

METRÓPOLES:
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

RIO DE JANEIRO:

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM URBANA

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
(editor)



Observatório
das Metrôpoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRAPITAL

Copyright © Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Editor) 2015

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Flávia de Sousa Araújo

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Luiz Guimarães

REVISÃO Tereza Marques de Oliveira Lima

COORDENAÇÃO TÉCNICA Pedro Paulo Machado Bastos

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

R452

Rio de Janeiro [recurso eletrônico]: transformações na ordem urbana / organização e coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

recurso digital : il. (Estudos comparativos)

Formato: ePUB

Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-372-4 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Rio de Janeiro (RJ). 2. Rio de Janeiro, Região Metropolitana do (RJ) - Condições sociais. 3. Rio de Janeiro, Região Metropolitana do (RJ) - Condições econômicas. 4. Livros eletrônicos. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz, 1947-. II. Observatório das Metrôpoles. III. Série.

15-22235

CDD: 307.760981531

CDU: 316.334.56(815.31)

29/04/2015 06/05/2015

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

*O conteúdo deste livro
passou pela supervisão e avaliação de um
Comitê Gestor e Editorial
formado pelos seguintes pesquisadores:*

Comitê Gestor

Ana Lúcia Rodrigues
Luciana Corrêa do Lago
Luciana Teixeira de Andrade
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Maria do Livramento M. Clementino
Olga Firkowski
Orlando Alves dos Santos Júnior
Rosetta Mammarella
Sergio de Azevedo
Suzana Pasternak

Comitê Editorial

Adauto Lúcio Cardoso
André Ricardo Salata
Érica Tavares
Juciano Martins Rodrigues
Marcelo Gomes Ribeiro
Mariane Campelo Koslinski
Marley Deschamps
Nelson Rojas de Carvalho
Ricardo Antunes Dantas de Oliveira
Rosa Maria Ribeiro da Silva
Rosa Moura



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional



Sumário

Apresentação.....	15
A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro	17
PARTE I: Formação da metrópole: política, população e economia.	43
Capítulo 1 O processo de fusão e o novo Estado do Rio de Janeiro: a questão institucional Sergio de Azevedo, Yolanda Lobo	45
Capítulo 2 Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole Hipólita Siqueira	79
Capítulo 3 A metrópole fluminense na transição demográfica e urbana brasileira Érica Tavares, Ricardo Antunes Dantas de Oliveira	117
Box 1 As categoriais sócio-ocupacionais e a análise social do território Marcelo Gomes Ribeiro, Michael Chetry	148
PARTE II: A organização social do território	161
Capítulo 4 Segregação residencial: padrões e evolução Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Marcelo Gomes Ribeiro	163
Box 2 A segregação residencial nas metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro em perspectiva Michael Chetry	193
Capítulo 5 Transformações sociais: nova classe média ou nova classe trabalhadora? André Salata, Michael Chetry	197
Capítulo 6 Transformações demográficas: os movimentos da população no território Ricardo Antunes Dantas de Oliveira, Érica Tavares	221
Capítulo 7 Transformações domiciliares: arranjos, trabalho e renda Rosa Ribeiro	255
Capítulo 8 Condições de mobilidade urbana e organização social do território Juciano Martins Rodrigues	287

Capítulo 9	Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário	
	Adauto Lucio Cardoso, Luciana Corrêa do Lago	320
Capítulo 10	Dinâmica imobiliária: as classes sociais e a habitação	
	Luciana Corrêa do Lago, Adauto Lucio Cardoso	354
Capítulo 11	Segregação residencial, moradia e desigualdade escolar	
	Mariane C. Koslinski, Fátima Alves, Paula Hernandez Heredia, André Regis	389
Box 3	As desigualdades de bem-estar urbano	
	João Luis Silva Nery Junior, Gustavo Henrique P. Costa	416
PARTE III: Governo, política e a governança metropolitana		
	fragmentada	425
Capítulo 12	Poder local: clientelismo e <i>deficit</i> legislativo	
	Nelson Rojas de Carvalho	427
Capítulo 13	Governança empreendedorista: a modernização neoliberal	
	Orlando Alves dos Santos Junior	453
Capítulo 14	A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito	
	Ana Lucia Britto	484
Capítulo 15	A gestão dos transportes: a renovação do pacto rodoviário	
	Igor Pouchain Matela	515
Capítulo 16	Cultura política, cidadania e representação na <i>urbs</i> sem <i>civitas</i>	
	Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Filipe Souza Corrêa	544

Lista de Figuras, Quadros e Tabelas

Lista de Figuras

Figura 4.1 – Tipologia socioespacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	185
Figura 6.1 – Pirâmides etárias da RMRJ segundo tipo socioespacial por cor – 2000/2010	231
Figura 11.1 – Mecanismos mediadores da segregação residencial e das desigualdades educacionais	342
Figura 11.2 – Mecanismos mediadores da segregação residencial e desigualdades educacionais	396
Figura 16.1 – Áreas de ponderação da RMRJ segundo os níveis de renda familiar <i>per capita</i>	553
Figura 16.2 – Áreas de ponderação da RMRJ segundo os níveis do clima educativo domiciliar médio.....	554
Figura 16.3 – Áreas de ponderação da RMRJ segundo os quartis do índice de carência de infraestrutura.....	555
Figura 16.4 – Áreas de ponderação da RMRJ segundo o grau de competitividade da disputa eleitoral para deputado estadual.....	567
Figura 16.5 – Distribuição espacial da votação de um deputado e dos usuários de um centro social mantido pelo mesmo.....	569

Lista de Gráficos

Gráfico 2.1 – Taxas de crescimento do PIB, Brasil, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (1990-2010).....	87
Gráfico 2.2 – Distribuição do PIB fluminense, segundo Regiões de Governo e Municípios selecionados, em % (1999 e 2011).....	97
Gráfico 2.3 – Distribuição do PIB industrial fluminense, segundo Regiões de Governo e Municípios selecionados, em % (1999 e 2011).....	99
Gráfico 2.4 – Distribuição do PIB dos serviços fluminenses, segundo Regiões de Governo e Municípios selecionados, em % (1999 e 2011).....	100
Gráfico 2.5 – Distribuição do PIB total da RMRJ, segundo municípios integrantes, em % (1999 e 2011).....	103
Gráfico 2.6 – Distribuição do PIB agrícola da RMRJ, segundo municípios integrantes, em % (1999 e 2011).....	104
Gráfico 2.7 – Distribuição do PIB industrial da RMRJ, segundo municípios integrantes, em % (1999 e 2011).....	105
Gráfico 2.8 – Distribuição do PIB de serviços da RMRJ, segundo municípios integrantes, em % (1999 e 2011).....	108
Gráfico 3.1 – Taxas de Fecundidade Total – Rio de Janeiro, RMRJ, São Paulo, RMSP e Brasil, 1970.....	133
Gráfico 3.2 – Pirâmides etárias da MetrÓpole do Rio de Janeiro – de 1970 a 2010	135

Gráfico 3.3 – Taxa de Fecundidade Total na Metr�pole Fluminense – 1970 a 2010	137
Gráfico 3.4 – Participa�o de homens e mulheres no mercado de trabalho na Metr�pole Fluminense – 1970 a 2010	139
Gráfico 4.1 – Rendimento médio total por favela e não favela segundo a organiza�o social do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000 e 2010 <i>R\$ de 2010</i>	192
Gráfico 6.1 – Distribui�o dos imigrantes na RMRJ nos tipos socioespaciais por fluxo realizado – 2010	236
Gráfico 7.1 – Composi�o das áreas por tipo de unidade doméstica – RMRJ – 2000	263
Gráfico 7.2 – Composi�o das áreas por tipo de unidade doméstica – RMRJ – 2010	265
Gráfico 7.3 – Níveis de ocupa�o no mercado de trabalho por posi�o na unidade doméstica – RMRJ – 2000	269
Gráfico 7.4 – Níveis de ocupa�o no mercado de trabalho por posi�o na unidade doméstica – RMRJ – 2010	270
Gráfico 8.1 – RMRJ: Percentual de pessoas por faixa de tempo de deslocamento casa-trabalho segundo os tipos socioespaciais – 2010	312
Gráfico 8.2 – RMRJ: tempo médio de deslocamento casa-trabalho segundo os tipos socioespaciais – 2010	313
Gráfico 9.1 – Unidades novas lançadas (até 6 salários-mínimos) – 2000-2010.....	336
Gráfico 9.2 – Produ�o PAR por município (1999-2008).....	337
Gráfico 9.3 – Unidades novas financiadas SBPE Caixa – RMRJ (2000-2010).....	343
Gráfico 9.4 – Unidades novas financiadas por municípios SBPE Caixa – RMRJ (2000-2010).....	344
Gráfico 9.5 – Unidades lançadas – Rio de Janeiro (2001-2010).....	346
Gráfico 9.6 – �ndice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados – Rio de Janeiro (janeiro de 2008 a janeiro de 2013).....	348
Gráfico 9.7 – �ndice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados – Rio de Janeiro (janeiro de 2008 a janeiro de 2014).....	349
Gráfico 15.1 – Passageiros transportados por ano segundo meios de transporte (1930-1970).....	524
Gráfico 15.2 – Passageiros pagantes nos ônibus na cidade do Rio de Janeiro.....	529
Gráfico 15.3 – Passageiros pagantes no transporte coletivo na cidade do Rio de Janeiro	540

Lista de Mapas

Mapa 8.1 – Rio de Janeiro: Evolu�o da mancha urbana – Década de 1970/ Década de 2000.....	294
Mapa 8.2 – RMRJ: Tempo médio de deslocamento casa-trabalho por municípios - 2010.....	309

Lista de Quadros

Quadro 1.1 – Demandas por plebiscito sobre a fusão por ano.....	63
Quadro 3.1 – Taxa de crescimento populacional: Brasil, Unidade da Federação (UF) do Rio de Janeiro e RMRJ – 1970/2010	130
Quadro 11.1 – Variáveis utilizadas	399
Quadro 16.1 – Condicionantes da mobilização política nas áreas da RMRJ.....	565

