relato dos moradores, pela ampliação da Avenida das Américas e a construção de um anel viário vinculado à construção do corredor da Transoeste. Uma das moradoras relatou que a prefeitura ofereceu duas opções, ou indenizações muito aquém dos valores dos imóveis na região, o que, quando aceitas, efetivamente impediram a transferência das famílias para outras unidades habitacionais no mesmo bairro; ou unidades habitacionais na Estrada do Caboclo (a cerca de 40 km do local), para onde, sem opções, diversas famílias foram transferidas.

Neste caso, o que chama a atenção é a proximidade da comunidade com condomínios habitacionais de classe média/alta, o que pode ter impulsionado a pressão pela remoção da comunidade, indicando processos de segregação urbana com a expulsão das classes populares da vizinhança.

Na comunidade do Recreio II, localizada na Avenida das Américas, residiam cerca de 235 famílias, em uma área demarcada como de interesse social. A maioria das casas já havia sido destruída em razão da construção da Transoeste (ver Imagem 26, **CADERNO DE IMAGENS p. 351**). As remoções, iniciadas em outubro de 2010, foram efetivadas indenizando os moradores com o pagamento de valores muito aquém dos preços médios praticados pelo mercado na região. As negociações, sempre individuais, seguiram o mesmo padrão das demais áreas no Recreio dos Bandeirantes: pressão, coação e indenizações a preços que impediram a transferência das famílias para unidades habitacionais no mesmo bairro, variando de R\$ 8.700 a R\$ 30.000 dependendo do imóvel. No momento da visita só restavam 12 famílias que residiam no local em péssimas condições devido às obras de construção da Transoeste e à derrubada das demais casas.

## Comunidades das Ocupações no Centro da Cidade

Durante a Missão da Relatoria do Direito à Cidade foram visitadas ocupações na área central do município do Rio de Janeiro situadas na Rua do Livramento e na Rua Machado de Assis, em ambos os casos envolvendo, portanto, o projeto de reurbanização do Centro do Rio de Janeiro.

No que se refere à Rua do Livramento, os moradores, em geral, ocupavam imóveis particulares há mais de cinco anos de existência, tendo nesses casos o direito à regularização da posse através do Usucapião Urbano previsto na Constituição Federal e no Plano Diretor da cidade. Existia um projeto em desenvolvimento pela prefeitura do Rio de Janeiro, o Projeto Novas Alternativas, que poderia viabilizar a permanência dos moradores no local, mas ainda não estava assegurado o atendimento dessas famílias. No entanto, o que mais preocupava era a completa ausência de informações sobre o projeto de reurbanização ou sobre o processo de reassentamento das famílias.

Na ocupação da Rua Machado de Assis o quadro encontrado foi mais dramático. Ocupado inicialmente, em novembro 2007, por cerca de 50 famílias, o prédio contava com mais de 150 famílias vivendo em condições sub-humanas, incluindo o controle do local pelo tráfico. Durante a visita, constatou-se a existência de ratazanas lado a lado com as crianças que brincavam no local. Cabe ressaltar que o prédio é muito bem localizado e tinha todas as condições para ser uma ótima alternativa de moradia, desde que reformado e reduzida a sua atual população.

## Comunidade do Morro da Providência

O Morro da Providência está localizado na área portuária do Rio de Janeiro, região central e bem localizada, em torno da qual está em curso a implantação de um megaprojeto de reestruturação urbana, o projeto Porto Maravilha, que claramente se relaciona com o projeto de criação de uma nova imagem para a cidade, do qual a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas também fazem parte. A comunidade do Morro da Providência tem uma longa história, de mais de 110 anos, tendo sua origem na ocupação do morro por remanescentes da Guerra de Canudos. É uma ocupação consolidada, bem infraestruturada, apesar de também possuir

algumas poucas habitações em condições inadequadas e situadas em áreas de risco. Com alguns sítios históricos e simbolicamente importantes para a comunidade – a escadaria, a igreja, o centro de cultura – pode-se dizer que a Providência é um dos morros mais charmosos e bonitos da cidade.

No Morro da Providência propriamente dito existe um projeto de urbanização da prefeitura municipal, incluindo a implantação de um teleférico e um plano inclinado, no qual estava prevista a permanência de grande parte da comunidade e a remoção de cerca de 700 famílias, parte das quais seria reassentada na própria comunidade ou próximo da mesma. O problema central, conforme relato dos moradores, era a ausência de informação e envolvimento da comunidade na discussão desse projeto, desconhecido nos seus detalhes, e que implicava em diversas remoções ou reassentamentos.

### Comunidade do Metrô Mangueira<sup>12</sup>

A comunidade do Metrô Mangueira, com cerca de 40 anos de existência, situada próxima ao Maracanã, estava sendo alvo das intervenções urbanas no entorno desse estádio de futebol visando a preparação da cidade para a Copa do Mundo 2014 e para as Olimpíadas 2016, tendo em vista a previsão de construção de um estacionamento no local. A comunidade reunia cerca de 700 famílias, parte das quais já tinha sido removida, sendo que cerca de 100 para um conjunto habitacional em Cosmos (zona oeste) e cerca de 240 para o conjunto habitacional Mangueira I, construído ao lado da comunidade. Ainda restava em torno de 340 moradias na localidade, que aguardavam a conclusão da construção do segundo conjunto habitacional, Mangueira II, também situado ao lado da comunidade.

A transferência das famílias para os dois conjuntos habitacionais – Mangueira I e II – pode ser considerada uma conquista decorrente da resistência dos moradores, tendo em vista que essa alternativa não estava inicialmente prevista. A opção originalmente oferecida pela prefeitura estava centrada na transferência para as unidades habitacionais em Cosmos, na zona oeste do Rio de Janeiro, área esta bastante distante dessa comunidade. Cabe destacar, no entanto, que a construção do conjunto Mangueira II parecia estar totalmente paralisada, o que gerava insegurança nos moradores.

---

12. Ver Imagem 27, **CADERNO DE IMAGENS** p. 351



Apesar de ser considerada uma boa alternativa para parte dos moradores, outros criticavam a transferência tendo em vista a elevação no custo de vida decorrente do pagamento de taxas condominiais da nova moradia. Mas o problema mais grave no momento da visita era decorrente dos riscos dos escombros gerados pela demolição das casas vazias das famílias removidas da comunidade sobre as unidades habitacionais situadas ao lado das mesmas e que ainda permaneciam no local, e da ocupação de parte dessas casas destruídas por grupos de usuários de *crack* e outras drogas (Foto 4). Com efeito, muitas moradias estavam sofrendo infiltrações, sujeitando os moradores a vários tipos de doença, em especial a dengue, agravando-se, ao mesmo tempo, a situação de insegurança.

### **3. A Atuação da Prefeitura do Rio de Janeiro nos Processos de Remoção**

Em todos os casos acima relatados, percebe-se a existência de procedimentos que podem ser caracterizados como de nítido desrespeito ao direito à cidade, em especial ao direito à moradia, e também a outros direitos humanos sociais e individuais, tais como os direitos à educação, segurança, proteção à criança e ao adolescente, assistência aos desamparados, saúde, saneamento e ao meio ambiente.

Chama a atenção a forma como os despejos ocorrem. Em geral, mediante ordens judiciais sem cumprimento do princípio do devido processo legal, sem que haja direito de ampla defesa e contraditório por essas pessoas. Chamam atenção ainda as contradições e os conflitos existentes no cumprimento dessas ordens, entre a Procuradoria do município, em geral protagonista ativa nas ações de remoção, e a Secretaria Municipal de Habitação, em geral mais aberta a negociações envolvendo a transferência dos moradores para outras unidades habitacionais de interesse social.

Percebe-se que se está diante de intervenções urbanas de grande intensidade, vinculadas à preparação da cidade para sediar a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, que vêm provocando ou têm o potencial de provocar intensos processos de valorização imobiliária. Em geral essas intervenções não abarcam o conjunto da cidade – são intervenções seletivas em algumas áreas da cidade, em especial sua área central e o eixo Barra da Tijuca (zona oeste). Essas intervenções afetam diversas áreas, em geral

consolidadas, ocupadas por populações de baixa renda, que apresentam como característica o fato de terem sido relativamente desvalorizadas e desprezadas pelo setor imobiliário ao longo dos últimos anos, o que era reforçado exatamente pelo fato de serem ocupadas por populações de baixa renda. Tais áreas passam a ser do interesse do setor imobiliário exatamente devido às intervenções urbanísticas previstas ou em curso.

A partir das visitas realizadas, é possível afirmar que, nessas áreas, as indenizações oferecidas eram incapazes de garantir o acesso a outro imóvel situado na vizinhança próxima, tendo em vista que a prefeitura não indenizava o valor dos imóveis com base no valor de mercado, o que era justificado pela situação de irregularidade fundiária desses imóveis, fato este agravado pela valorização decorrente dos investimentos que estavam em curso ou que estavam previstos. Tal situação não era revertida nem mesmo com o instrumento da compra assistida, que permitia o aumento no valor pago pelas indenizações, em torno de 40%, mesmo assim insuficiente para a aquisição de um imóvel na mesma localidade. Restava a opção de ser transferido para um imóvel distante, nos conjuntos habitacionais que estavam sendo construídos, em geral na zona oeste, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Esse quadro permite caracterizar os processos de remoção em curso como processos de espoliação urbana – nos quais os imóveis em posse das classes populares são adquiridos por outros agentes sociais e econômicos a preços aviltados e, através de processos de revitalização ou reurbanização, transformados em novos ativos nos circuitos de valorização econômica, permitindo altos ganhos de capital na forma de mais-valia fundiária e/ou das novas atividades econômicas as quais vão dar lugar. Ou seja, é preciso identificar nesses processos os novos agentes que se apropriam dessas áreas revitalizadas e/ou reurbanizadas.

Ao mesmo tempo, cabe registrar algumas contradições. Esses processos de remoção vinham ocorrendo em um contexto de afirmação do direito à moradia, seja na forma das unidades habitacionais oferecidas para a população de baixa renda reassentada nos conjuntos construídos no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida, seja como princípio orientador da política de habitação de interesse social que estava sendo desenvolvida pela Secretaria Municipal de Habitação. No entanto, tais princípios não pareciam balizar a atuação da prefeitura municipal do Rio de Janeiro como um todo, em especial a atuação da Procuradoria do município e das sub

prefeituras do município como principais promotores das ações de remoção. Assim, de uma forma geral, pode-se identificar processos de espoliação urbana e de violação do direito à moradia vinculados às intervenções da Copa do Mundo de Futebol 2014 e das Olimpíadas 2016, que atingem diversos grupos populares, que parecem expressar um certo padrão de atuação da prefeitura do Rio de Janeiro. Tal padrão de atuação do poder público municipal poderia ser caracterizado pelos seguintes aspectos:

(i) Completa ausência, ou precariedade, de informação por parte das comunidades, acompanhada de procedimentos de pressão e coação, forçando os moradores a aceitar as ofertas realizadas pela prefeitura do Rio. Cabe frisar que as comunidades visitadas, sem exceção, não tiveram qualquer acesso aos projetos de urbanização envolvendo suas áreas de moradia.

(ii) Completa ausência, ou precariedade, de envolvimento das comunidades na discussão dos projetos de reurbanização promovidos pela prefeitura, bem como das possíveis alternativas para os casos onde são indicadas remoções.

(iii) Deslegitimação das organizações comunitárias e processos de negociação sempre individualizados com as famílias, nitidamente buscando enfraquecer sua capacidade de negociação com o poder público. Nessa mesma perspectiva, cabe registrar que as negociações, em geral, são arbitrárias e sem critérios claros de negociação, inclusive no que se refere aos valores das indenizações.

(iv) A utilização da Justiça como um instrumento contra o cidadão. Tendo como principal instrumento as ações judiciais promovidas pela Procuradoria do município, o poder público municipal vinha atuando como uma máquina irresponsável de despejos, sem qualquer compromisso com a saúde e a vida das pessoas. A prática da Procuradoria do município parecia ser a de penalizar todos os cidadãos que recorriam à Justiça para proteger os seus direitos, tendo em vista que todas as liminares derrubadas na Justiça foram acompanhadas da imediata remoção, determinada pela Procuradoria, sistematicamente realizadas em situações de terror e violação dos direitos humanos. Os seres humanos – homens, mulheres, idosos e crianças – estavam sendo gravemente desrespeitados através de práticas tais como a remoção em 24 horas – antes sequer de receber as indenizações – ou da sujeição das famílias a condições de vida degradantes, obrigando-as a viver entre os escombros das demolições.