Lista de Tabelas

Tabela 1.1 – Participação percentual dos dois ex-estados (DF/Guanabara e Estado do Rio) e de São Paulo na produção industrial do Brasil (1940 - 1970).....	65
Tabela 1.2 – Arranjos institucionais de gestão metropolitana: pontuação das RMs a partir de dois tipos de Índice: “Sistema de Gestão Institucionalizada” (SGI) e – “Articulações para Governança” (APG) (jun. 2013).....	73
Tabela 2.1 – Participação das UFs da Região Sudeste no PIB brasileiro, segundo grandes setores de atividade econômica, em % (1995 e 2011).....	89
Tabela 2.2 – PIB do ERJ, segundo grandes setores de atividade econômica, em % (1995 e 2011)	93
Tabela 2.3 – Unidades Locais (UL), Pessoal Ocupado (PO), Salários (SL) e Valor da Transformação Industrial (VTI) da Indústria Nacional, segundo Macrorregiões e UFs selecionadas, 2007 e 2011	94
Tabela 2.4 – Unidades Locais (UL), Pessoal Ocupado (PO), Salários (SL) e Valor da Transformação Industrial (VTI) da Indústria do Estado do Rio de Janeiro, em %, 2011.....	96
Tabela 2.5 – Distribuição da População Ocupada (PO) e Unidades Locais (UL) nas empresas no Estado do Rio de Janeiro, segundo classes de tamanho dos municípios, 2000-2011.....	101
Tabela 2.6 – Distribuição das Unidades Locais (UL) nas empresas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo setores de atividade econômica, 2011, em %.....	110
Tabela 2.7 – Distribuição da População Ocupada (PO) nas empresas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo setores de atividade econômica, 2011, em %.....	112
Tabela 3.1 – Indicadores demográficos e urbanos: Brasil e RMRJ – 1970 e 2010 ..	127
Tabela 3.2 – Taxa de urbanização e participação dos ocupados na indústria no Estado, Metrôpole e Município do Rio de Janeiro: 1970-2010.....	135
Tabela 3.3 – Distribuição dos imigrantes na Metrôpole do Rio de Janeiro – 1980 a 2010	140
Tabela 3.4 – Indicadores populacionais e urbanos da RMRJ por nível de integração – 2010	142
Tabela 4.1 - Estrutura social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1980, 1991, 2000 e 2010.....	172
Tabela 5.1 – Participação das Categorias Sócio-Ocupacionais na RMRJ, para os anos 2000 e 2010.....	208

Tabela 5.2 – Participação das Categorias Sócio-Ocupacionais desagregadas na RMRJ, para os anos 2000 e 2010	210
Tabela 5.3 – Média e Faixas de Renda*, por Categorias Sócio-Ocupacionais – para RMRJ, 2000 e 2010.....	212
Tabela 5.4 – Fragilidade Ocupacional, por Categorias Sócio-Ocupacionais – para RMRJ, 2000 e 2010.....	214
Tabela 5.5 – Nível de Escolaridade por Categorias Sócio-Ocupacionais – para RMRJ, 2000 e 2010.....	215
Tabela 5.6 – Bens de Consumo por Categorias Sócio-Ocupacionais – para RMRJ, 2000 e 2010.....	216
Tabela 6.1 – Indicadores sintéticos da dinâmica populacional e urbana – RMRJ – 2000/2010.....	226
Tabela 6.2 – Distribuição dos migrantes de até 10 anos por tipo socioespacial da RMRJ – 2000/2010.....	234
Tabela 6.3 – Movimentos intrametropolitanos por tipos socioespaciais na RMRJ – 2000/2010.....	237
Tabela 6.4 – Distribuição dos imigrantes ocupados por tipo socioespacial de destino e CATs – Periferia-Núcleo – 2010	238
Tabela 6.5 – Distribuição dos imigrantes ocupados por tipo socioespacial de destino e CATs – Núcleo-Periferia – 2010	239
Tabela 6.6 – Distribuição dos imigrantes ocupados por tipo socioespacial de destino e CATs – Periferia-Periferia – 2010	240
Tabela 6.8 – Distribuição percentual da população que realiza movimento pendular para lugar de trabalho por fluxo e tipo socioespacial – 2000/2010	243
Tabela 6.9 – Taxa de Mobilidade de imigrantes intrametropolitanos ocupados (que realizam movimento pendular) – 2000/2010	245
Tabela 6.10 – Distribuição dos imigrantes intrametropolitanos ocupados da periferia por lugar de trabalho e Categorias Sócio-Ocupacionais e renda média (em R\$ de 2010)- 2010.....	247
Tabela 7.1 – População e unidades domésticas na RMRJ por tipo de área - 2000/2010	259
Tabela 7.2 – Principais características sociodemográficas das unidades domésticas na RMRJ - 2000/2010	261
Tabela 7.3 – Características socioeconômicas das unidades domésticas - RMRJ - 2000/2010	268
Tabela 7.4 – Participação das categorias sócio-ocupacionais no total de ocupados, no total dos rendimentos do trabalho e média dos rendimentos do trabalho no tipo Superior - RMRJ 2000/2010	274
Tabela 7.5 – Participação de diferentes tipos de rendimento na composição da renda domiciliar - RMRJ- 2000/2010	276
Tabela 7.6 – Indicadores da renda domiciliar <i>per capita</i> - RMRJ - 2000/2010	278
Tabela 7.7 – Unidades domésticas por categoria sócio-ocupacional do responsável, rendimento médio domiciliar <i>per capita</i> e rendimentos do trabalho e média dos rendimentos do trabalho no tipo Superior - RMRJ 2000/2010.....	282

Tabela 8.1 – Características das principais regiões metropolitanas e da aglomeração metropolitana de Brasília (2010)	307
Tabela 8.2 – Percentual de pessoas por tempo de deslocamento casa-trabalho segundo o tipo de deslocamento metropolitano - 2010	314
Tabela 9.1 – Unidades financiadas pela Caixa Econômica Federal – RMRJ (2000-2010).....	334
Tabela 9.2 – Unidades financiadas pela Caixa Econômica Federal (até 6 salários-mínimos) – RMRJ (2000-2010).....	335
Tabela 9.3 – Empreendimentos financiados com recursos do FNHIS (até 2007) – RMRJ.....	338
Tabela 9.4 – Empreendimentos CEHAB RMRJ (1999-2006)	339
Tabela 9.5 – Unidades financiadas (até 6 salários-mínimos) – RMRJ (2000-2010) – Consolidação	340
Tabela 9.6 – Crescimento domiciliar por unidades HIS financiadas – RMRJ (2000-2010).....	341
Tabela 9.7 – Unidades financiadas SBPE Caixa – RMRJ	343
Tabela 9.8 – Lançamentos ADEMI por Região Administrativa (2001-2010)	347
Tabela 10.1 – Perfil sócio-ocupacional do conjunto dos distritos superiores do município do Rio de Janeiro	358
Tabela 10.3 – População segundo condição de ocupação do domicílio RMRJ.....	362
Tabela 10.4 – Condição de ocupação do domicílio dos chefes ocupados.....	364
Tabela 10.5 – Domicílios alugados segundo a faixa de renda domiciliar <i>per capita</i> (SM) RMRJ 2000/2010 (proporção em relação ao total de domicílios de cada faixa)	365
Tabela 10.6 – Tipo de domicílio da população ocupada por categoria sócio-ocupacional - RMRJ.....	367
Tabela 10.7 – Domicílios segundo o número de cômodos – RMRJ	369
Tabela 10.8 – Indicadores de urbanização: percentual da população do distrito em domicílios cujo entorno possui os serviços listados – RMRJ – 2010	371
Tabela 10.9 – Percentual das categorias sócio-ocupacionais nos distritos superiores – 2000/2010	373
Tabela 10.10 – Taxa anual de crescimento demográfico, número de domicílios (2010) e lançamentos imobiliários (entre 2001 e 2010) nos distritos superiores	374
Tabela 10.11 – Domicílios segundo o tipo (distritos superiores) – 2010.....	375
Tabela 10.12 – Renda média dos chefes ocupados segundo condição de ocupação do domicílio – em R\$.....	376
Tabela 10.13 – Percentual das categorias sócio-ocupacionais nos distritos médios.....	377
Tabela 10.14 – Taxa anual de crescimento demográfico, número de domicílios (2010) e de lançamentos imobiliários (entre 2001 e 2010) nos distritos médios	378
Tabela 10.15 – Domicílios segundo o tipo (distritos médios) – 2010.....	379
Tabela 10.16 – Renda média dos chefes ocupados segundo condição de ocupação do domicílio (distritos médios) - em R\$.....	380

Tabela 10.17 – Percentual das categorias sócio-ocupacionais nos distritos centrais.....	381
Tabela 10.18 – Taxa anual de crescimento, número de domicílios (2010) e de lançamentos imobiliários (entre 2001 e 2010) nos distritos centrais.....	382
Tabela 10.19 – Domicílios segundo o tipo (distritos centrais) – 2010.....	382
Tabela 10.20 – Renda média dos chefes ocupados segundo condição de ocupação do domicílio (distritos centrais) - em R\$.....	383
Tabela 10.21 – Categorias sócio-ocupacionais nas favelas e distritos populares-periféricos.....	384
Tabela 10.22 – Taxa anual de crescimento demográfico e número de domicílios (2010) nas favelas e distritos populares periféricos.....	385
Tabela 10.23 – Domicílios segundo condição de ocupação RMRJ.....	386
Tabela 10.24 – Renda média dos chefes ocupados segundo condição de ocupação do domicílio - em R\$.....	387
Tabela 11.1 – Estatísticas descritivas (2000 e 2010).....	400
Tabela 11.2 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de um ano ou mais para alunos que cursavam o 5º ano do Ensino Fundamental (2000).....	402
Tabela 11.3 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de um ano ou mais para alunos que cursavam o 5º ano do Ensino Fundamental (2010).....	403
Tabela 11.4 – Modelo Multinível para o risco de distorção idade-série de dois anos ou mais para alunos que cursavam o 5º ano do Ensino Fundamental (2000).....	406
Tabela 11.5 – Modelo Multinível para o risco de distorção idade-série de dois anos ou mais para alunos que cursavam o 5º ano do Ensino Fundamental (2010).....	407
Tabela 11.6 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de um ano ou mais para alunos que cursavam a 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental (2000).....	410
Tabela 11.7 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de um ano ou mais para alunos que cursavam a 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental (2010).....	409
Tabela 11.8 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de dois anos ou mais para alunos que cursavam o 9º ano do Ensino Fundamental (2000).....	411
Tabela 11.9 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de dois anos ou mais para alunos que cursavam o 9º ano do Ensino Fundamental.....	412
Tabela 12.1 – Distribuição dos municípios, eleitores e vereadores na RMRJ.....	434
Tabela 12.2 – Nível de escolaridade dos vereadores eleitos em 2008 – RMRJ (percentagem).....	436
Tabela 12.3 – Representação por gênero nos legislativos municipais – RMRJ (percentagem).....	437

Tabela 12.4 - Origem partidária dos vereadores das Câmaras Municipais da RMRJ.....	439
Tabela 12.5 - Atividades legislativas e não legislativas desenvolvidas no curso do mandato - vereadores da RMRJ (percentagem).....	441
Tabela 12.6 - Grau de conhecimento dos vereadores por área de política (percentagem).....	442
Tabela 12.7 - Vereadores com centros sociais na RMRJ.....	443
Tabela 12.8 - Atividades priorizadas pelos vereadores no contato com as bases eleitorais (percentagem).....	444
Tabela 12.9 - Conteúdo da correspondência enviada pelos eleitores (percentagem).....	445
Tabela 12.10 - Grau de Personalização do mandato - % do peso dos esforços pessoais.....	446
Tabela 12.11 - Proposições apresentadas na Câmara Municipal de Japeri (2009-2011).....	448
Tabela 12.12 - Indicações dos vereadores da CMJ ao Poder Executivo - 2009-11.....	449
Tabela 14.1 - Índices de atendimento por prestador de serviço na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	487
Tabela 14.2 - Investimentos CEDAE.....	499
Tabela 15.1 - Divisão modal dos transportes coletivos na RMRJ.....	517
Tabela 15.2 - Município de origem das viagens e limites territoriais dos destinos.....	518
Tabela 15.3 - Movimento de passageiros segundo os transportes rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário - Município do Rio de Janeiro (2012).....	519
Tabela 15.4 - Características gerais dos BRT Planejados.....	539
Tabela 16.1 - A confiança interpessoal nas áreas da RMRJ.....	558
Tabela 16.2 - A confiança política nas áreas da RMRJ.....	559
Tabela 16.5 - A mobilização política nas áreas da RMRJ.....	563

Apresentação

Este livro resulta de cinco anos de pesquisa realizada pelo Núcleo do Rio de Janeiro do Observatório das Metrôpoles. Nesse período foram realizados vários projetos integrantes do programa nacional Metrôpole: território, coesão social e governança democrática, coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e constituído por uma rede nacional com núcleos presentes em 15 metrôpoles do país, articulados em torno do objetivo de compreensão sistemática e comparativa da realidade metropolitana brasileira. Este programa de pesquisa contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior como integrantes do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia – INCT. Este apoio permitiu que consolidássemos uma experiência de pesquisa em rede, pouco comum no campo das ciências sociais aplicadas, iniciada na segunda metade dos anos 1990, quando os efeitos da crise econômica e especialmente os da crise do trabalho ficaram expostos na espacialidade das metrôpoles, evidenciando a deterioração das condições urbanas de vida e a segregação territorial de grande parcela dos trabalhadores urbanos e suas famílias. Tal experiência de pesquisa em rede foi se constituindo mediante a construção de uma metodologia de pesquisa comum, o compartilhamento de bases de dados comuns e a adoção de práticas acadêmicas de cooperação e intercâmbio que asseguraram a produção de análises sistemáticas e comparáveis sobre o processo de metropolização, a relação entre a organização interna das metrôpoles e os mecanismos de produção das desigualdades sociais, e sobre os padrões de gestão urbana prevalentes em cada um dos 15 aglomerados metropolitanos. A unidade do Observatório também resulta da adesão de seus integrantes ao *ethos* da pesquisa comprometida com o pensamento crítico e com os objetivos de produção e difusão de conhecimentos passíveis de influenciarem a construção de políticas públicas nas metrôpoles democráticas, justas e sustentáveis para governos e para a sociedade.

A realização de um programa de pesquisa com essas características e esses objetivos é somente viável com a colaboração abnegada de um vasto coletivo de pessoas interagindo para além das obrigações formais decorrentes dos papéis sociais e dos contratos. Temos, portanto, a agradecer. Em primeiro lugar, aos que assinam os capítulos deste livro e às instituições do sistema acadêmico do Estado do Rio Janeiro nas quais estão inseridos pelo empenho na realização colaborativa da pesquisa. O leitor poderá encontrar informações no final do livro que evidenciam o Núcleo Rio de Janeiro do Observatório como um núcleo de uma pesquisa em rede, reunindo três grandes centros universitários, a saber, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ e Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, e distintos programas de pós-graduação. Também devemos agradecer aos inúmeros estudantes de graduação, mestrado e doutorado que de diversas formas colaboraram com seus diferentes trabalhos discentes na realização das pesquisas que fundamentam este livro. Merecem também o nosso reconhecimento e agradecimento as pessoas que prestaram fundamental suporte técnico-gerencial à equipe de pesquisadores. Embora também a lista seja grande, não podemos deixar de agradecer em especial a colaboração inestimável de Elizabeth Alves, gerente acadêmica do Núcleo do Rio de Janeiro, por sua capacidade e empenho em proporcionar à equipe as melhores condições de trabalho, sempre disposta a superar os inúmeros obstáculos ao bom funcionamento. Nessa direção é também devido o agradecimento a Karoline de Souza. Embora tendo ingressado mais recentemente no Observatório, também merece nosso reconhecimento e agradecimento o fundamental empenho de Pedro Paulo Bastos na viabilização da publicação do conjunto dos 15 livros que apresentam os resultados nacionais do nosso programa de pesquisa.

A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Quais os impactos na metrópole fluminense das mudanças ocorridas no Brasil nos últimos 30 anos? Podemos identificar sinais de transformações na ordem urbana? Por que tomar como referência em nossa análise o período compreendido entre 1980 e 2010?

Para responder a essas indagações, antes da apresentação dos resultados dos trabalhos realizados, materializados nos vários capítulos, parece-nos fundamental preliminarmente oferecer ao leitor os elementos históricos, teórico-metodológicos e analíticos que funcionaram como referências contextuais e pontos de partida.

Por que tomar como referência em nossa análise o período histórico mencionado? Não se trata apenas de uma razão operacional decorrente da existência de dados sistemáticos – os censos demográficos dos respectivos anos – com os quais temos operado a análise comparativa sobre as transformações na dinâmica socioterritorial das metrópoles. Deve-se, sobretudo, à compreensão de que nessas décadas sucederam três marcantes períodos históricos em função da emergência de tendências de transformação da sociedade brasileira no plano da economia, da sociedade e do Estado, ainda que todas contenham dinâmicas ambíguas e mesmo contraditórias. O primeiro, correspondente aos anos 1980, é considerado como a *década perdida*, pelo baixo crescimento econômico, aumento das desigualdades sociais, do desemprego e subemprego, da pobreza urbana, da explosão da criminalidade violenta, enfim, da crise social resultante do esgotamento do modelo de industrialização. Mas, ao mesmo tempo, foi o momento de redemocratização, com a retomada dos movimentos sindicais e sociais e os dos governos estaduais e municipais populistas, e da elaboração da constituição de 1988, marco institucional da construção de contrato social fundado em princípios e instrumentos de um regime de bem-estar social. Em 1991 inicia-se um novo período marcado pelas políticas que buscavam a estabilização monetária, pela economia nacional voltada à competição global e, sobretudo, pelo “experimento

neoliberal” introduzido na segunda metade dos anos 1990. A estabilização da moeda é alcançada, gerando significativos efeitos positivos na estrutura das desigualdades da renda pessoal, ao mesmo tempo em que a reestruturação produtiva das empresas e do setor público via privatização, aliada às sucessivas crises cambiais, produz impactos negativos no mercado de trabalho. O terceiro período tem como marco a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, mas toma forma a partir de 2005 quando várias iniciativas do governo vão constituindo um “experimento neodesenvolvimentista”, viabilizado pela retomada do crescimento econômico mundial alavancado pela expansão da industrialização da China. A combinação de políticas sociais com o crescimento da renda e do emprego criou um dinamismo de crescimento econômico com distribuição da renda, expansão do crédito e da incorporação ao mercado de bens de consumo duráveis de amplas camadas populares historicamente dele excluídas. O setor público se expande e o Estado retoma o seu papel de provedor de bens essenciais, como a habitação social.

Tendo esses cenários históricos como referência, pareceu-nos pertinente indagar se no período de 1980-2010 encontramos sinais de uma inflexão urbana nas metrópoles brasileiras¹. A pertinência dessa pergunta funda-se na compreensão de que as características da metropolização brasileira decorreram das condições econômicas, sociais e políticas que presidiram a nossa industrialização acelerada a partir da segunda metade dos anos 1950, sob a hegemonia do capitalismo monopolista, vale dizer, do complexo industrial-financeiro². Como aponta Arend (2012), a nossa industrialização ocorreu em dois momentos distintos que se diferenciam em função das condições sistêmicas que delimitaram a nossa inserção na economia-mundo capitalista. Entre 1930-1951 prevaleceu a estratégia nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas³, na qual as grandes empresas internacionais eram

¹ A hipótese da inflexão da ordem urbana foi analiticamente construída e apresentada em Ribeiro (2013).

² Como afirmou Florestan Fernandes (1976, p. 207), a nossa inserção na expansão do capitalismo industrial-financeiro faz surgir a hegemonia urbana e metropolitana simultaneamente no território nacional, da qual decorre uma dinâmica de concentração de recursos materiais, humanos e técnicos em algumas cidades, “dando origem a fenômenos típicos de metropolização e de satelização sob o capitalismo dependente”.

³ Segundo Arend (2012, p. 19): “A conjuntura do período de caos sistêmico, além de possibilitar a ascensão de Estados desenvolvimentistas fortes, como foi o caso do Brasil, também mudou a geopolítica internacional com a deflagração da II Guerra

convocadas para desenvolver os setores relacionados com a infraestrutura econômica e os capitais nacionais dos setores de bens de consumo. Essa estratégia é enfraquecida já no segundo governo de Vargas devido a mudanças das condições sistêmicas globais de acumulação, entre elas a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos (EUA) e a sua escolha geopolítica pela Europa e Japão. O governo estadunidense pressiona o governo brasileiro a abrir às grandes empresas americanas os setores de produção de bens duráveis. A eleição de Juscelino Kubitschek e o seu Plano de Metas expressam uma transformação do bloco de poder interno e a mudança da estratégia na direção de um desenvolvimentismo associado (1950-1980) às grandes empresas internacionais produtoras dos bens duráveis, setor que ocupava o núcleo da acumulação capitalista mundial naquele momento⁴.

A metropolização gerada pela expansão industrial sob a hegemonia monopolista também se expressou pela constituição de ordem urbana condizente com a forte concentração do poder econômico, social, político e cultural das classes possuidoras da renda, da riqueza e das oportunidades e o vasto e heterogêneo mundo do trabalho constituído pela mobilização da força de trabalho realizada mediante intensiva migração campo-cidade. Nas duas principais cidades - Rio de Janeiro e São Paulo -, até 1970 os fluxos migratórios atingiram 30 milhões de pessoas, em uma população que era de 93 milhões. Portanto, a urbanização acelerada foi o mecanismo central da constituição do exército industrial de reserva do qual se originam os traços funda-

Mundial. Neste aspecto em particular, o Estado brasileiro soube tirar proveito do ambiente geopolítico para avançar em seu processo de industrialização. Em 1940, num hábil jogo diplomático com as rivalidades americanas e alemãs, o governo brasileiro conseguiu do EXIMBANK um financiamento dos EUA para a instalação de uma siderúrgica de capital integralmente nacional e prioritariamente público e, automaticamente, criou também a Usina de Volta Redonda para a produção de aço. Dessa forma, instalou as bases imprescindíveis à formação de uma infraestrutura para o desenvolvimento do parque industrial brasileiro”.