(v) Desrespeito à cidadania. O padrão de relacionamento dos agentes públicos era desrespeitoso com a população de baixa renda, tratada como cidadãos de segunda classe, como se os moradores não fossem portadores de direitos, lembrando o fim do século XIX, onde a propriedade era base de todos os demais direitos, ou seja, como eram moradores sem propriedades, esses não teriam direitos.

#### **4. Considerações Finais: reflexões sobre o caráter das políticas urbanas no contexto da governança empreendedorista empresarial.**

O caso do Rio de Janeiro permite levantar alguns pontos de reflexão sobre o padrão de intervenção do poder público nas cidades brasileiras no âmbito da preparação das cidades para receber os megaeventos esportivos da Copa do Mundo de Futebol 2014 e das Olimpíadas 2016.

Em primeiro lugar, talvez diferentemente das experiências de outros países, as políticas públicas urbanas vinculadas a esses megaeventos esportivos, sobretudo aquelas vinculadas aos programas federais, parecem ser marcadas por um perfil redistributivo, ou, pelo menos, por componentes redistributivos, ou seja, parecem estar associadas aos investimentos em políticas, equipamentos e serviços urbanos – habitação, saneamento, saúde e educação – destinados às classes populares.

Aqui é preciso considerar que o grau em que tais políticas são desenvolvidas é variável em cada localidade e parece estar fortemente ligado à natureza da coalizão empreendedorista empresarial que emerge em cada cidade brasileira.

No quadro das grandes desigualdades sociais que marcam o país, pode-se colocar como hipótese a necessidade desses investimentos em políticas urbanas para as classes populares como requisito para a legitimação do Estado e da coalizão que sustenta essa nova governança urbana empreendedorista empresarial. Em outras palavras, tomando como exemplo o Rio de Janeiro, a revitalização da zona portuária (Projeto Porto Maravilha) e os investimentos na Barra da Tijuca são mais facilmente viabilizados se acompanhados dos investimentos em habitação de interesse social na zona oeste.

De fato, não é raro observar nas grandes cidades brasileiras, que ao lado do intenso processo de remoção de comunidades compostas por fa-

mílias de baixa renda nas áreas revitalizadas, a existência de investimentos em urbanização e regularização de favelas e assentamentos precários, sobretudo através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>13</sup>. Também se observam importantes investimentos voltados à população de baixa renda, como a regularização fundiária de ocupações de imóveis públicos e o financiamento de empreendimentos habitacionais geridos pelos movimentos sociais de moradia (Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV-Entidades).

No entanto, seja qual for o caráter redistributivo dos investimentos, o projeto de cidade que está em curso parece aprofundar o padrão de urbanização excludente que caracteriza a ordem urbana brasileira (com especificidades em relação ao padrão de segregação fordista), marcado pelo isolamento (autossegregação, pela ordem urbana negadora da alteridade) e por uma nova rodada de mercantilização (valorização) de grandes áreas das cidades.

Por essa razão, pode-se sugerir que o caráter neoliberal das intervenções urbanas contemporâneas, no caso brasileiro, não seria “puro” ou clássico, tal como verificado em outros países. Aqui, esse caráter seria verificado pela prevalência da lógica mercantil na gestão das políticas públicas, afirmação do individualismo, projetos especulativos, parcerias público-privadas, dependência dos recursos privados para o financiamento da gestão urbana (Minha Casa Minha Vida - PAC).

Em segundo lugar, mesmo que seja possível constatar intervenções urbanas destinadas à ampliação do acesso das classes populares aos serviços e equipamentos urbanos, são claros os indícios de que se está diante de uma nova rodada de mercantilização da cidade, caracterizada pela transformação de espaços, equipamentos e serviços urbanos desvalorizados - e, portanto, parcialmente ou totalmente desmercantilizados - em mercadorias, ou seja, em ativos inseridos nos circuitos de valorização do capital. Esse processo ocorre seja pela transferência forçada de ativos sob o controle das classes populares para setores do capital imobiliário ou de serviços urbanos, seja pela criação de novos serviços e equipamentos urbanos que

---

13. No caso do Rio de Janeiro, a prefeitura municipal criou em julho de 2010, o Programa Morar Carioca, que prevê a urbanização de todas as favelas do Rio de Janeiro até 2020. O programa integra o Plano de Legado Urbano das Olimpíadas de 2016 e pretende investir R\$ 8 bilhões através de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do governo federal e da prefeitura municipal do Rio de Janeiro.

serão geridos pela iniciativa privada (por exemplo, na área do transporte, esporte e lazer). Em outras palavras, estar-se-ia diante de um processo de acumulação por espoliação (HARVEY, 2004), vinculada a uma nova rodada de mercantilização e elitização da cidade, onde certas áreas passam a se constituir em mercadoria destinada às classes médias e altas que têm poder aquisitivo para pagar pelas habitações e serviços que serão oferecidos.

Em terceiro lugar, as intervenções em curso revelam a incapacidade do Estado em se pautar por critérios universalistas, centrados no objetivo da inclusão social dos diferentes grupos sociais à cidade, e a crescente adoção de um padrão de intervenção centrado na exceção, focado em certas áreas da cidade com capacidade de atração de investimentos, subordinando as políticas, implementadas de forma discricionária, aos interesses de grandes grupos econômicos e financeiros que comandam a nova coalizão empreendedorista empresarial. Os projetos determinam o que pode e o que não pode ser realizado (Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas aqui, um porto ou um teleférico acolá), as comunidades que podem permanecer e aquelas que precisam ser removidas, legitimados, em primeiro lugar, pelo discurso do desenvolvimento, e de forma subsidiária, pelo discurso da ordem, da ilegalidade fundiária ou do risco ambiental. Se existem direitos coletivos e sociais estabelecidos no Estatuto da Cidade, relativos à moradia e à participação nos projetos urbanos, estes serão aplicados de forma diferenciada segundo o grupo social envolvido em um determinado conflito. Segundo Oliveira (2003, p. 11), o abandono de um padrão universalista de intervenção na cidade seria um efeito da “financeirização das economias e principalmente dos orçamentos públicos”, que retira “autonomia do Estado” enquanto produz uma “autonomização do mercado”.

Comparando-se ao padrão anterior, e tomando por base a análise de Francisco de Oliveira (op. cit. p. 9-11), poder-se-ia dizer que antes a relação entre o Estado e o planejamento urbano seria caracterizada pela busca da normatividade da relação capital-trabalho e pela promoção das condições gerais da produção capitalista (mercantilização) e da reprodução social (desmercantilização), subordinando o mercado e os capitais particulares a esses objetivos gerais. Nesse contexto, “a cidade era o teatro dessas operações e todas as formas de planejamento de alguma maneira buscavam funcionalizá-la – na maior parte das vezes almejando-se ingenuamente a

supressão do conflito – para uma nova divisão social do trabalho e novas relações de classe”.

Em outras palavras, “tais relações tinham como norte paradigmático enquadrar a exceção e transformá-la em norma”. No entanto, as transformações em curso atestam, como afirma Oliveira, que “não foi o planejamento que enquadrou a exceção, mas foi a exceção que enquadrou o planejamento.” Nesse sentido, “as cidades são os lugares por excelência dessas exceções, e o conjunto delas são a administração da exceção”. Assim, estaríamos diante de um “Estado de Exceção”, onde o “soberano é o que decide a exceção: quem é o soberano? O mercado”.

No caso da Copa do Mundo de Futebol e das Olimpíadas, esse padrão de intervenção pela exceção fica bastante evidenciado na subordinação das ações do poder público às exigências dos organismos internacionais que coordenam esses megaeventos esportivos, a Fédération Internationale de Football Association (FIFA) e o Comitê Olímpico Internacional (COI).

Por fim, cabe levantar algumas questões relativas ao conflito contemporâneo entre os processos de mercantilização e desmercantilização da cidade. Seria ingênuo pensar que a difusão da governança empreendedorista empresarial é alcançada apenas com base na opressão, ou na afirmação explícita da promoção da desigualdade e da exclusão social. Ao contrário, pode-se perceber que os processos de mercantilização em curso ocorrem, em geral, acionando alguma modalidade de discurso em torno da defesa dos direitos individuais.

Por exemplo, a prefeitura do Rio de Janeiro afirma, no seu *site* na Internet<sup>14</sup>, que o projeto urbano vinculado às Olimpíadas tem por objetivo “acabar com a cidade partida, integrar, levar dignidade à população”, declarando que “o carioca terá uma nova cidade, mais humana, pensada no trabalhador que sai todos os dias de casa no subúrbio para trabalhar no centro, ou que vive na zona oeste, mas quer ir com segurança ao aeroporto. As favelas, mazela centenária do Rio, são parte da cidade e assim devem ser tratadas, transformadas em bairros, com serviços públicos e incentivos ao seu desenvolvimento”. De fato, no que se refere à questão habitacional, o projeto Morar Carioca, desenvolvido pela prefeitura, prevê a urbanização de todas as favelas da cidade até 2020. A questão é que tal projeto urbano não é resul-

---

14. Cf. <http://www.cidadeolimpica.com/hoje-amanha-e-sempre/>, consultado em 23 de outubro de 2011.

tado de uma discussão coletiva, envolvendo os diversos segmentos da população, sobre o projeto de cidade que se pretende construir. Ao mesmo tempo, a concentração dos investimentos na Barra da Tijuca – fundamentalmente no sistema de transportes – na revitalização do Centro do Rio de Janeiro e na infraestrutura hoteleira, levantam muitos indícios de subordinação dos investimentos aos interesses mercantis de alguns agentes econômicos. E, para além do discurso, tal projeto tem sido implementado negando direitos sociais fundamentais, tanto no que se refere ao direito à moradia, como no que diz respeito ao direito de participar das decisões.

Em outras palavras, a promoção da mercantilização da cidade ocorreria, em geral, acionando alguma modalidade de defesa dos direitos individuais, no caso, fundamentalmente o direito à propriedade e a liberdade, ao mesmo tempo em que representaria um ataque aos processos de desmercantilização e aos direitos sociais e coletivos de parcelas significativas da população, que têm negado o seu direito de permanecer nas áreas em que habitavam, agora de interesse de grandes agentes econômicos, e de participar da discussão em torno dos projetos urbanos em curso.

Considerando-se as configurações sociais das diferentes comunidades afetadas pelas intervenções urbanas, poder-se-ia constatar remoções, ou seja, processos de transferência de ativos sob o controle das classes populares, no qual parcela da população (por exemplo, em situação de vulnerabilidade social e vivendo em uma habitação com alto grau de precariedade) poderia estar sendo beneficiada com a aquisição de um imóvel regularizado e em bom estado, mesmo em uma área distante; enquanto que outra parcela da mesma comunidade (com sua inserção social mais ou menos estabilizada em razão de vínculos estabelecidos com redes sociais e de trabalho formais ou informais) poderia estar sendo vulnerabilizada pela sua exclusão da área na qual organiza sua reprodução social. Dito de outra forma, o direito à moradia pode estar ao mesmo tempo sendo negado e promovido, desde que permita e não ameace o processo de mercantilização da cidade.

Nesse plano, é preciso levar em consideração que os despejos e as remoções ocorrem sob a legitimidade conferida pelo Poder Judiciário (que permite e determina as remoções) e da ordem pública, que operam no conflito entre, de um lado, o discurso em torno dos direitos individuais, da liberdade e dos processos de mercantilização da cidade – encarnado



pelo poder público e pela coalizão de forças que sustenta a nova governança empreendedorista empresarial, sob o discurso do interesse público em torno do desenvolvimento econômico e social – e de outro, o discurso em torno dos direitos sociais e coletivos e os processos de desmercantilização da cidade, encarnado pelos movimentos sociais organizados em torno da reforma urbana e do direito à cidade. Mas ambos os discursos se expressam em políticas públicas e aparatos institucionais no interior do aparelho de Estado, apesar da lógica mercantil ser a dominante e hegemônica<sup>15</sup>. Daí resulta a dificuldade de enfrentamento desse projeto.

A partir dos elementos levantados nesse ensaio, e inspirados em Lefebvre (1999), pode-se dizer que o enfrentamento desse novo contexto de aprofundamento da mercantilização da cidade contemporânea exige uma dupla estratégia de atuação articulada e inseparável: a estratégia do conhecimento e a estratégia sociopolítica. No âmbito do conhecimento, essa estratégia implicaria no aprofundamento conceitual das transformações urbanas em curso, bem como no estudo das características da governança empreendedorista empresarial que as comandam, e uma crítica radical aos modelos de planejamento urbano fundados na mercantilização da cidade e na sua subordinação à lógica do capital, na perspectiva de consolidar um campo de conhecimento em torno do fenômeno urbano contemporâneo.