⁴ Conforme mostra Arend (*ibidem*, p. 24), uma mudança pode ser percebida: “Assim sendo, o Plano de Metas, mesmo apresentando continuidade nas ações estatais em favor do desenvolvimento, marcava uma mudança significativa de concepção com o governo anterior de Getúlio Vargas, cujo projeto de desenvolvimento era muito mais nacionalista do que internacionalista. No caso do governo Juscelino, havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, limitando-se o capital nacional ao papel de sócio menor deste processo. Os grandes investimentos estatais em infraestrutura, bem como as empresas estatais do setor produtivo, estariam a serviço da acumulação privada.”.

mentais do capitalismo industrial brasileiro⁵. Esse seria o fundamento histórico do crescimento urbano que se organiza à semelhança da lógica da expansão das fronteiras das relações capitalistas. Com efeito, a dinâmica de ocupação do território metropolitano reproduziu na cidade os mecanismos da fronteira analisados por J. Fiori (1995) e M. C. Tavares (1999) como instrumento de gestão da conflitualidade social do capitalismo industrial periférico que se constituiu no Brasil, cuja marca principal foi a combinação de autoritarismo e *laissez-faire* na regulação das relações sociais⁶. A intensidade e a velocidade do processo de mobilização da força de trabalho, via migração das massas rurais, geraram a precoce metropolização das duas maiores cidades do país e constituíram um urbano precário e improvisado, como são todos os espaços de fronteira. É por essa razão que podemos explicar a aparente contradição do capitalismo industrial brasileiro ao concentrar a propriedade privada da terra no campo e difundi-la na cidade por meio de mecanismos que combinaram preços e reciprocidade/redistribuição materializados pelos laços sociais⁷. Em suma, a mobili-

⁵ “É claro que a mobilização do exército industrial de reserva, constituído pelas massas rurais submergidas numa economia de subsistência, não se deu exclusivamente mediante a urbanização, porém esta foi sua forma predominante. “(...) O desenvolvimento capitalista da economia brasileira foi profundamente marcado por esta ampla mobilização do exército industrial de reserva, que deu lugar a um abundante suprimento de força de trabalho pouco qualificada, mas dócil e de aspirações modestas. Formou-se desta maneira um importante diferencial entre custo da mão-de-obra qualificada e não qualificada, limitado apenas pela legislação do trabalho, principalmente pelo salário mínimo. Isso explica o baixo grau de mecanização das atividades agrícolas e de construção civil e o relativo obsoletismo tecnológico dos ramos industriais mais antigos, como o têxtil e o de confecções de vestuário. A persistência de numerosas pequenas empresas artesanais e semi-artesanais e do grande volume de força de trabalho em serviços domésticos também se explica pelo baixo custo da mão-de-obra.” (SINGER, 1975, p. 122-3).

⁶ Vale a pena nessa reflexão considerar a seguinte descrição de Maria da Conceição Tavares sobre os fundamentos territoriais e demográficos da aliança conservadora que presidiu o desenvolvimento do capitalismo brasileiro: “O recurso periódico a uma ordem autoritária busca suas razões de Estado tanto na preservação do território nacional quanto no apoio à expansão capitalista, em novas fronteiras de acumulação, onde lhe cabia impedir a luta de classes aberta, dos senhores da terra e do capital entre si, e garantir a submissão das populações locais ou emigradas, que se espalharam pelo vasto território brasileiro (...). Por sua vez, o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais das condições de vida e de exploração da mão-de-obra não permitiram, até hoje, a formação de classes sociais mais homogêneas, capazes de um enfrentamento sistemático que pudesse levar a uma ordem burguesa sistemática.” (TAVARES, 1999, p. 457).

⁷ A literatura sobre a migração mostrou em diversas pesquisas o papel desses laços no

zação da força de trabalho via urbanização implicou na constituição de uma dinâmica de organização social do território fundada na lógica da criação, destruição e recriação de sucessivas fronteiras internas de reprodução social do vasto exército industrial de reserva.

Mas, por outro lado, a ordem urbana que presidiu a metropolização também resultou do papel exercido pela acumulação urbana na viabilização da constituição de um bloco de poder fundado na aliança entre Estado, capital nacional e empresas internacionais, fato político conceituado como *sagrada aliança*⁸ por C. Lessa e S. Dain (1984). Para os autores, o Estado teria sido o fiel da aliança, garantindo duas cláusulas: a primeira, reservando aos capitais nacionais certos circuitos de acumulação não industriais como reserva; a segunda, estabelecendo formas de garantir uma partição horizontal da massa de lucros entre as duas órbitas, nivelando a rentabilidade. Os circuitos de valorização organizados pelos capitais imobiliário, empreiteiro de obras públicas, concessionários de serviços urbanos e pela propriedade da terra integraram a órbita protegida e constituíram o segmento urbano da acumulação de capital, fato que está na base da histórica hipertrofia do papel da especulação na dinâmica da organização social do território em nossas metrópoles.

Podemos supor que no período 1980-2010 tenham emergido tendências de inflexões da ordem urbana construída nas metrópoles brasileiras? Esta pergunta orientou o trabalho da equipe do Observatório das Metrópoles na análise comparativa das 15 metrópoles envolvidas no Programa de Pesquisa do INCT realizado entre 2009-2013. Esta hipótese coloca-se de maneira ainda mais pertinente no Rio de Janeiro em razão da sua trajetória na industrialização anterior, marcada pela perda precoce do seu dinamismo para São Paulo. Hoje com cerca de 12 milhões de habitantes, a metrópole fluminense acumula os efeitos de um intenso processo de uma urbanização dissociada da constitui-

processo migratório. Singer (1975, p. 55) assinala sua importância ao afirmar que: “A adaptação do migrante recém-chegado ao meio social se dá frequentemente mediante mecanismos de ajuda mútua e de solidariedade de migrantes mais antigos.”

⁸ C. Lessa e S. Dain assim definiram a *sagrada aliança*: “(...) uma comunidade e uma convergência de interesses entre capitais dominantes em órbitas de capital não-industrial e um sistema de filiais no circuito industrial. As relações são sistemáticas de solidariedade na expansão conjunta dos capitais existentes naquele espaço nacional de acumulação e que respeita uma “especialização”, uma espécie de divisão do espaço, segundo órbitas, por capitais de diferentes procedências. Esse pacto se constitui com a presença do Estado” (p. 254).

ção de uma base industrial correspondente⁹, ou seja, uma base com capacidade de gerar um mercado de trabalho capaz de sustentar o grau de metropolização alcançado. Por outro lado, a “década perdida” dos anos 1980 produziu efeitos desproporcionais no Rio de Janeiro, manifestados na forma de uma crise social – desemprego, informalização, pobreza, violência, etc. - e urbano-metropolitana – crise habitacional, mobilidade urbana, crescimento das favelas, entre outros. Curiosamente, no entanto, nesse período de crises surgiu um intenso movimento de especulação imobiliária com a incorporação da grande área da Barra da Tijuca como nova frente de expansão urbana, fato que terá duradouros impactos na dinâmica de metropolização. Essa vasta área com mais de 105 km quadrados permaneceu à margem da expansão urbana da metrópole até a década de 70. Ao final dos anos 1960, as terras da Barra estão nas mãos de quatro grandes proprietários: as empresas Esta, o Grupo de Desenvolvimento, a Carvalho Hosken S.A. e a Pasquale Mauro. Em 1970, a Desenvolvimento tenta realizar uma grande operação, como o lançamento de um conjunto de torres, não conseguindo, porém, levá-lo a cabo. Após o fracasso do empreendimento a empresa passa a vender várias glebas para as empresas Carvalho Hosken, Construtora Santa Isabel, ENCOL e Construtora Eldorado.

No início da década de 70, no governo Negrão Lima, é realizado um conjunto de obras viárias, cuja finalidade foi promover a ligação com a zona sul da cidade. Posteriormente, é elaborado o Plano Lúcio Costa que visa não apenas regular a ocupação do solo Barra, mas também criar o “Rio de Janeiro do futuro”. Em 1976 é editado o decreto nº 324 que estabelece normas de construção específicas para a Barra e institucionaliza o Plano Lúcio Costa.

Ao final da década de 70, a Barra está preparada para ser constituída como nova frente de expansão, comandada por uma coalização de interesses formada pelos quatro grandes proprietários de terra, algumas poucas grandes incorporadoras imobiliárias, grandes empresas de obras públicas e o poder público, configurando um caso típico de urbanização organizada pela lógica da geração e extração de um

⁹ Uma das razões do baixo dinamismo industrial do Rio de Janeiro decorre do forte peso em sua estrutura dos setores que se tornaram obsoletos nas sucessivas revoluções tecnológicas, como identificou Dain (1990). O célebre debate sobre o esvaziamento econômico do Rio de Janeiro foi enriquecido pelas recentes pesquisas de Silva (2012) e Sobral (2013).

tipo de renda da terra semelhante à *class-monopoly rent* conceituada por Harvey (1974). Tal fato desencadeou uma força de arrasto na dinâmica de organização social do território metropolitano expresso no fato de a Barra da Tijuca passar a concentrar em 1989 mais da metade dos lançamentos imobiliários na cidade - medidos em metros quadrados -, quando em 1980 eram apenas de 7,9% (RIBEIRO, 1997).

Passamos agora para alguns elementos relacionados às orientações e escolhas teórico-metodológicas que fundaram a nossa análise. Na análise morfológica da metrópole, adotamos o trabalho como variável central de descrição e interpretação dos padrões de divisão e hierarquização da organização social do território, o que consideramos como evidências do estado de segregação residencial da metrópole. Trata-se de uma escolha teórica assumida pelo Observatório desde o início da sua existência, segundo a qual a organização social do território expressa, antes de mais nada, a estrutura social conformada na sociedade pela inserção dos indivíduos na estrutura produtiva e no mercado de trabalho. Para tanto, construímos um conjunto de categorias sócio-ocupacionais como *proxy* da estrutura social com base na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, adotada pelos órgãos públicos que geram informações sobre trabalho. Em nossa concepção, cada grande grupo ocupacional tende a conformar uma classe social por desfrutar de uma posição específica na distribuição desigual dos capitais econômico, social e cultural e por suas distintas composições, além de também tendencialmente ser portador de um estilo de vida. Adotar a estrutura social como centro da análise implica em considerar que a dinâmica da organização social do território resulta das relações de disputas e conflitos sociais em torno da apropriação do território como fonte de bem-estar, riqueza e poder. Demografia, família, mobilidade e habitação são consideradas em nosso modelo analítico como dimensões suplementares da organização social do território cuja análise nos permite interpretar de maneira mais detalhada os padrões de segregação residencial, bem como as dinâmicas socio-territoriais da sua constituição. Buscamos ainda, em um terceiro momento, avaliar as relações de causalidade mútua entre esses padrões e as desigualdades sociais em termos de acesso real diferenciado ao bem-estar urbano, proporcionado pelo espaço urbano construído, e

às oportunidades em termos de educação e mercado de trabalho. As orientações e as escolhas aqui sumariamente apresentadas, bem como os procedimentos empíricos correlatos adotados na sua operacionalização, compõem o modelo analítico assumido pelo Observatório e está descrito de maneira mais sistemática no Box 1 intitulado “As categorias sócio-ocupacionais e a análise social do território” escrito por Marcelo Gomes Ribeiro e Michael Chetry.

Aplicamos essa análise socioespacial para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010, quando foram realizados os censos demográficos, tendo como referência a descrição da metrópole nos anos 1970, consagrada pelos trabalhos que se tornaram clássicos no pensamento urbano sobre o Rio de Janeiro. Com efeito, os textos de Vetter (1975), Santos e Bronstein (1978), Vetter, Pinto, Fredrich e Massena (1981), Vetter (1981) e Abreu (1987) consolidaram a descrição da organização social do território metropolitano fluminense naquele momento, caracterizada por uma estrutura urbana dualizada núcleo-periferia¹⁰ que expressava as desigualdades de classe da sociedade, apesar da significativa presença de áreas populares, as favelas, no núcleo. Entendia-se que a política de remoção da população residente nessas áreas para a periferia representava a consolidação do padrão dualizado. Nesses trabalhos, a estrutura do espaço desigual expresso na estrutura núcleo-periferia, assim como a dinâmica da sua produção, foi interpretada como resultante da ação do mecanismo de causação circular cumulativa teorizado por G. Myrdal (1968) para a compreensão da reprodução das desigualdades regionais e por Harvey (1973) para as desigualdades urbanas. Os autores mencionados buscaram explicar as forças que atuam na reprodução da estrutura núcleo-periferia da metrópole do Rio de Janeiro, destacando os impactos econômicos e políticos da dinâmica socioterritorial uma vez iniciado o processo de segregação residencial. Por um lado, as áreas com elevada concentração dos grupos que ocupam as posições mais elevadas da estrutura social constituem também um poder econômico e político que tende

¹⁰ Nesses trabalhos, a morfologia do território metropolitano era assim descrita: núcleo: área central comercial e financeira - antigo *core* histórico - e por sua expansão em direção à orla oceânica (a “Zona Sul”) e ao interior (bairros da Tijuca, Vila Isabel, São Cristóvão e Caju) e mais o Centro e a Zona Sul de Niterói; **periferia próxima**: subúrbios do eixo Madureira da linha Central do Brasil e do eixo Irajá da antiga Leopoldina, mais a Zona Norte de Niterói. Classicamente se inclui a Barra da Tijuca nesse espaço; **periferia intermediária**: Baixada Fluminense, parte de Magé e São Gonçalo; **periferia distante**: segundo os termos da época, seria a área conurbada.

a influenciar a seu favor as decisões públicas em matéria de alocação de investimentos, se apropriando da maior parcela dos benefícios decorrentes, em termos de bem-estar urbano e oportunidades sociais. Ao mesmo tempo, esses grupos tendem também a ser beneficiados em termos de riqueza patrimonial, uma vez que a alocação seletiva dos investimentos urbanos produz impactos diferenciais na valorização da moradia e do solo urbano. Tendencialmente, na medida em que essa dimensão da desigualdade social é objeto de disputa pela apropriação da renda da terra, envolve os vários segmentos de atores presentes no mercado imobiliário em que se destacam os proprietários da terra, os incorporadores imobiliários e os próprios grupos segregados. O resultado dessa disputa é a elevação do preço da moradia e da terra nas áreas segregadas e privilegiadas pelos investimentos urbanos, o que leva ao deslocamento desses espaços dos grupos sociais que ocupam posições inferiores da estrutura social e que, portanto, desfrutam de menor poder econômico e político, acentuando e reproduzindo a segregação. Portanto, o mecanismo da causação circular cumulativa reproduz o espaço desigual expresso na morfologia núcleo-periferia na medida em que as desigualdades do poder econômico e político se traduzem na segregação territorial deste poder que, uma vez constituído, transforma-se em poder de segregação, isto é, em capacidade de atuar seletivamente no acesso aos investimentos urbanos e aos espaços privilegiados.

Vejamos agora alguns elementos analíticos que resultaram em pontos de partida das análises empreendidas para responder as perguntas enunciadas no início desta introdução. Em trabalhos anteriores aos reunidos no presente livro (RIBEIRO, 1986; LAGO; RIBEIRO, 1995; RIBEIRO, 1997; RIBEIRO; LAGO, 2000; RIBEIRO, 2000), buscamos interpretar as mudanças dos padrões e das dinâmicas da organização núcleo-periferia da metrópole fluminense no período 1980-2010 à luz deste marco analítico. Neles ampliamos, porém, a compreensão das forças socioterritoriais presentes na causação circular cumulativa da reprodução do padrão núcleo-periferia. De um lado, as forças decorrentes da economia política da urbanização do Rio de Janeiro, cuja marca central é o poder dos interesses configurados historicamente em torno da acumulação urbana, na qual têm fundamental peso po-

lítico os interesses das frações do capital imobiliário, empreiteiro e concessionário de serviços coletivos. A ação desse poder comandou, por meio da intervenção do Estado, os sucessivos ciclos de expansão da cidade fundados na produção de novas centralidades e de novas fronteiras que foram configurando as características da dinâmica de organização do território da metrópole. O primeiro ciclo foi o da reconquista do centro da cidade do Rio de Janeiro em relação às classes populares, no período marcado pelas reformas urbanas realizadas por Pereira Passos, quando as classes dominantes pretendiam realizar a construção de uma *Paris nos Trópicos*. O segundo corresponde ao momento da apropriação de Copacabana e a invenção da ‘Zona Sul - Edifício de Apartamentos’ nos anos 1930-1980, nova centralidade apresentada como a construção de um *Paraíso Tropical* por prometer a junção da natureza com a modernidade. O terceiro grande ciclo inicia-se já no final dos anos 1970 e perdura até este momento com a apropriação e invenção da ‘Barra da Tijuca - Condomínio Fechado’ como nova centralidade, a qual corresponde à edificação da *Miami da América Latina*, promessa do modelo urbano pós-moderno¹¹. Cada um desses ciclos resulta da ação de coalisões políticas dos interesses presentes na acumulação urbana e sua capacidade de orquestrar a intervenção pública como base da constituição de sucessivas centralidades¹². A segunda força impulsionadora do mecanismo da causação circular cumulativa foi a decorrente da irrupção na estrutura social de uma nova classe média profissional com a industrialização do país – mais conhecida como a alta classe média¹³ –, em especial após os anos

¹¹ Utilizamos como marcadores simbólicos de cada ciclo as criativas e pertinentes metáforas construídas por Lessa (2000) para simbolizar a natureza do processo de desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro no século XX.

¹² Vivemos no presente momento a emergência de um novo ciclo da acumulação urbana fundado na reconquista da antiga área central da cidade do Rio de Janeiro, objeto de análise no capítulo 14 do presente livro (“A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito”, de Ana Lucia Britto).

¹³ É a compreensão desse fato que dá sentido à famosa frase de Francisco de Oliveira, em texto escrito em 1982 quando o urbano começava a despontar como questão política sob o impulso dos movimentos pela redemocratização: “Eu resumiria, afirmando que o urbano é hoje no Brasil as classes médias, isto é, as cidades são por excelência – recuperando a questão da terceirização – sob esse ângulo – a expressão urbana dessa nova classe, onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira. Isso também tem importância do ponto de vista político. A enorme gravitação das classes

1950, com a modernização do Estado e a instalação no Brasil das grandes firmas internacionais. Na sociedade brasileira não se conforma apenas o grupo social identificado por Mills como os *white color*, mas uma classe social que, apesar de pouco numérica, gerou uma força gravitacional na política urbana da metrópole com base em sua coesão social e, simultaneamente, na fragmentação do mundo popular urbano como consequência da existência de um vasto exército industrial de reserva na metrópole. Ou seja, a concentração territorial desse grupo coeso, realizada abruptamente em razão da força da acumulação urbana desbravando fronteiras urbanas e criando novas centralidades, intensificou e acelerou na dinâmica socioterritorial da metrópole a transformação da segregação do poder em poder de segregação. Em terceiro lugar, integramos, em nossa maneira de conceber as dinâmicas de organização social do território metropolitano do Rio de Janeiro, a dimensão dos conflitos sociais em torno da apropriação do território metropolitano como base do acesso seletivo às fontes de bem-estar, oportunidades e riqueza patrimonial. Com efeito, em nossa concepção, a vigência do mecanismo de causação circular cumulativa desde os anos 1970 já continha contratendências à concretização do padrão desigual centro-periferia, o que nos leva a superar a concepção dualista subjacente às análises anteriores. Nos nossos trabalhos mencionados anteriormente – e em outros – constatamos a ação de três dinâmicas: a **auto-segregação** das classes superiores na forma da sua forte concentração nos espaços mais valorizados, a **periferização** das classes populares e a **invasão**¹⁴ de áreas do núcleo metropolitano e de sua periferia imediata por parte dessas camadas, processo conhecido

médias no Brasil, vista sob outro aspecto, é uma das bases do autoritarismo da sociedade brasileira. Do ponto de vista do urbano, das relações entre o Estado e o urbano, essas classes médias criaram demandas dentro das cidades. E o Estado hoje, do ponto de vista de sua relação com o urbano, entre outros aspectos importantes, saliente, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro da cidade.” (OLIVEIRA, 1982, p. 25).

¹⁴ Não utilizamos essa expressão no sentido construído ecológico-funcionalista por R. D. McKenzie ([1924], 1970), mas como resultado das lutas sociais em torno do solo urbano como fundamento do acesso aos recursos que incidem sobre o bem-estar, patrimônio imobiliário, renda monetária e oportunidades, recursos distribuídos desigualmente na organização social do território metropolitano. Por outro lado, a dinâmica da **invasão** (*grifo nosso*) expressa na forma favela resultou, na história social e urbana do Rio de Janeiro, de ações coletivas organizadas por um misto de reciprocidade e mercado embebido em normas e valores, na “aquisição da terra” e na construção da moradia, como mostram diversos e conhecidos trabalhos de pesquisa.

no senso comum de “favelização”. Tais dinâmicas resultam de formas distintas de produção do espaço metropolitano marcadas por relações sociais diferentes e por distintas práticas de produção da moradia e de apropriação da cidade. A primeira é resultante da lógica do mercado capitalista comandada pela incorporação imobiliária sempre associada, direta ou indiretamente, a outros circuitos da acumulação urbana; a segunda, da articulação de um *mix* de produção por encomenda, produção e mercado; e a invasão, essencialmente, da lógica da reciprocidade¹⁵. Do ponto de vista morfológico, essa maneira de interpretar a dinâmica socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro nos levou a identificar um padrão de segregação residencial mais complexo do que o esperado pela hipótese da causação circular cumulativa, pois alicerçado em dupla gramática escalar: na microescala, com a proximidade territorial e a distância social entre as classes sociais, evidenciadas pela presença das favelas nas áreas de concentração do poder econômico e político e, na macroescala, com a concentração das camadas populares nas sucessivas periferias formadas a partir do núcleo da cidade do Rio de Janeiro.

Foram com esses elementos teóricos, analíticos e metodológicos que realizamos as análises contidas no presente livro. Buscamos examinar em que medida no longo período 1980-2010 essa organização social do território metropolitano fluminense manteve-se, ou mesmo se aprofundou, ou se, ao contrário, emergiram tendências que sinalizam a sua transformação.