No plano sociopolítico, essa estratégia estaria centrada, de um lado, no desafio de atualização do ideário do direito à cidade como parte de uma nova utopia dialética em construção, emancipatória e pós-capitalista, materializada em novos projetos de cidades e de organização da vida social; e de outro, na tradução do ideário do direito à cidade em nova agenda da reforma urbana voltada para a atuação dos agentes, tanto na esfera política-institucional, como na esfera social, na forma de uma rebeldia criativa capaz de conformar uma nova coalizão contra-hegemônica que sustente essa agenda e de responder aos desafios decorrentes das transformações urbanas, sociais e econômicas contemporâneas. Nessa perspectiva, o movimento da reforma urbana, como principal agente social que encarna essa proposta, estaria diante do desafio de dar forma a essa rebeldia criativa, “buscando promover universos sociais nos quais possam surgir e se desen-

---

15. No caso da prefeitura do Rio de Janeiro, o conflito entre esses dois discursos e orientações fica evidenciado nas atuações da Procuradoria do município, das subprefeituras e da Empresa Olímpica Municipal, de um lado, e da Secretaria Municipal de Habitação, de outro.

volver práticas educativas, políticas públicas e novas linguagens culturais geradoras da desmercantilização da cidade e da promoção do direito à cidade, rompendo, assim, com a hegemonia do neoliberalismo empreendedorista empresarial” (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2011, p.5).

### Referências

- COHRE. **Fair play for housing rights**. Mega-events, Olympic Games and evictions. Genebra, Suíça: Centre on Housing Rights and Evictions - COHRE, 2007.
- HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- LEFEBVRE, Henri. **A Revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e a Exceção – Ou o Estado de Exceção?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.5, n.1, 2003. p. 9-14)
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Desafios da Questão Urbana**. Jornal Le Monde Diplomatique Brasil, edição de abril de 2011.
- ROLNIK, Raquel. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context**. United Nations, Human Rights Council, Dez. 2009.
- VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 75-103.

# Economias populares: alternativas de geração de trabalho e renda na Região Metropolitana de Belo Horizonte

---

*Roberto Luís de Melo Monte-Mór<sup>1</sup>*

*Sibelle Cornélio Diniz<sup>2</sup>*

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), e seu entorno, vem sendo alvo de um conjunto de grandes projetos urbano-regionais por parte do setor privado e do governo do estado de Minas Gerais. Investimentos expressivos em setores tradicionais como a mineração, a siderurgia, a expansão imobiliária e a indústria da construção civil, os serviços produtivos e de transporte, entre outros, alguns deles com roupagens contemporâneas, são acompanhados de grandes obras públicas de infraestrutura e de suporte a serviços de caráter metropolitano.

Ademais, esforços vêm sendo feitos, particularmente pelo governo do estado em articulação com as universidades e o setor privado, para dotar a Região de um novo parque industrial e de serviços avançados ligados às indústrias de ponta que contribuam para (re)colocar a RMBH em lugar de proeminência no contexto das economias metropolitanas. O grande esforço feito pelo estado nas décadas de 1960 e 1970 para criar um parque industrial fordista em Minas Gerais, e em especial na RMBH, deu origem ao que ficou conhecida como a “nova industrialização mineira” (DINIZ, 1981). O esforço atual para se adequar às novas indústrias motrizes pós-fordistas foi chamado, no Plano Metropolitano de BH, de “novíssima economia mineira”<sup>3</sup>.

---

1. Professor Associado no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG) e Pesquisador do CNPq.

2. Economista, Mestre em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais, pesquisadora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR/UFMG).

3. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-EMBH) foi contratado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

Entretanto, em que pesem os grandes investimentos em curso, acreditamos que as populações mais vulneráveis econômica e socialmente ali residentes dificilmente serão absorvidas por tais investimentos. Por outro lado, a valorização da terra urbana, já em curso em grande parte da Região e particularmente acelerada onde se concentram os investimentos, deverá provocar um forte processo de expulsão de expressivas parcelas dessa população pobre, se alternativas econômicas e de inclusão social não forem criadas e/ou incentivadas pelos poderes públicos e pela iniciativa privada. Assim, ainda que processos de qualificação da mão de obra sejam fundamentais para viabilizarem alguma integração dos trabalhadores mais qualificados e de maior nível de escolaridade ao processo econômico central que ali se inicia, a maioria da população só poderá se beneficiar do crescimento econômico que a Região deve experimentar nos próximos anos se alternativas outras forem apresentadas.

Consideramos que o desenvolvimento e o fortalecimento de oportunidades de geração de trabalho e renda para a Região, na esteira da urbanização que se estende para além da metrópole e das cidades vizinhas, se concentram na Economia dos Setores Populares<sup>4</sup> – Economia Popular e/ou Solidária – e serão fundamentais para evitar um processo mais agudo de expulsão da população residente e promover melhores condições possíveis para sua inclusão social e econômica, em consonância com as múltiplas oportunidades criadas pelos novos investimentos. Entendendo que o crescimento da economia capitalista e a expansão da economia do setor público poderão criar oportunidades no comércio e nos serviços, e mesmo na produção em atividades ligadas à alimentação, vestuário, higiene, reciclagem de produtos, e outras, para viabilizar e fortalecer a economia dos setores populares, faz-se necessária uma ação efetiva de organização, orientação e envolvimento social da população da Região.

---

(Sedru), com recursos do Fundo Metropolitano, tendo sido elaborado pela UFMG, sob a coordenação do Cedeplar, envolvendo vários departamentos da UFMG, além da PucMinas e da UEMG, e contando com uma equipe de cerca de 180 professores, alunos e consultores. Foi concluído em dezembro de 2010 e pode ser acessado em: [www.rmbh.org.br](http://www.rmbh.org.br) (UFMG, 2010).

4. A Economia dos Setores Populares é um dos vários nomes – e talvez o mais abrangente – utilizados para se referir às novas formas de organização social e econômica que hoje marcam presença principalmente no cenário urbano brasileiro; ver Kraychete, 2000 e Monte-Mór, 2008.

## RMBH: aspectos centrais da sua formação e tendências atuais

A expansão metropolitana de Belo Horizonte se esboçou a partir dos anos 40 com a criação da Cidade Industrial no município de Betim e se consolidou com a emancipação do município de Contagem<sup>5</sup>. A expansão urbana e o crescimento demográfico que caracterizaram os anos 50 e 60 ocorreram também em outros municípios do que viria a se tornar, nos anos 70, a RMBH. A partir de então, as ondas de expansão e adensamento metropolitano se alternaram e se sucederam, tendo o Vetor Oeste e o Vetor Norte como suas direções principais, além do próprio município de Belo Horizonte.

Já no início dos anos 40, foram implantadas a Avenida Antônio Carlos e o Complexo da Pampulha, na região norte de Belo Horizonte. Essa primeira expansão, diferentemente daquela no sentido oeste, onde o complexo industrial de Contagem (re)definiu o caráter industrial de Belo Horizonte (e de Minas Gerais), caracterizou-se por atividades culturais e de lazer acompanhadas de áreas residenciais ricas. Venda Nova, o único distrito do município de Belo Horizonte, apesar de localizado próximo à represa da Pampulha, permaneceu à margem desse processo inicial de expansão urbana/metropolitana, que tampouco atingiu expressivamente os futuros municípios metropolitanos no sentido norte, isto é, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Pedro Leopoldo, Santa Luzia, entre outros. Apenas Lagoa Santa, mantendo seu caráter de cidade pequena, mas já marcada pela presença de uma Base Aérea, firmava-se como área de lazer de alta renda de Belo Horizonte, com residências de classe média alta em volta da Lagoa.

A construção da rodovia para Brasília ao final dos anos 50 fortaleceu as ligações com o Vetor Norte, cortando Vespasiano, Pedro Leopoldo, Matozinhos e outros municípios (atual BR-424), criando condições para indústrias de bens intermediários (metalurgia e cimento, entre outras) e indústrias de alimentos, iniciando um processo pouco expressivo de expansão industrial naquela direção, com algum impacto em Santa Luzia. A crise econômica do início dos anos 60, que se estende até o “milagre” no final da década, concentrou a expansão urbana na área conurbada a oeste, principalmente no município de Contagem, que sofreu um *boom*

5. Contagem foi emancipada do município de Esmeraldas em 1911, mas depois anexada à Betim, em 1938. A criação da Cidade Industrial, em 1941, abriu o caminho para sua segunda emancipação, em 1949.

imobiliário até o final dos anos 70 quando, apesar dos seus 100 mil habitantes, teve loteamentos urbanos aprovados capazes de abrigar outros 300 mil (MONTE-MÓR, 2005). Processo similar acontecia em Betim, seguido de Igarapé. Assim, começaram os primeiros contornos de um cenário no qual o Vetor Norte se manteria como o principal absorvedor da expansão habitacional da população pobre da região metropolitana.

A expansão da malha urbana na RMBH se apoiou, até o final da década de 1970, em loteamentos populares concentrados nas mãos de poucas empresas. No período 1975/79, apenas dez empresas foram responsáveis por 53% dos loteamentos na RMBH e por 96% dos loteamentos em Ribeirão das Neves, sua quase totalidade em condições muito precárias. Dos 103 loteamentos identificados, 96% não tinham pavimentação, 97% não tinham esgoto, 91% não tinham água encanada e 71% não tinham acesso a transporte coletivo. Entretanto, as condições de compra e financiamento, com até 60 prestações pré-fixadas, fortaleciam os sonhos de inserção metropolitana a partir da casa própria (COSTA, 1994).

Nos anos 80 houve relativa retração dos loteamentos periféricos, aumentando a concentração urbana através do favelamento no interior de áreas já ocupadas, acompanhada do crescimento do setor de serviços e fazendo com que municípios que tinham ainda alguma expressão agropecuária se transformassem em pequenos centros de serviços. Entretanto, dados os baixíssimos níveis de renda (e escolaridade) das populações periféricas e o aumento da mobilidade interna da RMBH, a concentração na metrópole se agravou, exacerbando as diferenças internas. Atualmente, o hiato entre as regiões ricas de Belo Horizonte e os pobres municípios periféricos, particularmente no Vetor Norte, é impressionante.

De outra parte, a industrialização de base fordista centrada nos bens de consumo durável, iniciada em 1970 com a implantação da FIAT, em Betim, consolidou o processo de metropolização no sentido oeste, com desdobramentos também no Vetor Norte através da implantação de distritos industriais naquela região. Investimentos em indústrias ligadas a bens intermediários (siderurgia e cimento, em especial), além de produtos alimentícios, entre outros, contribuíram para essa expansão, particularmente em Matozinhos, Pedro Leopoldo e Santa Luzia (DINIZ, 1981; MONTE-MÓR, 1994).

O processo de industrialização que se implantou e se manteve de modo mais prolongado na RMBH até o final da década, estendendo

em Minas Gerais o “milagre econômico” até o início da década de 1980 e superando parcialmente a crise econômica que se implantava a nível nacional não foi, todavia, acompanhado de investimentos no setor de serviços que garantissem continuidade e suporte para a nova economia centrada no terciário que se avizinhava. Aumentou a concentração dos serviços em Belo Horizonte e fortaleceu a centralidade do município-sede, contribuindo para o enfraquecimento relativo dos demais municípios da Região Metropolitana.

De fato, a rápida e intensa expansão e modernização do setor de serviços; as transformações recentes na base produtiva industrial; o enfraquecimento da participação do Estado nos investimentos econômicos; a concentração de renda e proletarização de parte significativa das camadas médias (além do aumento do desemprego estrutural); e o crescimento das periferias urbanas com populações migrantes pobres exige áreas de mercado cada vez mais extensas para bens e serviços centrais. Consequentemente, os lugares centrais de nível hierárquico mais alto ficam mais rarefeitos, enquanto proliferam os lugares centrais de nível mais baixo. Assim, como em outros aspectos da economia e estrutura socioespacial urbana e metropolitana no Brasil, observa-se um duplo processo de concentração/centralização e de expansão/extensão, gerando centralidades cada vez mais marcadas e mais diferenciadas, acompanhadas de periferias com características similares e cada vez mais distantes.

Nos anos recentes, o Vetor Norte vem sendo alvo de uma série de investimentos por parte do Estado: a retomada da utilização, em 2004, do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins – ocioso desde sua inauguração no início da década de 1980 – pode ser tratada como o marco inicial desse processo. Tal medida teve como âncora a construção da Linha Verde, um projeto de modernização do sistema viário que garantiu acesso rápido e eficiente à ligação entre o aeroporto e o centro metropolitano. Adicionalmente, a construção da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais (CAMG) no bairro Serra Verde, extremo norte de Belo Horizonte e junto aos municípios de Vespasiano e Santa Luzia, significou grande aporte de recursos para aquela região empobrecida e, principalmente, sua transformação em área nobre que ora abriga a centralidade do poder estadual. Os resultados desse processo recém-iniciado – a CAMG foi inaugurada ao final de 2009 – estão ainda por serem vistos.

Além desses investimentos, o setor privado, no mais das vezes em parcerias com o estado, tem proposto a montagem de grandes equipamentos metropolitanos no Vetor Norte para os próximos anos. Um dos principais é o Aeroporto-Indústria, projeto que implica a articulação multimodal de transportes (de cargas, em especial, mas também de passageiros), estruturas de armazenamento, complexos industriais e serviços avançados, enfim, um complexo socioespacial, institucional e econômico de modernização intensiva na região, articulando-se principalmente com alguns espaços periféricos como os municípios de Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Confins e parte de Santa Luzia. Outros empreendimentos previstos para o Vetor Norte se destacam – o polo de microeletrônica, o empreendimento Precon Park e os investimentos na Granja Werneck/Isidoro (região norte de Belo Horizonte) – e apontam para a intensificação da modernização através da garantia de um tipo de uso do solo intenso em tecnologia e articulado com o espaço e a economia globalizados.

A parte sul da RMBH é cortada por algumas das serras que definem o Quadrilátero Ferrífero, estando no sudoeste a região da “nova industrialização” dos anos 70. A Fiat e a Refinaria caracterizam aquela região, acompanhadas do parque fordista que caracterizou essa fase (DINIZ, 1981). O sudeste, ou Eixo Sul, é o espaço das mineradoras por excelência, marcado tanto pelas jazidas e cavas, quanto pela extensíssima propriedade da terra em suas mãos. O forte investimento imobiliário, iniciado em décadas passadas, mantém-se até hoje e se multiplicou, na chamada “terceira safra do minério”, mas divide agora o espaço com a mineração revigorada pela demanda chinesa.

Atualmente, o movimento em torno da atração de grandes investimentos em alta tecnologia prevê o emprego de um número expressivo de profissionais de alta qualificação. Sendo assim, processos de qualificação da mão de obra parecem fundamentais para viabilizar a integração de parte dos trabalhadores locais ao momento econômico atual e futuro, em que pesem as muitas limitações de educação e renda da população daquela região. Portanto, a maioria da população só poderá se beneficiar do crescimento econômico que a Região deve experimentar nos próximos anos se alternativas para a emergência e fortalecimento de economias populares forem apresentadas e apoiadas por ações do poder público e a participação do setor privado, incluindo-se aqui setores organizados da sociedade civil.



## **“Economias Populares”: integração entre trabalho, cultura e território**

Ao tratar da geração de trabalho e renda, há que se tomar como ponto de partida a relação existente entre as categorias trabalho, cultura, política e qualidade de vida. O trabalho é um dos elementos organizadores da vida no território. Ele expressa cultura, que se desdobra em relações de produção e regras formais e informais, e que regulam a convivência em comunidade. Além disso, constitui um meio para alcançar, de forma remunerada ou não, a reprodução material das famílias, as formas de inserção social, o empoderamento das pessoas e grupos sociais, promovendo também a autoestima e a identidade com o território.

Constitui ainda o elemento central que define as formas de ser e de fazer (SEN, 2000) das pessoas e das comunidades às quais elas pertencem e é também, antes de tudo, um direito (SILVA, 2006) que, quando internalizado, contribui para organizar o território, do ponto de vista das relações de poder que nele prevalecem. Sua ausência implica “falta de condições para a vivência plena de uma cidadania digna” (HORTA, 2001, p. 13).

A dimensão “renda”, por sua vez, caracteriza a expressão monetária da produção econômica, resultado do emprego dos fatores de produção no processo produtivo. Ao auferirem renda, os proprietários desses fatores a utilizam para adquirir os bens e serviços produzidos, dando origem ao circuito produção-renda-consumo. Mais recentemente, aspectos não monetários da renda, como a produção para o autoconsumo, têm sido cada vez mais considerados, como, também, o circuito produção-renda-consumo vem sendo compreendido em duas expressões distintas e complementares: circuito superior e inferior de produção e trocas (BRAUDEL, 1987; SANTOS, 1979, 2008). Na mesma perspectiva, outros circuitos também têm sido levados em conta, como redes de trocas não monetárias, trocas monetárias com objetivos não econômicos ou ainda circuitos econômicos que se efetivam por meio de moedas alternativas (FRANÇA FILHO e LAVILLE, 2004). Esse esforço recente tem sido realizado de modo a permitir a compreensão de parte da reprodução material de segmentos populacionais populares, urbanos e rurais, em meio à excessiva concentração da renda e da riqueza e às crescentes desigualdades no acesso aos mercados e aos serviços públicos de qualidade.

Milton Santos (1979), em sua análise do “espaço dividido” nos países subdesenvolvidos, aponta para a existência, nas cidades desses países, de dois circuitos econômicos. A configuração dos circuitos tem origem nos processos de industrialização e de modernização vivenciados nesses países, guiados por firmas multinacionais intensivas em tecnologia e geradoras de um número limitado de empregos. Como resultado de tais processos, forma-se um circuito superior altamente beneficiado pelo processo de modernização, e outro, inferior, que só parcialmente se beneficia, ou absolutamente não se beneficia, do progresso técnico e das vantagens a ele relacionadas.

A presença de uma massa populacional com salários muito baixos, dependendo de trabalho ocasional para viver, ao lado de uma minoria com altos salários, cria na sociedade urbana uma distinção entre os que têm permanente acesso aos bens e serviços oferecidos e os que, mesmo apresentando necessidades similares, não podem satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo diferenças qualitativas e quantitativas de consumo. Essas diferenças são, ambas, causa e efeito da existência, isto é, da criação ou manutenção, nestas cidades, de dois sistemas de fluxo que afetam a fabricação, a distribuição e o consumo de bens e serviços (SANTOS, 2008, p. 95).

O circuito chamado “superior” é composto principalmente pelos negócios bancários, comércio e indústria para exportação, indústria urbana moderna, comércio e serviços modernos, comércio atacadista e transporte, sendo caracterizado por atividades capital-intensivas, principalmente imitativas, de produção em grande escala, articulada para fora da cidade e da região, tendo como objetivo principal a acumulação de capital.

Já o “circuito inferior” é intensivo em trabalho, com produção em pequena escala, possuindo grande potencial criativo e forte articulação na cidade e sua região, tendo como tarefa primordial “sobreviver e assegurar a vida familiar diária, bem como participar, o quanto possível, de certas formas de consumo peculiares ao moderno modo de vida” (SANTOS, 2008, p. 102). É composto basicamente de serviços não modernos, abastecidos pelo comércio em pequena escala.

\Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, é evidente a diversidade de articulações no que tange ao trabalho e à renda. É grande o número de setores que empregam trabalhadores formalmente e que conduzem

a dinâmica econômica do “circuito superior”: setores ligados, sobretudo, ao complexo metal-mecânico e aos serviços modernos. Por outro lado, deve-se ressaltar a existência de grande quantidade de trabalhadores não integrados ao mercado formal, mas que buscam sua reprodução na informalidade, configurando um “circuito inferior” necessariamente interligado e complementar ao “superior”. São, basicamente, trabalhadores do setor comércio e serviços, que se organizam de diversas formas em torno da “economia dos setores populares”<sup>6</sup>.

Entendemos aqui como Economia dos Setores Populares “formas de reprodução da vida não capitalistas assentadas no trabalho que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida, e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital” (KRAYCHETE, 2000, p. 15). Esse conceito envolve, portanto, a economia popular e a economia solidária, articulando as duas ideias no fato de ambas constituírem formas de organização da produção (e da reprodução) distintas das formas capitalistas e terem como objetivo principal não o lucro, mas sim a própria sobrevivência e a “reprodução ampliada da vida” (CORAGGIO, 2008). As relações de produção dominantes nas economias populares – incluindo a economia solidária – se distinguem das relações de produção capitalistas, ainda que aceitem, no caso da economia popular, participação secundária de relações assalariadas.

Tais “alternativas econômicas em nível local” surgiram, sobretudo, ao fim do século XX e no mundo subdesenvolvido, em resposta ao quadro de desemprego crônico e de más condições de trabalho que acompanham o avanço do sistema capitalista industrial, sendo articuladas no âmbito da sociedade civil organizada, apoiadas ou não pelo poder público.

A Economia Popular é definida por Coraggio (1994, 2000) como um subsistema que se relaciona com os outros dois subsistemas da economia: a economia capitalista internacional e a economia do setor público. As células da economia popular são as unidades domésticas (UDs) que dependem principalmente do exercício de seu trabalho para se reproduzirem

---

6. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, os trabalhadores sem carteira assinada, conta própria e sem remuneração somavam 39,1% dos ocupados da RMBH em 2009, o que indica alta participação do trabalho informal e familiar na RMBH. Tal parcela de trabalhadores possui, em média, menor escolaridade e menor rendimento do trabalho.

biológica e culturalmente. A UD, enquanto organização econômica característica da economia popular (fundada sobre relações de parentesco, étnicas ou de afinidades várias, sejam políticas, comunitárias, profissionais, entre outras), organiza os recursos e as capacidades de seus membros para gerir a satisfação de suas necessidades, de maneira que seu objetivo último seja a reprodução ampliada da vida (CORAGGIO, 2008).

A Economia Popular é de difícil mensuração, por agregar iniciativas individuais e familiares, formais e informais, de pequeno e de grande alcance, menos e mais articuladas entre si e com o território.

Do mesmo modo, a Economia Solidária, entendida muitas vezes como um subconjunto da Economia Popular, agrega diversas formas de organização. A Economia Solidária é constituída por empreendimentos formais e informais, caracterizados pela autogestão e pela socialização dos meios de produção e distribuição. As unidades básicas são encontradas sob a forma de cooperativas, associações etc., sem que haja distinção entre capital e trabalho, sendo que esses empreendimentos se diferenciam tanto na forma de organização interna quanto no modo de articulação com a comunidade em que atuam (SINGER, 1997, 2002).

Enquanto princípio que norteia a Economia Solidária, a autogestão implica que os meios de produção sejam de propriedade e controle coletivos e que as decisões acerca das normas de funcionamento e dos rumos a serem seguidos pelo empreendimento solidário sejam tomadas com base na participação democrática de cada indivíduo. Assim, a administração, a produção, seus meios e resultados pertencem a todos, de modo que se fazem necessárias práticas solidárias e promotoras de autonomia nas organizações (VERARDO, 2003).

As experiências populares e solidárias são importantes para o reordenamento e a gestão territorial, na medida em que promovem o empoderamento de populações visando, em última instância, o equilíbrio das relações de poder no território, por meio do fortalecimento de associações de produtores, cooperativas de trabalho e redes, que tenham o efeito de promover a identidade territorial (metropolitana).

## A Economia Solidária no contexto metropolitano de Belo Horizonte

No contexto brasileiro, e também metropolitano de Belo Horizonte, a Economia Solidária tem tido maior apoio por parte do setor público, particularmente depois da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, vinculada ao Ministério do Trabalho e do Emprego, que concentrou suas ações nos empreendimentos da Economia Solidária. De fato, as economias populares como um todo abarcam um conjunto muito maior e mais heterogêneo de atividades, dificultando enormemente sua mensuração e seu próprio conhecimento. Alguns segmentos, como camelôs, artesãos, mototaxistas, entre vários outros, já vêm recebendo estudos mais específicos, em geral relacionados a uma realidade local e expressos em teses e dissertações<sup>7</sup>. Entretanto, em muitos casos a Economia Popular e a Economia Solidária se confundem, de modo que um retrato da Economia Solidária quase sempre expressa os mesmos avanços e dificuldades enfrentadas pela Economia Popular.

As experiências de economias solidárias, entretanto, já encontram uma maior sistematização de informações, assim como formas de organização e mobilização diretamente apoiadas pelo setor público, em especial, que nos permitem minimamente avaliar seu desempenho.