Voltemos agora a nossa atenção para o livro. Ele está estruturado em três partes, sendo a primeira intitulada *Formação da metrópole: política, população e economia* reunindo estudos sobre aspectos institucionais, demográficos e econômicos da trajetória histórica da metrópole fluminense que servem aos outros capítulos. O tema da *Organização social do território* é tratado na parte II, reunindo oito capítulos e dois

¹⁵ Rigorosamente, na história do Rio de Janeiro, a dinâmica da invasão expressa na forma favela resultou de ações coletivas organizadas por um misto de reciprocidade e mercado embebido em normas e valores, na “aquisição da terra” e na construção da moradia, como mostram diversos e conhecidos trabalhos de pesquisa. O leitor poderá encontrar informações nessa direção em Zaluar e Alvito (1996), em um livro que traça um amplo panorama da história da formação das favelas no Rio de Janeiro.

boxes. No capítulo 4 é apresentada a nossa interpretação das transformações na morfologia e na dinâmica de organização social no longo período compreendido entre 1980-2010, com base na comparação do perfil sócio-ocupacional dos espaços da metrópole. Nos capítulos subsequentes ampliamos tal interpretação, analisando de maneira sincrônica e articulada outras dimensões da dinâmica socioterritorial – mobilidade, acesso à moradia, arranjo familiar. Integram ainda essa parte estudos sobre a relação entre a organização social do território e as desigualdades sociais, em que centramos o nosso foco no acesso ao bem-estar urbano e às oportunidades educativas, buscando gerar evidências empíricas sobre a continuidade ou transformação da dinâmica de organização social do território segundo a lógica do mecanismo da causação circular cumulativa, mencionada anteriormente. A terceira parte do livro intitulada *Governo, política e a governança metropolitana fragmentada* reúne cinco capítulos sobre vários temas relacionados com a dimensão institucional-política da metrópole que nos ajudam a compreender as razões do papel da ação pública na reprodução do padrão de organização social do território.

Vamos agora apresentar cada capítulo, obedecendo à ordem lógica do argumento que articula o conjunto do livro. Começamos, portanto, pela apresentação sintética da resposta à pergunta inicial formulada. Os resultados empíricos e as interpretações sobre os mesmos nos levam a concluir que, apesar das macrotendências de transformação econômica, social e política mencionadas, no período 1980-2010 observamos poucas mudanças na morfologia e na dinâmica de organização social do território metropolitano. Ao longo desses 30 anos, com efeito, constatamos sinais evidentes da continuidade da vigência do mecanismo de causação circular cumulativa cujo resultado é a manutenção do processo de segregação residencial baseado na dupla gramática escalar: a da distância social e proximidade territorial expressa na dicotomia favela-bairro e a da distância territorial e distância social materializada, por sua vez, no par núcleo-periferia. Os resultados da análise sistemática apresentada no capítulo “Segregação residencial: padrões e evolução”, escrito por Luiz Cesar Queiroz Ribeiro e Marcelo Ribeiro, nos permitem justificar essa afirmação. Observamos sinais de reprodução dessa dinâmica devido à acentuação da auto-segregação residencial das classes detentoras do poder econômico e político nas áreas da metrópole em que já eram dominantes, tornando o espaço metropolitano mais socialmente polarizado nas duas escalas mencio-

nadas em razão da continuidade da dinâmica da invasão pela manutenção e mesmo em razão do crescimento demográfico das favelas, inclusive nos espaços auto-segregados. Simultaneamente, ao longo do período também emergiu a tendência à diversificação social da organização social do território, pelo surgimento de enclaves de espaços de classe média na periferia metropolitana e da elevação das condições de vida nos espaços populares, mas que não altera expressivamente a distância social em relação aos espaços mais centrais, avaliada pelas diferenças do perfil social entre elas. Ao surgimento dos mencionados enclaves na periferia metropolitana corresponde o processo de estratificação do mundo urbano das classes médias que vem ocorrendo como resultado do fenômeno da enorme expansão do ensino de nível superior, criando o fenômeno conhecido como *over education*¹⁶ pelo qual já não há mais relação mecânica e direta entre posição social e poder econômico e político. Por outro lado, a melhora nos indicadores sociais – em especial os relativos à renda, consumo e educação –, observada nos territórios populares indica apenas mudanças nas condições sociais, não alterando a posição. É o que demonstram André Salata e Michael Chetry no capítulo “Transformações sociais: nova classe média ou nova classe trabalhadora?”. Os autores argumentam que não se verificou na metrópole fluminense qualquer mudança substantiva em sua estrutura sócio-ocupacional, demonstrando que seria mais correto interpretar as recentes transformações como melhora no padrão de vida das camadas populares do que como emergência de uma nova classe média. Salientam que não se pode ignorar o aumento da renda, da formalização do trabalho, da escolaridade e do padrão de consumo das classes populares, o que vem reduzindo as distâncias econômicas entre as classes sociais.

A manutenção do mecanismo de causação circular cumulativa também se evidencia nos resultados da análise sobre a relação entre organização social do território e a reprodução das desigualdades sociais. Em trabalhos anteriores realizados pelo Observatório (RIBEIRO; KAZTMAN, 2008; RIBEIRO *et al.*, 2010), analisamos os efeitos reprodutores das desigualdades de acesso efetivo de crianças e jovens

¹⁶ A dissociação entre educação, posição social e condição social no Brasil metropolitano contemporâneo foi competentemente demonstrada na tese de doutoramento de Marcelo Ribeiro intitulada **Educação, Posição de Classe e Território: Uma análise das desigualdades de renda em regiões metropolitanas do Brasil**. Ver M. G. Ribeiro (2012).

ao capital escolar pelos diferentes contextos sociais gerados pela segregação residencial nas escalas núcleo-periferia e favela-bairro. Já naquela ocasião, interpretávamos esses resultados como evidências empíricas da ação do mecanismo da causalção circular cumulativa, na medida em que o padrão e a dinâmica de organização social do território manteriam as desigualdades inerentes à ordem urbana conformada na metrópole fluminense. Tal evidência é confirmada pelos resultados da pesquisa sobre o mesmo tema, realizada por Mariane Koslinski, Fátima Alves, Paula Hernandez Heredia e André Regis, que são apresentados no capítulo 11 intitulado “Segregação residencial, condições de moradia e desigualdade escolar”. Nele os autores sofisticam e ampliam experimentos anteriores ao usarem a técnica da regressão multinível – o que assegura o controle mais rigoroso dos efeitos das diferenças individuais e dos contextos sociais –, e ao incorporarem a dimensão explicativa também às desigualdades de condições habitacionais, nas quais se destacam o impacto negativo, em crianças e jovens cursando a quinta e oitava série, de viver em moradias com densidade excessiva. Também testamos o papel da segregação residencial na reprodução das desigualdades de condições coletivas de vida, utilizando como medida o Índice de Bem-Estar Urbano – IBEU, elaborado pelo Observatório das Metrópoles. Usando os mesmos procedimentos metodológicos e as variáveis de análise social do território empregados no capítulo 4, João Luís Silva Nery Junior e Gustavo Henrique P. Costa no Box 3, intitulado “As desigualdades de bem-estar urbano”, deixam claro que, não obstante a relativa desconcentração espacial dos investimentos urbanos – por exemplo, em saneamento ambiental, que ocorreram após 1980 e foram observados por vários analistas, na metrópole fluminense mantêm-se fortes relações entre a segregação residencial e as desigualdades das condições urbanas de vida, como descrito nos estudos seminais relativos aos anos 1970 mencionados anteriormente.

A análise das dinâmicas socioterritoriais que reproduzem o padrão de organização social do território é apresentada nos outros capítulos da parte II. Nos capítulos “Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário” e “Dinâmica imobiliária: as classes sociais e a habitação”, Luciana Lago e Aduino Cardoso analisaram o quadro da política habitacional nos últimos 30 anos e sua efetivação nos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro, entendendo o financiamento público como condição primeira de funcionamento desse setor. Em seguida, examinaram o comportamento do mercado imobiliário e as

formas de acesso à moradia na última década como fatores explicativos da dinâmica de organização socioterritorial. Ficou evidente que a emergência da tendência à diversificação social da periferia metropolitana está associada ao movimento de expansão da produção imobiliária capitalista para essas áreas que, até recentemente, se caracterizavam pela predominância de formas não capitalistas. No entanto, os dois capítulos evidenciam a continuidade do processo de auto-segregação das altas classes médias pela ação do segmento concentrado da incorporação imobiliária associada à concentração dos investimentos públicos no município do Rio de Janeiro, particularmente com a ocupação da Barra da Tijuca. No outro polo, os autores identificaram tendências recentes de transformação da forma invasão devido a uma forte mercantilização dos espaços populares, tanto nas favelas quanto nos bairros periféricos, mediante a intensificação da produção rentista, o aumento dos preços dos imóveis e a importância do aluguel como forma de provisão de moradia.

No capítulo “Transformações domiciliares: arranjos, trabalho e renda”, Rosa Ribeiro apresenta o papel das mudanças no mundo das famílias - redução do tamanho das unidades domésticas, redução do número de filhos e maior participação do cônjuge no mercado de trabalho - na diminuição das distâncias sociais entre espaços populares e espaços mais auto-segregados, sem, contudo, alterar a sua posição na organização social do território. Os movimentos da população no território metropolitano nos permitem ver as dinâmicas da diversificação e da polarização socioterritorial. Um dos processos demonstrados empiricamente por Ricardo Oliveira e Érica Tavares, no capítulo “Transformações demográficas: os movimentos da população no território” foi o reforço da auto-segregação pelo deslocamento das camadas populares das áreas de concentração da alta classe média para a periferia metropolitana, ao mesmo tempo em que passam a receber majoritariamente novos residentes também integrantes da alta classe média. Os autores também demonstram que a lógica do modelo núcleo-periferia ainda permanece na organização social do espaço metropolitano, com forte mobilidade pendular entre casa e trabalho. Em relação aos movimentos pendulares, ficou evidente que são as áreas populares da periferia que continuam sendo sua principal origem, tendo aumentado expressivamente os movimentos em busca de trabalho na própria periferia em função do maior dinamismo dessa região. No capítulo “Condições de mobilidade urbana e

organização social do território”, Juciano Rodrigues também utiliza a mobilidade urbana para compreender a dinâmica de organização social do território, examinando as condições de deslocamento dos grupos sociais geradas pelo atual sistema de transporte urbano. A variável utilizada foi o tempo de deslocamento casa-trabalho da população residente na metrópole fluminense. Segundo o autor, os processos de expansão urbana e de crescimento da periferia não foram ainda capazes de alterar o caráter marcantemente mononuclear de sua organização interna, sendo ainda significativa a concentração dos empregos na antiga centralidade – centro/zona sul – e na nova – Barra da Tijuca. Junta-se a esse quadro, a manutenção da hegemonia e do pacto rodoviário constituído na década de 1950 na forma do sistema de concessão dos serviços de transportes coletivos, controlado pelo poderoso setor de empresas de ônibus e, ao mesmo tempo, pelo incentivo ao consumo do automóvel.