Dados do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE) referentes a 2007 indicam que existiam, na RMBH, 259 empreendimentos econômicos solidários<sup>8</sup>. Em apenas 10 dos 34 municípios da RMBH foram declaradas atividades de Economia Solidária, ocorrendo uma concentração dessas

---

7. Como exemplo, citamos uma dissertação sobre economias populares em Montes Claros (RODRIGUES, 2001) e uma tese de doutorado sobre camelôs em Belo Horizonte (JESUS, 2011).

8. Como Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), o SIES entende “organizações coletivas, organizadas sob a forma de autogestão que realizam atividades de produção de bens e de serviços, crédito e finanças solidárias, trocas, comércio e consumo solidário” (site da Senaes/MTE). A despeito do avanço representado pelo SIES, com respeito à disseminação das informações referentes à Economia Solidária no país, há uma fragilidade a ser ressaltada: os empreendimentos entrevistados são aqueles autodeclarados na página do SIES na Internet. Sendo assim, a pesquisa certamente subrepresenta as organizações existentes, uma vez que os empreendimentos declarados são aqueles com maior grau de informação e articulação. No entanto, por constituir a principal base de dados acessível a respeito da economia popular e solidária no Brasil, o SIES é utilizado como referência.

organizações em municípios populosos: Belo Horizonte (160 empreendimentos), seguido de Contagem (45), Ribeirão das Neves (22) e Sabará (19).

A maior parte dos empreendimentos declarados relaciona-se à atividade artesanal. Em segundo lugar, aparece a produção têxtil, seguida da produção de alimentos, reciclagem, produtos fitoterápicos e agropecuária. Na maior parte das vezes, tais atividades são desenvolvidas de forma precária, evidenciando as dificuldades de apropriação tecnológica e de gestão e comercialização<sup>9</sup>.

A maior parte dos empreendimentos declarados (74,1%) foi criada na década de 2000, o que indica um forte crescimento da economia solidária na RMBH nos anos recentes, fenômeno que pode ser relacionado aos altos índices de desemprego e à perda de poder de compra dos salários nas décadas de 1980 e 1990, motivando iniciativas institucionais que abrangem desde pequenas organizações até ações dos poderes públicos municipais, estadual e federal.

De fato, o surgimento e a expansão de experiências da Economia Solidária têm sido acompanhados pela criação de instâncias governamentais apoiadoras/fomentadoras, tanto em âmbito federal – como a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária – (Senaes/MTE) – quanto estadual (como a instituição da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais) e municipal (como a criação do Centro Público de Economia Solidária de Belo Horizonte, inaugurado em 2007).

No âmbito estadual, a política de economia solidária é realizada atualmente pela Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego (SETE), e ocorre basicamente em três frentes: a capacitação dos grupos, a promoção de feiras regionais e a promoção de conferências. Até o ano de 2010, as ações eram desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), por meio da Superintendência de Trabalho e Renda / Diretoria de Promoção do Associativismo. O governo estadual atua segundo as diretrizes editadas pela Lei 15.028 de 2004, que trata da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária. Outras ações de apoio à pequena produção são encontradas nas mais diversas Secretarias, como a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e a Secretaria de

9. Uma análise mais extensa das condições de pobreza e das manifestações das economias populares e solidárias no Vetor Norte da RMBH pode ser encontrada em Diniz *et al.*, 2010.

Estado de Defesa Social, e mesmo no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (Política Estadual de Microcrédito), quase sempre com muito pequena interlocução interna.

No município metropolitano central, tem grande importância o Centro Público de Economia Solidária, espaço que conta com o apoio da prefeitura de Belo Horizonte, localizado no prédio ao lado da Praça da Estação, no centro da capital. O local abriga, entre outros, as reuniões do Fórum de Economia Popular e Solidária da Região Metropolitana de Belo Horizonte (FEPS/RMBH), que constitui um braço do Fórum Mineiro de Economia Popular e Solidária (FMEPS), ligado ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). O Fórum Metropolitano está se articulando para alcançar alguns objetivos que vão desde a constituição de uma plataforma de assessoramento aos empreendimentos para que estes se tornem mais independentes e autossustentáveis, até a constituição de redes de empreendimentos do mesmo ramo e a aprovação do marco legal no município de Belo Horizonte, visando, inclusive, a conquista de um espaço permanente para a comercialização dos produtos dos empreendimentos solidários. Para isso foram criados Grupos de Trabalho que são compostos por pessoas, empreendimentos e por integrantes da coordenação do Centro Público<sup>10</sup>.

A maioria dos empreendimentos cadastrados no SIES (129 ou 49,8%) declarou que o principal motivo de criação foi a possibilidade de uma alternativa ao desemprego. Já 71 (27,4%) declararam que o empreendimento trazia uma fonte de renda extra aos associados, o que evidencia o caráter alternativo de tais organizações.

---

10. Além do aparato institucional brevemente descrito, a Economia Solidária é movimentada também por entidades que compõem sua militância e que partem de diversas instâncias da sociedade civil, como sindicatos, movimentos sociais, instituições religiosas e universidades, sendo que algumas delas participaram em momentos e níveis diferentes do GT-Brasileiro. Podemos citar: SEBRAE, Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED); União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil (UNISOL); Associação Brasileira de Pesquisadores de Economia Solidária (ABPES); Instituto Marista de Solidariedade (IMS) etc.

**Quadro 1 - Empreendimentos econômicos solidários na RMBH  
por motivo de criação - 2007**

<b>Motivo de criação dos empreendimentos</b>	<b>Empreendimentos (número)</b>	<b>Empreendimentos (%)</b>
Uma alternativa ao desemprego	129	49,80
Uma fonte complementar de renda para os (as) associados (as)	71	27,41
Obtenção de maiores ganhos em um empreendimento associativo	14	5,40
Desenvolvimento de uma atividade onde todos são donos	13	5,01
Desenvolvimento comunitário de capacidades e potencialidades	12	4,63
Motivação social, filantrópica ou religiosa	10	3,86
Outro	9	3,47
Alternativa organizativa e de qualificação	1	0,38

Fonte dos dados básicos: SIES 2007

Outra característica preponderante dos empreendimentos solidários é o alto grau de informalidade. Dos 259 empreendimentos, 219 se caracterizaram como “Grupo informal”, 26 como “Associação”, 13 como “Cooperativa, e 1 como “Sociedade mercantil de capital e indústria”. Além disso, pouco mais de 10% do total possuíam CNPJ. Tal característica dificulta o acesso dos grupos a licitações e compras públicas, além de inviabilizar contratos de maior porte.

No que toca à articulação com órgãos de fomento à Economia Solidária, mais da metade declarou participar de alguma rede ou forma de articulação, e boa parte destes declarou integrar o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Entretanto, observa-se baixo grau de articulação entre os empreendimentos, no que tange à cadeia produtiva. Apenas 10 (3,9%) dos empreendimentos declararam adquirir suas matérias-primas de outros empreendimentos de economia solidária, enquanto 231 (89,2%) adquirem seus produtos de empresas privadas. Além disso, somente 21 empreendimentos trocavam seus produtos com outros empreendimentos solidários, enquanto 18 vendiam a outros empreendimentos desse tipo. Onze empreendimentos vendiam a órgãos governamentais, atores essenciais no fomento a tais organizações. Tal quadro remete à importância do fortalecimento da articulação entre os empreendimentos de economia solidária na RMBH, evidenciando a potencialidade de ações de constituição de uma rede metropolitana de consumo e produção solidárias.



**Quadro 2 - Origem das matérias-primas ou insumos utilizados pelos empreendimentos RMBH - 2007**

Origem das matérias-primas ou insumos	Empreendimentos (número)	Empreendimentos (%)*
Aquisição de empresa privada	231	89,2
Doação	67	25,9
Coleta (materiais recicláveis ou matéria-prima para artesanato)	40	15,4
Aquisição de outros empreendimentos de ES	10	3,9
Aquisição de produtores(as) não sócio(as)	10	3,9
Associados(as)	5	1,9
Outra	10	3,9

Fonte dos dados básicos: SIES 2007 \*A soma das porcentagens é maior que 100 porque foram consideradas as três principais origens das matérias-primas dos produtos dos estabelecimentos.

**Quadro 3 – Formas de comercialização dos produtos dos empreendimentos – RMBH – 2007**

Formas de comercialização dos produtos	Empreendimentos (número)	Empreendimentos (%)*
Venda direta ao consumidor	245	94,59
Venda a revendedores/atacadistas	53	20,46
Outra	23	8,88
Troca com outros empreendimentos solidários	21	8,10
Venda a órgão governamental	11	4,24
Venda a outros empreendimentos de ES	18	6,94

Fonte dos dados básicos: SIES 2007 \*A soma das porcentagens é maior que 100 porque foram consideradas as três principais formas de comercialização dos produtos pelos estabelecimentos.

Como consequência das dificuldades de apropriação tecnológica, gestão e articulação ao mercado, a maioria dos empreendimentos cadastrados enfrenta dificuldades financeiras. Ao se avaliar a remuneração média mensal dos sócios, percebe-se que a maior parte dos EES (67,6%) paga até um salário mínimo/mês aos seus participantes. Além disso, 22,7% declararam não conseguir remunerar os sócios. Algumas das dificuldades apontadas pelos entrevistados estão ligadas à obtenção de crédito e clientes e à manutenção de capital de giro. A ausência ou ineficácia de ações de microcrédito e de apoio à gestão e comercialização ficam evidentes.

Parte expressiva dos empreendimentos declarou ter recebido algum tipo de apoio em sua constituição ou manutenção. O principal tipo de apoio recebido foi a qualificação (123 empreendimentos ou 47,5% do total). Além disso, diversos órgãos parecem fornecer apoio a essas instituições. No entanto, tal apoio institucional não se consolidou em um alto grau de articulação entre os EES e/ou na sustentabilidade econômico-financeira.

**Quadro 4 – Principais tipos e entidades de apoio aos empreendimentos – RMBH – 2007**

<b>Tipo de apoio recebido</b>	<b>Empreendimentos (número)</b>	<b>Empreendimentos (%)*</b>
Qualificação profissional, técnica, gerencial	123	47,49
Formação sócio-política (autogestão, cooperativismo, economia solidária)	102	39,38
Assistência técnica e/ou gerencial	63	24,32
Assessoria em marketing e na comercialização de produtos e serviços	45	17,37
Outro	11	4,24
Assessoria na constituição, formalização ou registro	21	8,10
Diagnóstico e planejamento (viabilidade econômica)	18	6,94
Assistência jurídica	10	3,86
<b>Órgão fornecedor do apoio</b>		
ONGs, OSCIPs, Igrejas, associações e conselhos comunitários, etc.	101	38,99
Órgãos governamentais	95	36,67
Sistema “S” (TTPm, SESCOOP, etc)	29	11,19
Universidades, incubadoras, Unitrabalho	26	10,03
Outro	25	9,65
Movimento Sindical (Central, Sindicato, Federação)	4	1,54
Cooperativas de técnicos(as)	2	0,77

Fonte dos dados básicos: SIES 2007 \*A soma das porcentagens é maior que 100 porque foram considerados os três principais tipos de entidades que forneceram apoio aos empreendimentos.

Por fim, constata-se que a maior parte dos grupos entrevistados (139 ou 53,1%) empreende alguma iniciativa visando a qualidade de vida dos consumidores de seus produtos, como preço acessível, incentivo ao consumo ético e comércio justo e oferta de produtos orgânicos ou livres de agrotóxicos. Tal preocupação evidencia o potencial da produção popular e solidária na oferta de uma produção ecológica e economicamente sustentável.

### **Indicações para uma Política Metropolitana voltada ao Trabalho e à Renda**

A seguir, são apresentados alguns elementos para uma política metropolitana no âmbito do trabalho e da renda, pautando-se na inclusão de parcelas desarticuladas da população e do território e dando visibilidade à diversidade de formas de articulação e de complementaridade, orientando-se pelos seguintes aspectos principais<sup>11</sup>:

**1) expansão e diversificação da qualificação, difusão e apropriação de tecnologias:** tais ações implicam diagnósticos para identificação do público potencial e suas demandas, visando orientar uma oferta mais diversificada e inovadora de ações de formação e qualificação, que potencialize a apropriação tecnológica como fator fundamental, levando em consideração peculiaridades do público-alvo e articulando os agentes presentes no território.