Os outros capítulos do livro trataram de demais dimensões das forças que atuam indiretamente na causação circular cumulativa reprodutora do padrão segregado de organização social do território. No capítulo “Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole”, Hipólita Siqueira se debruçou sobre as estratégias dos diferentes setores empresariais no Estado e na metrópole do Rio de Janeiro, privilegiando as transformações no dinamismo econômico da região a partir dos anos 90. Para a autora, a retomada de um relativo dinamismo nos últimos 20 anos, após a grave crise nos anos 80, foi impulsionada pela expansão da economia extrativa do petróleo e, posteriormente, pela retomada dos investimentos públicos e privados proporcionados pela organização dos grandes eventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíadas) e pelos efeitos das políticas macroeconômicas dos anos 2000. No entanto, a autonomia econômica da região fluminense, e particularmente da sua metrópole, é colocada em questão. O capítulo buscou examinar em que medida essas transformações tiveram impactos positivos na estrutura produtiva local, no sentido de gerar um dinamismo econômico sustentável ao longo do tempo, alterando de maneira decisiva a trajetória de estrutural dependência do Rio de Janeiro aos ciclos econômicos nacionais. Para tanto, foram analisados a natureza e os determinantes das transformações econômicas, considerando as principais tendências quantitativas e qualitativas na estrutura produtiva (setorial e regional) e na divisão espacial do trabalho fluminense e da região metropolitana, inserindo-os no con-

texto das transformações mais gerais do país. Nas conclusões, Hipólita Siqueira indica que a economia metropolitana ainda se encontra fortemente dependente das conjunturas econômicas nacionais e até globais, o que mantém a centralidade do circuito da acumulação urbana – obras públicas, imobiliário e concessão de serviços públicos. O dinamismo econômico contribuiu para a manutenção do padrão fundado estruturalmente no modelo núcleo-periferia tanto pelos impactos no plano da economia política, por manter a hegemonia das forças e dos interesses da acumulação urbana no governo da metrópole, quanto por alterar a segmentação econômica do território metropolitano como demonstrado em trabalho anterior do Observatório das Metrôpoles (RUIZ; PEREIRA, 2009).

Érica Tavares e Ricardo Oliveira examinaram no capítulo “A metrópole fluminense na transição demográfica e urbana brasileira” as particularidades da relação entre população e território na metropolização do Rio de Janeiro. Os autores constataam que nela ocorreu com mais vigor do que nas outras metrópoles a aceleração da queda de fecundidade, do envelhecimento da população e da afirmação dos valores individualistas, dando continuidade às mudanças nos arranjos familiares e nas estratégias de reprodução das famílias. Essas transformações demográficas, associadas à redução expressiva da migração de longa distância, evidenciam que a pressão demográfica há algum tempo não mais explica a permanência da importância da periferação e da invasão na constituição dos espaços populares que integram a organização social do território metropolitano.

O restante do livro reúne resultados de análises sobre os fundamentos da permanência do padrão fragmentado de governança urbana na metrópole fluminense que sustenta e legitima a ação pública na manutenção do mecanismo de causação circular cumulativa, o que se concretiza não apenas por meio da alocação seletiva dos investimentos urbanos, mas também pela manutenção de lógicas políticas diferenciadas – mas, combinadas - no que concerne à prestação de serviços públicos e à regulação da dinâmica de organização do território.

O capítulo “O processo de fusão e o novo Estado do Rio de Janeiro: a questão institucional”, escrito por Sergio de Azevedo e Yolanda Lobo, evidencia as bases históricas da desarticulação política entre a cidade do Rio de Janeiro, ex-capital da República, e os demais municípios do seu entorno. O processo de fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e de criação da Região Metropolitana do Rio de

Janeiro na década de 70 nos faz entender importantes aspectos do desafio metropolitano nos dias atuais. A postura de não cooperação histórica da Prefeitura da capital, aliada à inexistência de uma agência metropolitana, explica a razão do baixo desempenho dos órgãos públicos que atuam de forma não articulada na RMRJ, quando comparado com todas as demais grandes regiões metropolitanas do país. Nesse sentido, a totalidade metropolitana se realiza na experiência cotidiana dos habitantes da metrópole e nas estratégias dos agentes econômicos, mas não nas políticas públicas cuja função é justamente regular as ações do capital e garantir o bem-estar de todos os cidadãos. O fato de essa mudança institucional ocorrer por uma decisão autoritária por razões puramente geoestratégicas da ditadura militar, e coincidindo com a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro como realidade institucional, deixou um legado histórico cuja característica principal é a atrofia política da metrópole com seus territórios fragmentados por duas máquinas políticas eleitorais alimentadas por dinâmicas absolutamente segmentadas. A primeira, comandada pelo grupo dos *Amarelistas*, fundada no controle do que passou ser o “interior” do novo Estado do Rio de Janeiro, com toda sua pobreza e ausência de dinamismo econômico e social, e a segunda, a máquina *Chaguista*, fundada no controle da ex-cidade-estado da Guanabara, território de concentração da riqueza e da economia dinâmica. O controle político-eleitoral dos municípios metropolitanos torna-se objeto de disputa dessas duas máquinas, por meio das práticas tradicionais da política brasileira. Os efeitos de *path dependence* se expressaram na criação de um organismo de governança metropolitana forte tecnicamente, mas sem legitimidade para produzir políticas públicas efetivas. Sem legitimidade política e social, pois, como destacam os autores, nem as classes médias moradoras das áreas abastadas e nem as classes populares dos subúrbios da ex-cidade-estado se veem representadas no novo organismo político.

O livro apresenta outros resultados de pesquisa que nos permitem levar mais adiante a reflexão sobre os efeitos de *path dependence* sobre os padrões de governo e a cultura política que explicam a inexistência de uma instituição de governança da metrópole. Assim, Nelson Rojas, no capítulo “O poder local: clientelismo e o *deficit* legislativo”, mapeou os legislativos municipais, observando o padrão de representação e a produção legislativa no âmbito das câmaras municipais da periferia metropolitana. O autor evidencia a persistência de um padrão político

clientelista que se traduz em políticas distributivas privatistas e localistas que sustentam relações assimétricas entre representantes e representado. Por outro lado, Ana Lucia Britto no capítulo “A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito” analisa os obstáculos à efetivação de um modelo de gestão de serviços de saneamento orientado pelos valores de justiça social e universalização decorrentes da resiliência da cultura coagulada na Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE, criada em 1975 a partir da fusão da Empresa de Águas do Estado da Guanabara - CEDAG, da Empresa de Saneamento da Guanabara – ESAG e da Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro – SANERJ. A Cedae é o principal ator da gestão do saneamento metropolitano e manifestamente apresenta indicadores negativos de desempenho - destacando-se o baixo índice de hidrometração, o alto índice de perdas, a política tarifária inadequada, a ausência de capacidade de investimento, o alto índice de evasão de receitas e inadimplência, o crescimento exponencial de causas judiciais e a falta de integração entre os sistemas – com importantes impactos negativos na prestação de serviço de saneamento ambiental na periferia metropolitana. Tal ineficácia decorre fundamentalmente do uso da Cedae como instrumento importante na construção da rede de subordinação da maior parte dos municípios metropolitanos ao governo estadual. Em 2007 surge um projeto de modernização via a adoção de um modelo empresarial, mas que tampouco avança na direção da implantação de um modelo de gestão que garanta a justiça social e a universalização do acesso. A análise proposta por Ana Lucia Britto nos permite compreender que os impasses que atravessam a política de saneamento ambiental decorrem das forças institucionais e políticas que mantêm o mecanismo de causação circular e a sua permanência contribui para a sua manutenção.

Enquanto mantém-se o padrão tradicional da política urbana na metrópole, a cidade do Rio de Janeiro vem sendo objeto, desde o início dos anos 1990, de um processo de modernização da forma de governo e de intervenção pública que recicla as condições políticas da acumulação urbana, além de manter o quadro de fragmentação institucional na governança metropolitana. Em “Governança empreendedorista: a modernização neoliberal”, Orlando Santos Junior buscou compreender a intervenção pública na preparação da cidade do Rio de Janeiro para sediar os megaeventos Copa do Mundo - 2014 e Jogos Olímpicos - 2016 como novos ciclos de mercantilização da cidade que atualizam e

recompõem as forças da acumulação urbana que, no nosso argumento, estão na base da reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa. São abandonados os compromissos universalistas e redistributivos expressos no plano diretor aprovado em 1991, passando o governo da cidade a se orientar por ações consideradas estratégicas para torná-la competitiva no mercado global de consumo de serviços, particularmente aqueles relacionados com o turismo de divertimento. O autor demonstra que a política urbana passa a concentrar suas ações habilitadoras do mercado – em termos de investimento e de regulação urbana - na Barra da Tijuca, na Área Portuária e na Zona Sul, alimentando, assim, o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades urbanas. Por sua vez, o capítulo “A gestão dos transportes: a renovação do pacto rodoviário”, escrito por Igor Pouchain Matela, analisou as mudanças institucionais ocorridas em 2010 nas relações entre o poder público municipal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro que de um precário regime de permissão até então em vigor passam para um moderno sistema de contratualização. Formalmente são abandonados os marcos institucionais do *laissez-faire* urbano que imperou na cidade desde os anos 1950, mas o sentido político da mudança é de fato a renovação sob novas bases - racionalizadas e empresariais - do poder do capital concessionário nos serviços de transportes coletivos da cidade. Nesse sentido, podemos também falar de uma ação de modernização neoliberal atendendo às necessidades do novo ciclo da acumulação urbana.

Como contrapartida, no plano da sociedade, a reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa encontra sustentação na participação da cultura cívico-política e das modalidades de exercício da cidadania política entre as áreas mais centrais da metrópole e a periferia. Esse tema foi objeto de trabalho anterior do Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 1996) sobre o tecido associativo da metrópole fluminense que evidenciou a participação sociopolítica entre as áreas mais centrais da metrópole – Zona Sul e Norte da Cidade do Rio de Janeiro e Niterói – nas quais predominam elevados índices de adesão dos moradores ao padrão corporativo (sindicato, associação profissional e partido) – enquanto na periferia metropolitana prevalece o padrão comunitário-popular (entidades filantrópicas e religiosas e associação de moradores), predominante na periferia metropolitana. Tal fato se expressa na desigualdade da capacidade de mobilização e reivindicação dos moradores das áreas conformadas pela auto-se-

gregação, já beneficiadas pela intervenção seletiva do poder público em termos de investimento e de regulação. Essa análise é atualizada e aprofundada no capítulo “Cultura política, cidadania e representação na *urbs* sem *civitas*”, escrito por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Filipe Corrêa, no qual é explorada a relação entre o padrão de segregação residencial, as desigualdades quanto ao acesso aos serviços e equipamentos que constituem o Bem-Estar Urbano, padrões de cultura cívica e modalidades de exercício da cidadania política por meio do voto. As evidências e a análise dos autores nos permitem compreender que o papel das desigualdades de participação sociopolítica no interior da região metropolitana expressa e reproduz tendencialmente o padrão de segregação residencial que caracteriza a organização social do território e suas desigualdades urbanas.