**2) fortalecimento de redes de Economia Solidária, de produção para o autoconsumo e de bens e serviços que abastecem mercados locais e regionais:** reforçar a produção de hortifruti-granjeiros, doces e produtos de confeitaria, roupas, calçados, produtos da construção civil, refeições, lavanderia, cuidados com idosos e crianças, reparos, dentre outros, buscando fazer emergir um conjunto significativo de relações que dão sentido ao cotidiano metropolitano. Cabe dizer que as redes de Economia Solidária não precisam necessariamente estarem presas ao contexto local, podendo se articular em diversos âmbitos e realizar atividades com potencial tecnológico. Trata-se de dignificar o trabalho de um grande número de pessoas, não raro exercido por pessoas do sexo feminino e da cor negra, e possibilitar o empoderamento desses grupos, em contextos domésticos e comunitários, onde muitas vezes prevalece a

---

11. Os elementos aqui apresentados orientaram a construção da Política Metropolitana Integrada de Apoio à Produção em Pequena Escala e da Política Metropolitana Integrada de Formação e Qualificação Profissional, propostas dentro do Eixo Temático Integrador da Seguridade, no PDDI-RMBH (UFMG, 2010). Disponível em [www.rmbh.org.br](http://www.rmbh.org.br).

violência e a discriminação, além do próprio desigual contexto metropolitano.

3) **estímulo à geração de trabalho e renda em consonância com a dinamização econômica em curso:** as políticas de modernização econômica que vêm sendo empreendidas, notadamente pelo governo do estado, devem ocorrer em conjunto com uma política de geração de trabalho e renda, visando propiciar que as camadas mais necessitadas e vulneráveis da população tenham acesso às oportunidades oriundas da dinamização da estrutura econômica, por meio de integração da produção em pequena escala, popular e solidária, aos grandes empreendimentos, por exemplo, por meio de compras públicas e da formação de redes de fornecedores locais.

Como elementos prioritários dos eixos acima citados, colocam-se:

a) **necessidade de diversificação dos processos produtivos:** há, na RMBH, processos produtivos diversificados quanto à localização, formas de organização do tempo produtivo, tipos de trocas e de produtos/serviços (cultural, artístico, artesanal, alimentar) ofertados, que valorizam a cultura local através de estratégias (novas e tradicionais) de uso de recursos locais e práticas ambientalmente eficientes e socialmente justas. São atividades produtivas com deficiências técnicas e financeiras, além de dificuldades na constituição de redes produtivas, mas que apresentam potencial para efetivar o ciclo produção-renda-consumo através de cadeias produtivas de pequena e média extensão que aproximam produtor e consumidor;

b) **marcos regulatórios** ligados às condições de produção, distribuição e consumo verificados nos circuitos inferiores da renda. Trata-se de adequar a legislação existente às condições de produção e consumo prevalentes nesses circuitos inferiores e retirar-lhes seu caráter punitivo, introduzindo o conceito de aprimoramento e qualificação profissional nesses segmentos;

c) **valorização da produção popular e solidária**, por meio do apoio à comercialização e à disponibilização de crédito, bem como à divulgação dos produtos.

### Considerações Finais

Entendemos que grandes investimentos em infraestrutura e grandes projetos econômicos no contexto urbano e metropolitano não podem, contemporaneamente, prescindir de esforços integrados voltados para a promoção e fortalecimento das economias populares. Considerando que o

crescimento da economia capitalista internacional acontece, hoje mais do que nunca, apoiado em uma redução significativa de postos de trabalho, ao mesmo tempo em que exige níveis de qualificação da mão de obra cada vez mais altos, um processo crescente de exclusão da população residente tende a acontecer. Esta exclusão, no mais das vezes, se reflete também na expulsão dessas populações das suas áreas de moradia, na medida em que esses grandes investimentos no circuito superior da economia implicam uma alta valorização dos terrenos adjacentes, seja pelos investimentos diretos na atividade produtiva, seja pelos investimentos públicos na melhoria e modernização da infraestrutura que os acompanham.

A RMBH, e em especial seu Vetor Norte, é um caso exemplar desse processo, uma vez que combina grandes investimentos públicos em infraestrutura e serviços com investimentos expressivos nas atividades produtivas em setores de ponta e em serviços avançados. Se, de um lado, a implantação da Cidade Administrativa e seus desdobramentos implicam valorização de áreas esquecidas onde se concentra uma população de baixa renda no município de Belo Horizonte (e da RMBH), a incapacidade de gerar oportunidades para o desenvolvimento de atividades ligadas às economias populares naquela região implicará, necessariamente, a expulsão das populações pobres para periferias mais distantes, seguida da apropriação dos terrenos e imóveis dessa região pelos setores mais ricos. Considerando que as demandas por inclusão social e econômica têm marcado as políticas públicas no país, pelo menos em seus discursos, as inversões na economia dos setores populares aparecem como centrais para qualquer redução dos impactos negativos que historicamente acompanham os grandes projetos urbanos. O caso da RMBH não é diferente, restando a expectativa de que, alertados e dispostos de estudos e propostas efetivas para responder a esses processos de exclusão social e econômica, os poderes públicos e os setores organizados da sociedade civil possam se mobilizar e se organizar para fortalecer as economias populares locais que parecem constituir a alternativa viável e imediata para promover inclusão através do trabalho e geração de renda.

### Referências Bibliográficas

BERTUCCI, Jonas de O. **A Economia Solidária do Pensamento Utópico ao Contexto Atual: Um Estudo Sobre Experiências em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2005. Dissertação (Mestrado em Economia), Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais.

BRAUDEL, Fernand. **A Dinâmica do Capitalismo**. São Paulo: Rocco, 1987.

CORAGGIO, José Luis. **Economia Urbana: La Perspectiva Popular**. Quito: Instituto Fronesis, 1994.

\_\_\_\_\_. Da Economia dos Setores Populares à Economia do Trabalho. In: KRAYCHETE, Gabriel et al., (Orgs), **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**, Petrópolis: Vozes, 2000, p. 91-133.

\_\_\_\_\_. Qué significa pasar de la economía popular a la economía del trabajo? **Proposta**, ano 30, n. 98, setembro/novembro, 2008, p. 12-20.

COSTA, Heloisa S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto L.M. (Coord.) **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: PBH: CEDEPLAR, 1994.

DINIZ, Clélio C. **Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira**. Belo Horizonte: UFMG/ Proed, 1981.

DINIZ, Sibelle C.; SOUZA JR., Marcos S.; MONTE-MÓR, Roberto L. M. **Alternativas de Trabalho e Renda no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Trabalho do XIV Seminário sobre a Economia Mineira. (**Anais...**) Diamantina: Cedeplar, 2010.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. L. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre, UFRGS Editora, 2004.

HORTA, C. R. Desemprego e cultura: uma leitura política da desconstrução da cidadania do trabalhador. In: HORTA, C. R. & CARVALHO, R. A. A. de (Org.). **Globalização, trabalho e desemprego: um enfoque internacional**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2001.

KRAYCHETE, Gabriel. Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia. In: KRAYCHETE, Gabriel *et all.* (Orgs), **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 15-38.

JESUS, Cláudio R. **A Geografia Urbana do Camelô Belo-Horizontino**. Belo Horizonte, 2011. Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Geo-Ciências, Universidade Federal de Minas Gerais.

MONTE-MÓR, Roberto L.M. Belo Horizonte: a cidade planejada e a metrópole em construção. In: MONTE-MÓR, R.L. (coord.) **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: Cedeplar: PBH, 1994.

\_\_\_\_\_. **Repensando a Cidade e o Urbano**. Belo Horizonte: UFMG/ CEDEPLAR. 2005. (Módulo 1 do Relatório de Pesquisa do Projeto Contagem no Novo Século).

MONTE-MÓR, Roberto L. M.; PEREIRA, Fernando B.; SOUZA, Julio C. A Rees-

truturação Urbana e Metropolitana no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **XII Encontro Nacional da ANPUR**. Belém, PA. Maio de 2007.

MONTE-MÓR, Roberto L. M. Urbanização extensiva e economia dos setores populares. In: OLIVEIRA, M.P.; COELHO, M.C.N. & CORREA, A.M. (orgs.) **O Brasil, a América Latina e o Mundo: Espacialidades Contemporâneas II**. (2 vls.) Rio de Janeiro: Lamparina: Faperj, Anpege, 2008, p.128-140.

RODRIGUES, Silvanio Z. **A Economia Popular e as Políticas Públicas Municipais: o caso de Montes Claros**. Belo Horizonte, 2001. Dissertação (Mestrado em Economia), Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2008.

\_\_\_\_\_. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.

SILVA, J. A. F. da. **Trabalho Digno: Um direito fundamental dos povos livres**. Texto da Conferência proferida na III Conferência Internacional de Direitos Humanos: “Um mundo Livre: Desenvolvimento e Vida com Dignidade”, promovida pelo Conselho Federal da OAB. Teresina, Piauí- Brasil, 16-18 de agosto de 2006.

SINGER, Paul. **Economia solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo. Proposta**, ano 26, n. 72, março/maio, 1997, p. 6-13.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH): Relatório Final**. 6 vls. Belo Horizonte, 2010. Disponível em [www.rmbh.org.br](http://www.rmbh.org.br)

VERARDO, Luigi. Economia solidária e /autogestão. **Proposta**, ano 30, n. 98, setembro/novembro, 2003, p.56.

# **CADERNO DE IMAGENS**









Imagem 2: Ilustrações de publicidades de empreendimentos em Contagem e Betim, oeste de Belo Horizonte. Fonte: [www.tenda.com.br](http://www.tenda.com.br) – acesso em 02.04.2009



Imagem 3: Ilustrações de publicidade de empreendimento em Nova Lima, sul de Belo Horizonte. Fonte: [http://www.oei.com.br/site/vale\\_dos\\_cristais/pt/home/home.aspx](http://www.oei.com.br/site/vale_dos_cristais/pt/home/home.aspx) acesso em 02.04.2009

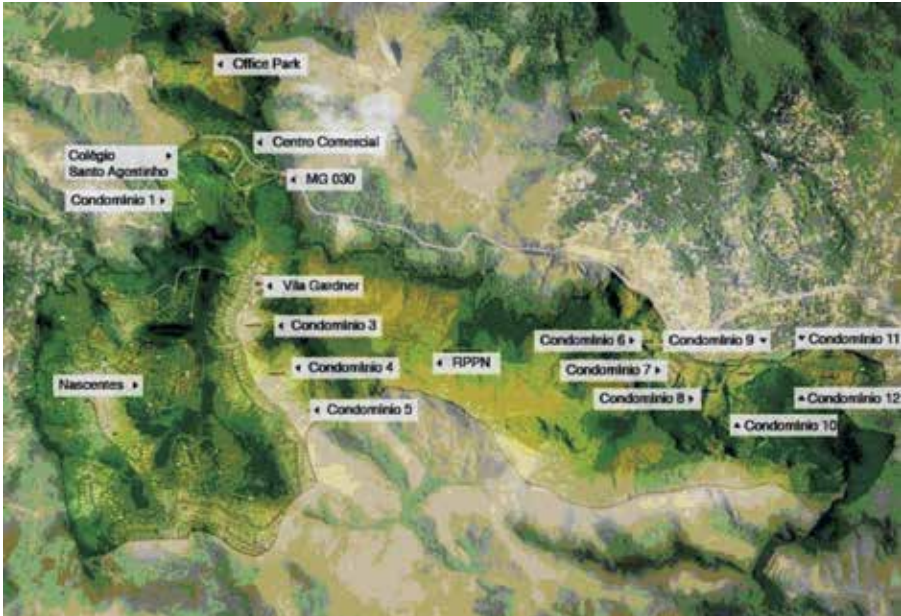


Imagem 4 – Masterplan do Vale dos Cristais fornecido pela Odebrech em meio digital (2006). Fonte: Teixeira, 2006.

<p><b>COMUNIDADE AEROPORTUÁRIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Unifamiliar com 131 unidades;</li> <li>. Média de 8.000 m<sup>2</sup>;</li> <li>. Pista de pouso para aviação executiva;</li> <li>. Primeira da América Latina;</li> <li>. Comprimento da pista 1.600m;</li> <li>. Hangares privativos;</li> <li>. Centro de Apoio.</li> </ul>	<p><b>GOLFE I E II</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Unifamiliar com 523 unidades (I) e 762 (II)</li> <li>. Áreas a partir de 1.000 m<sup>2</sup></li> <li>. Campos de gofe profissionais (18 buracos)</li> <li>. Padrão internacional aberto ao público</li> <li>. Clube social completo com: vestiários / restaurante / sala de ginástica / SPA / piscina adulto e infantil</li> <li>. Pólo Hoteleiro</li> </ul>	<p><b>CENTRO HÍPICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Unifamiliar com 160 unidades;</li> <li>. A partir de 1.000 m<sup>2</sup>;</li> <li>. Pista de corrida circular com 1.200m lineares;</li> <li>. Sede social / restaurante;</li> <li>. Picadeiros de treino e salto com arquibancada;</li> <li>. Circuito de hipismo rural.</li> </ul>
<p><b>BIOVILAS I, II, III, IV E V</b></p> <p><i>"Conceito: Natureza, Esporte e Saúde Comunidade, Conforto e Segurança &amp; Harmonia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Biovila I - 468 unidades;</li> <li>. Biovila II - 716 unidades;</li> <li>. Biovila III - 611 unidades;</li> <li>. Biovila IV - 667 unidades;</li> <li>. Biovila V - 330 unidades;</li> <li>. Lote mínimo de 420 m<sup>2</sup></li> </ul>	<p><b>CENTRO DE COMÉRCIO E SERVIÇOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. 43 áreas comerciais com no mínimo 1.000 m<sup>2</sup> cada</li> </ul> <p><i>"Atenderá as necessidades do empreendimento e todo o entorno"</i></p>	<p><b>VIVER</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. O Viver possui 25 áreas de uso residencial multifamiliar</li> <li>. Área mínima de 1.230 m<sup>2</sup></li> </ul> <p><i>"Habitações de interesse social voltadas para a população operária, permitindo a inclusão social com qualidade e infraestrutura".</i></p>

Imagem 5: Quintas do Rio das Velhas – Setorização  
Fonte: Folheto publicitário do empreendimento



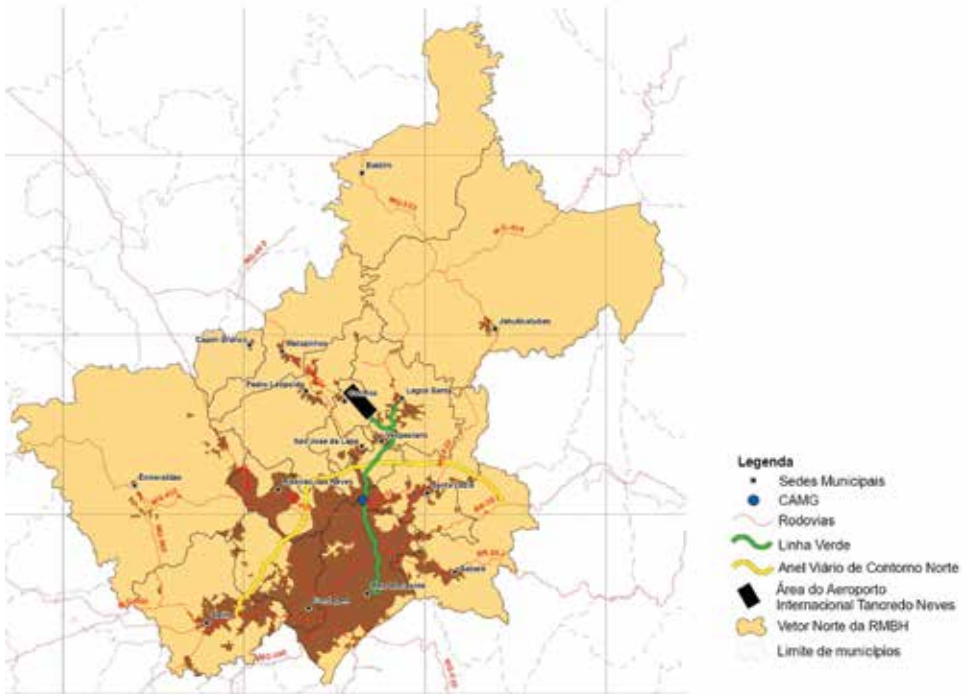


Imagem 6: Grandes projetos no Vetor Norte da Região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Extraído de COSTA *et all.* (2009)

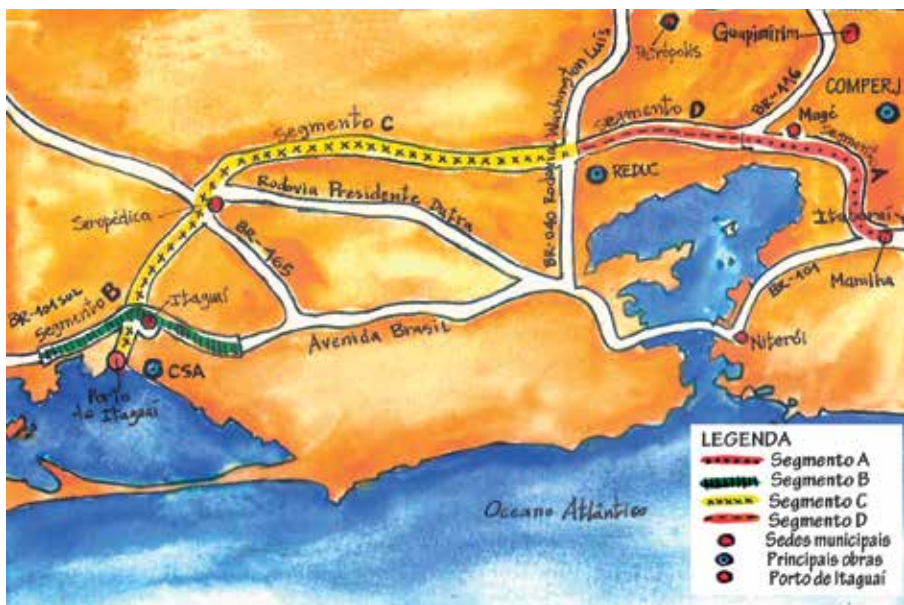


Imagem 7 – Divisão do AMRJ (por trechos concessionados)  
 Fonte: Elaboração própria (sem escala), 2011.

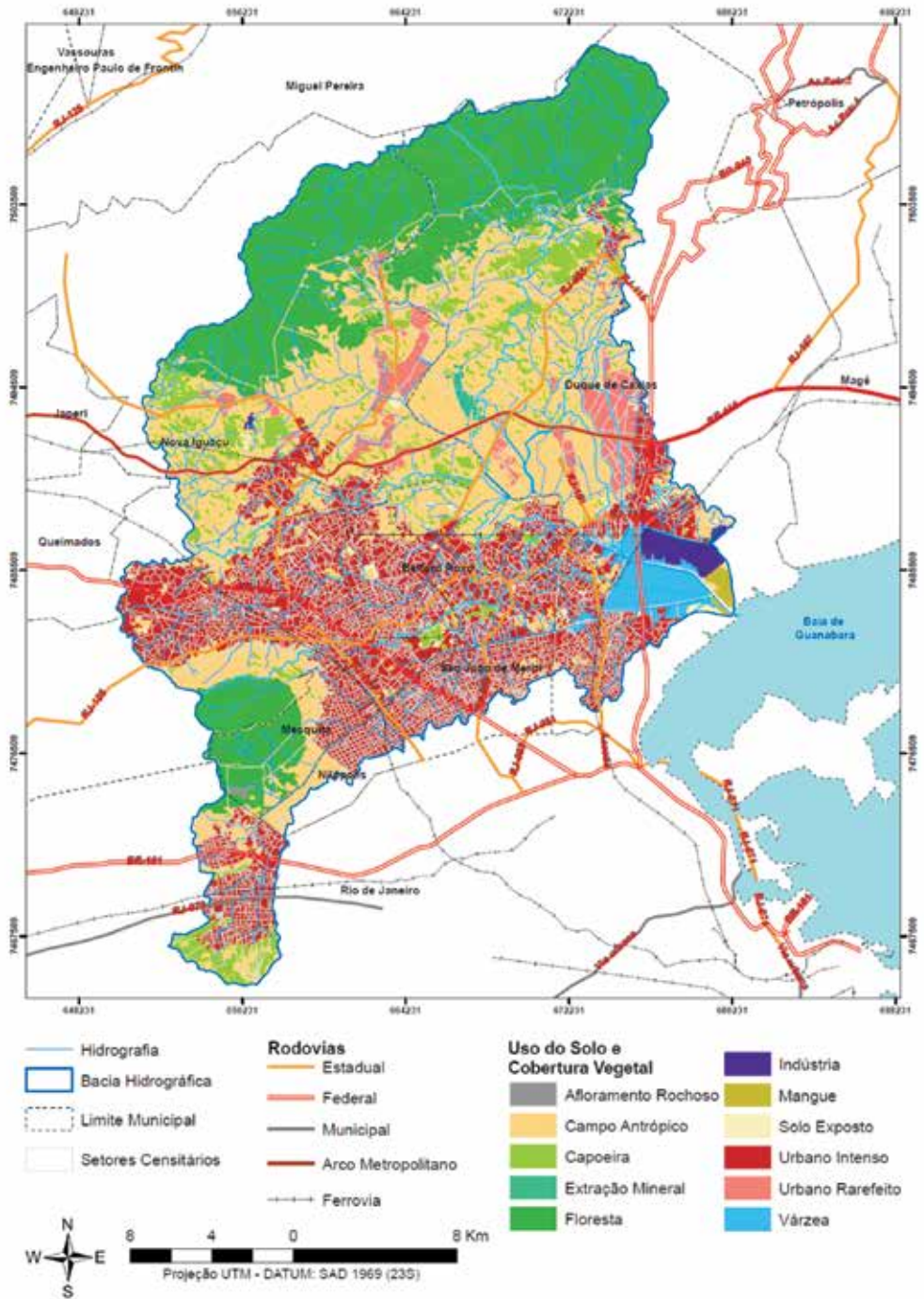


Imagem 8: Uso atual do solo e cobertura vegetal com traçado do Arco Metropolitano e da malha rodoviária

CADERNO DE IMAGENS

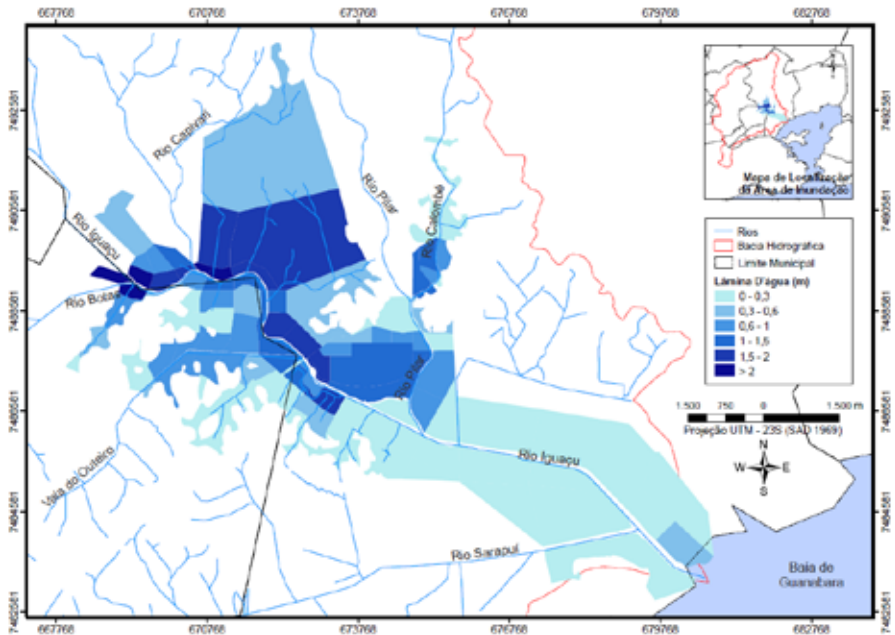


Imagem 9: Áreas inundáveis Bacia do rio Iguazu: Mancha obtida para a condição passada

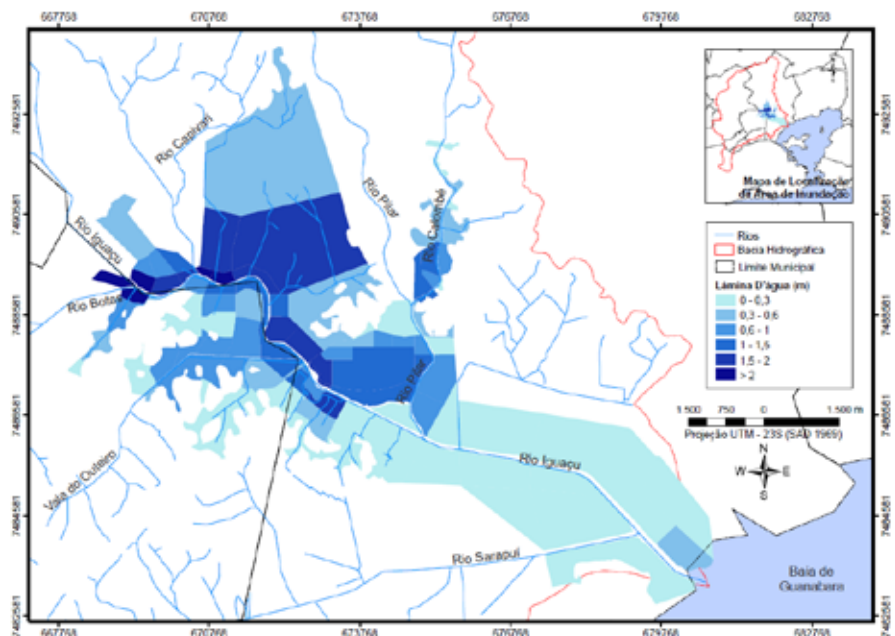


Imagem 10: Áreas inundáveis Bacia do rio Iguazu: Mancha obtida para a condição atual cenário 1



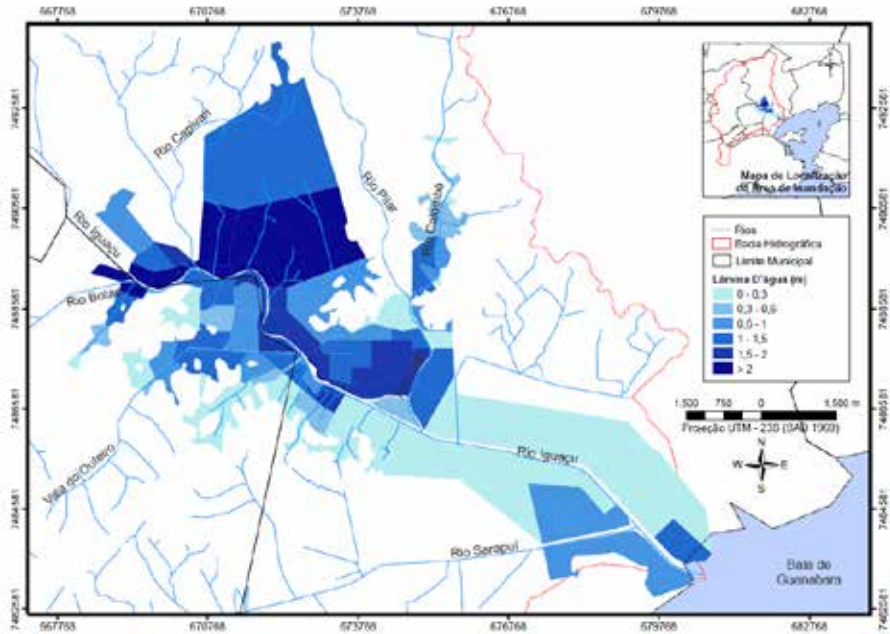


Imagem 11: Áreas inundáveis Bacia do rio Iguaçu: Mancha obtida para a condição futura cenário 2

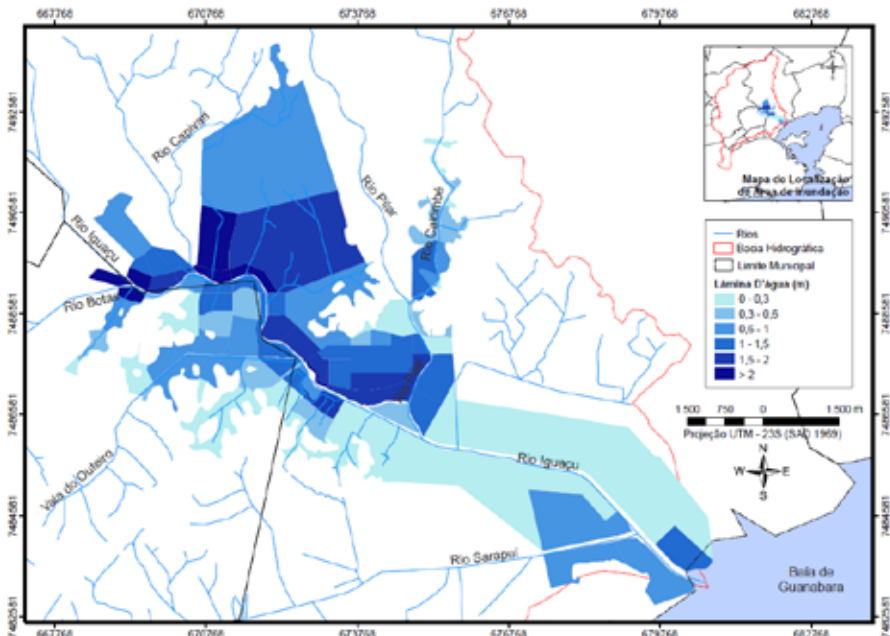


Imagem 12: Áreas inundáveis Bacia do rio Iguaçu: Mancha obtida para a condição futura cenário 3





Imagens 13, 14 e 15: Acesso às obras do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ): detalhes. Fotos: Julio Ferretti, 2011



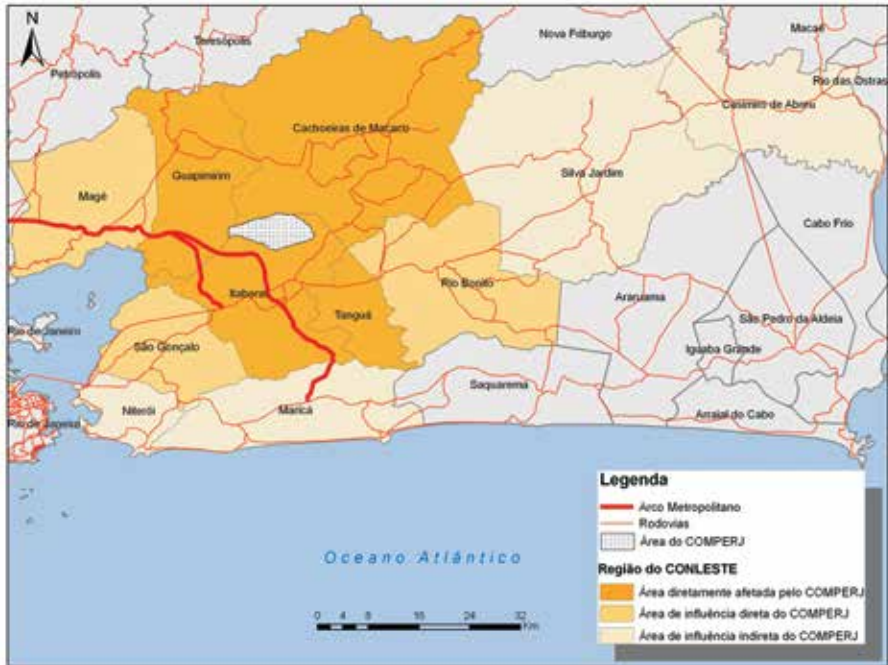


Imagem 16: Os municípios do Conleste Fonte: Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos / NEPHU – UFF, 2010.

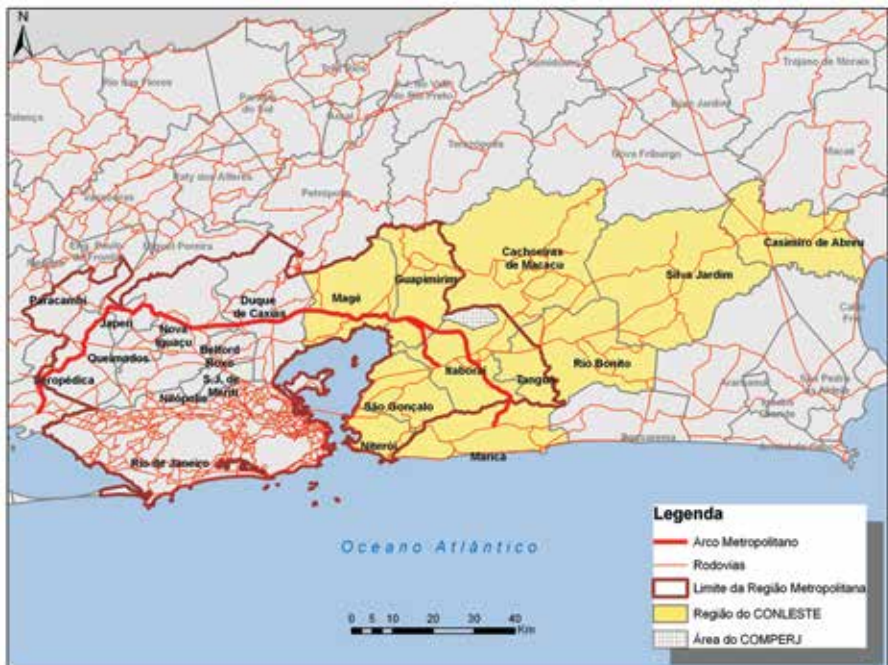


Imagem 17: A região Leste Fluminense e a logística regional Fonte: Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos / NEPHU – UFF, 2010.





Imagem 18: Vista da Cidade Administrativa Tancredo Neves  
Foto: Felipe Magalhães, 2011



Imagem 19 – Cidade Administrativa Tancredo Neves: detalhe  
Foto: Felipe Magalhães, 2011



Imagem 20: A Vila Pan-Americana: construída exclusivamente para os Jogos Pan-americanos em 2007, Jacarepaguá, zona oeste da Cidade do Rio de Janeiro.  
Foto: Julio Ferretti, 2011



Imagem 21: Estádio Olímpico João Havelange (Engenhão), construído na Zona Norte da Cidade do Rio de Janeiro. Foto: Julio Ferretti, 2011



Imagens 22, 23 – Foto área do espaço em que se localizavam as três Vilas removidas totalmente para a implantação de um dos trechos do Projeto Linha Verde. A primeira foto data do ano de 2002 e a segunda de 2009, dois anos após o término do Projeto. Fonte: Elaborado por Erika Lopes a partir da inserção da localização das Vilas no Programa Google Earth (2011).





Imagem 24 - Comunidade de Campinho A localização da comunidade e as obras da Transcarioca. Foto: Orlando Alves dos Santos Junior, 2011



Imagem 25 - Comunidade da Vila Autódromo Visita da relatoria no local. A foto mostra claramente que a comunidade é uma ocupação consolidada.  
Foto: Orlando Alves dos Santos Junior, 2011



Imagem 26 - Comunidade da Vila Recreio II Demolições das casas para a construção da Transoeste. Foto: Orlando Alves dos Santos Junior, 2011



Imagem 27 - Comunidade do Metrô da Mangueira Riscos dos escombros produzidos pela Prefeitura. Foto: Orlando Alves dos Santos Junior, 2011



**E**ste livro reúne artigos de pesquisadores que, na primeira década do século XXI, vêm estudando grandes projetos urbanos e seus impactos, especialmente nas metrópoles do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte.

Os autores recuperam aspectos conceituais e metodológicos que orientam a análise dos grandes projetos urbanos, discutem sua relação com o território metropolitano e estudam casos significativos como a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, a Linha Verde, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), ou os investimentos para a realização dos Jogos Olímpicos de 2016.

Adauto Lucio Cardoso  
Alberto de Oliveira  
Carlos Bernardo Vainer  
Cláudio Cesar Paiva  
Daniela Amaral  
Erika Lopes  
Fabricio Leal de Oliveira  
Fernanda Sánchez  
Flávia de Sousa Araújo  
Geraldo Magela Costa  
Gilmar Mascarenhas  
Glauco Bienenstein  
Heloisa Soares de Moura Costa  
José Ricardo Vargas de Faria  
Jupira Gomes de Mendonça  
Mauro Rego Monteiro dos Santos  
Orlando Alves dos Santos Junior  
Paulo Roberto Ferreira Carneiro  
Pedro de Novais Lima Junior  
Regina Bienenstein  
Roberto Luís de Melo Monte-Mór  
Sibelle Cornélio Diniz  
Suzana Cristina Fernandes de Paiva

LETRACAPITAL

ISBN 978-85-7785-136-2



Fundação de  
Desenvolvimento  
da Pesquisa

UFMG

UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE MINAS GERAIS



IPPUR

Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional-UFRJ