Fecha-se então o círculo da causação circular e cumulativa da desigualdade: a segregação do poder econômico, social e político se transformando em poder de segregação expresso na capacidade das classes proprietárias em ordenar a seu favor a ocupação e o uso do solo urbano, isto é, tornar seletiva a apropriação do território e dos recursos nele inscritos – bem-estar, renda, riqueza, oportunidade e poder. Isto significa dizer que o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades como base da dinâmica de organização social do território metropolitano não decorre de um fato contingencial como, por exemplo, o regime ditatorial dos anos 1960, 1970 e parte dos 1980. Com efeito, se a redemocratização do país, iniciada na segunda metade dos anos 1980, alterou o padrão concentrado de alocação territorial dos investimentos urbanos em favor da periferia, como mostraram alguns trabalhos¹⁷, as desigualdades intrametropolitanas de bem-estar, riqueza, renda, oportunidades e poder não se alteraram, como evidenciado em vários capítulos deste livro. Um conjunto de forças de natureza sociopolítica mantém a lógica da causação circular e cumulativa das desigualdades núcleo-periferia que se deslocam da dimensão quantitativa para a qualitativa. Como mostraram Porto (2003) e Britto e Porto (2000), o padrão fragmentado, focalizado e descontínuo das intervenções públicas que ocorreram na periferia metropolitana a partir de 1984 em matéria de saneamento ambiental, impulsionadas pelas reivindicações populares, promoveu investimentos incapazes de mudarem de fato a precariedade das condições sanitárias e de drenagem

¹⁷ Ver, por exemplo, Marques (1998).

da periferia. Esse padrão decorre da submissão da intervenção pública nos espaços populares – periferia metropolitana e favela - à lógica do governo da exceção que transforma permanentemente a reivindicação social em política assistencialista, cujo substrato é a fragmentação cívico-política do mundo popular. Em contrapartida, nas áreas centrais da metrópole o padrão de provisão de serviços e infraestrutura se aproxima da política universalista fundada, ao contrário, no corporativismo territorial das altas classes médias como mostram Ribeiro (2002) e Malerba (2005)

Há, portanto, uma conexão intrínseca entre o mecanismo de causalção circular e cumulativa e o poder de segregação na medida em que o seu exercício se concretiza pelo domínio social e político da centralidade urbana da metrópole como riqueza oligárquica¹⁸, como diria F. Hirsch (1976), isto é, conjunto de recursos materiais e imateriais de natureza posicional coagulados nas áreas centrais que, por esse motivo, não são generalizáveis para a periferia, não obstante a melhoria das condições sociais e urbanas de vida da população. Em consequência, os padrões de organização do território expressos nas duas gramáticas de segregação – distância social/proximidade territorial, distância social/distância territorial –, mencionadas anteriormente, resultam não da ausência de desenvolvimento, mas da reprodução das relações de poder social, econômico e político que sustentam a ordem urbana, alicerçada na manutenção da escassez urbana absoluta e relativa, e fundamentam a captura de várias modalidades de *class-monopoly rent*.

Referências

ABREU, M. A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Jorge Zahar, 1987.

AREND, M. **O Brasil e o longo século XX: condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento**. Disponível em: GPEPSM: <http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/Texto_para_Discussao_2012-n1_Arend.pdf> 2012>. Acesso em: 18 fev. 2014.

¹⁸ O conceito de riqueza oligárquica foi elaborado por Roy Harrod e utilizado por Fred Hirsch para formular uma teoria sobre os limites sociais do crescimento. Haveria, de acordo com o autor, duas diferentes riquezas, denominadas “democrática” e “oligárquica”. A primeira o tipo de domínio sobre recursos que, em princípio, está disponível para todos em relação direta com a intensidade e eficiência de seus esforços. Já a riqueza oligárquica, em contrapartida, não tem qualquer relação com os esforços e nunca está disponível para todos.

- BRITTO, A. L.; PORTO, H. R. L. Universalização e privatização: os dilemas da Política de Saneamento na Metrópole do Rio de Janeiro. In RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora REVAN/Observatório das Metrôpoles, 2000.
- DAIN, S. O Rio de todas as crises - crise econômica. **Série Estudos**, Rio de Janeiro, n. 80, dez. 1990.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FIORI, J. L. **O Voo da Coruja: Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.
- HARVEY, D. **Social Justice and the City**. Baltimore, MA: John Hopkins, 1973.
- HARVEY, D. Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution. **Regional Studies**, v. 8, n. 3-4, p. 239-255, 1974.
- HIRSCH, F. **Limites sociais do crescimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- LESSA, C.; DAIN, S. **Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento**. In: BELUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise**. Campinas, SP: Unicamp-IE, 1984. v. 1. p. 214-228.
- LESSA, C. **O Rio de Todos os Brasis**. Uma reflexão em busca da auto-estima. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- MALERBA, J. **Segregação do Poder, Poder de Segregação**. Democracia, desigualdade e participação na dinâmica de acumulação urbana na metrópole do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.
- MARQUES, E. **Redes Sociais e Permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, Campinas, 1998.
- MCKENZIE, R. D. A comunidade humana abordada ecologicamente. In: DONALD, Pierson. (Org.). **Estudos de Ecologia Humana**. Tomo I. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1970. p. 95-110.
- MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto n. 324, de 3 de mar. de 1976. Aprova o regulamento e zoneamento da Baixada de Jacarepaguá.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- OLIVEIRA, F. O Estado e o Urbano no Brasil. **Espaços e Debates**, n. 6, 1982.
- PORTO, H. R. L. **Saneamento e Cidadania**. Trajetórias e efeitos das

políticas de saneamento na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrôpoles, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q. Acumulação urbana e a cidade. Impasses atuais da política urbana. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo: ANPOCS/CORTEZ, 1986. p. 53-78

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, L. C. Q. **Cidade desigual ou cidade partida?** Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan/Observatório das Metrôpoles, 2000. p. 63-98.

RIBEIRO, L. C. Q. Segregação, acumulação urbana e poder: classes sociais e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR**, ano XV, n. 2, ago./dez. 2001 / ano XVI, n. 1, jan./jul. 2002.

RIBEIRO, L. C. Q. **Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica: 1980-2010**. Hipótese e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Reprodução em fotocópia. Rio de Janeiro, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. Restructuring in Large Brazilian Cities: The Centre/Periphery Model. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 19, n. 3, p. 369-382, 1995.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. O espaço social das grandes metrôpoles brasileiras: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q. *et al.* **Desigualdades Urbanas**. Desigualdades Escolares. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2010.

RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. **A Cidade contra a Escola**. Segregação Urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. **Associativismo e Participação Popular**. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/FASE, 1996.

RIBEIRO, M. G. **Educação, Posição de Classe e Território**. Uma análise das desigualdades de renda em regiões metropolitanas do Brasil. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2012.

RUIZ, R; PEREIRA, F. B. **Estrutura e dinâmica espaço-temporal das metrôpoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles. 2009.

SANTOS, C; BRONSTEIN, O. **Meta-urbanização: o caso do Rio de Janeiro**.

Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 25, n. 149, p. 6-34, 1978.

SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1975.

SILVA, R. D. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro: 1990-2008**. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SOBRAL, B. L. B. **Metrópole do Rio e projeto nacional**. Uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

VETTER, D. M. The Distribution of Money and Real Income in Grande Rio's Metropolitan System. Los Angeles: UCLA, 1975.

VETTER, D. M. *et al.* Apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 43, n. 4, p. 457-477, out./dez. 1981.

VETTER, D. M. *et al.* A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. Temas Urbanos, **Revista Espaço e Debates**, n. 4, p. 5-37, 1981.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PARTE I

Formação da metrópole:
política, população e economia

O processo de fusão e o novo Estado do Rio de Janeiro: a questão institucional

*Sergio de Azevedo
Yolanda Lobo*

Resumo: O artigo prioriza as questões institucionais do processo de fusão do Estado da Guanabara e o antigo Estado do Rio de Janeiro. A opção institucional perpassa e está presente, com diferentes matizes, ao longo de todo o trabalho. Inicialmente há um histórico da cidade, posteriormente se examina o papel do Rio de Janeiro como Cidade-Estado (Guanabara) e o processo de fusão, levando em conta o posicionamento dos atores (favoráveis e contra). Na sequência, discutem-se a visão de planejamento do novo Estado, as dificuldades de interação entre o Executivo e Legislativo e as fragilidades da nova Prefeitura do Rio de Janeiro. Por fim analisam-se a complexidade e os desafios da institucionalização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), que se arrastam até os dias de hoje.

Palavras-chave: Fusão institucional; Guanabara; Rio de Janeiro; planejamento; Região Metropolitana.

Abstract: This article prioritizes the institutional issues of the merger process between the State of Guanabara and the former State of Rio de Janeiro. The institutional option pervades and is present, with different gradations, along all the work. Initially, the historical development of the city is considered, followed by an examination of the role of Rio de Janeiro as a City-State (Guanabara) and the merger process, taking into account the position of the relevant actors (for and against this process). In the sequel, there will be a discussion of the planning vision of the new State, the difficulties in the interaction between the Executive and Legislative powers, and the weaknesses of the new Municipal Government of Rio de Janeiro. Finally, it examines the complexity and challenges of the institutionalization of Rio de Janeiro's Metropolitan Region (RJMR), which has been dragging on until today.

Keywords: Institutional merger; Guanabara; Rio de Janeiro; planning; Metropolitan Region.

1. Rio de Janeiro: formação, Império e República

O processo de fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro ocorreu em uma conjuntura política (*politics*) extremamente complexa e atípica, gerando uma densa bibliografia relacionada ao tema. Mesmo transitando por essa gama de trabalhos, o presente capítulo prioriza a análise da política pública (*policy*), tendo como ênfase as questões institucionais do processo de fusão. Vale ressaltar que a opção pela abordagem institucional aprofundada em uma das seções, perpassa e está presente, com diferentes matizes, ao longo de todo o trabalho.

O local onde foi edificada a cidade do Rio de Janeiro – situada na atual Baía de Guanabara - foi descoberto pelos portugueses no início do século XVI (1502). A versão popularizada, sobre a designação do nome Rio de Janeiro, afirma que os navegadores lusitanos incorretamente acreditavam tratar-se da foz de um grande rio.

Segundo Silva (2011), a ocupação e organização do espaço na cidade do Rio de Janeiro, no Século XVI, não foram realizadas de maneira aleatória ou negligente. Em primeiro lugar, a Coroa Portuguesa buscava garantir a manutenção desse território frente a outras potências que aspiravam controlar essa região, a exemplo da ocupação francesa, realizada com apoio de tribos indígenas locais, que terminou frustrada, com a expulsão dos invasores. Além disso, essa forma de ocupação do espaço, desde os seus primórdios, baseava-se em uma lógica que refletia o lugar que cada qual ocupava na própria hierarquia social. Em outras palavras, para ocupar e povoar a cidade e seu entorno replicaram-se nesse *Novo Mundo* certas práticas sociais advindas do *Antigo Regime*, qual seja, a transmissão da propriedade familiar, mediante a passagem do bem fundiário aos aparentados, genros, cunhados e filhos.

No século XVII, a economia da cidade foi marcada pelos ciclos da cana de açúcar e do café, cultivados em terras do seu entorno e, posteriormente, pelo ciclo do ouro que se iniciava em Minas Gerais. Já no século XVIII, auge da produção do ouro e de diamantes, o porto do Rio de Janeiro torna-se o principal centro exportador dos preciosos minerais de Minas Gerais para a Metrópole Portuguesa. Em contrapartida, esse porto se apresentava como o relevante espaço de entrada para escravos originários da África e de produtos manufaturados europeus que, posteriormente, abasteceriam o interior e as vilas de

Minas Gerais. Esse papel estratégico do ciclo do ouro proporcionou um rápido desenvolvimento à cidade do Rio de Janeiro que já a partir de 1763 se torna a sede do Governo Geral, em substituição a Salvador.

Em 1808, para fugir da invasão Napoleônica, a Família Real Portuguesa transfere-se para o Brasil. Após uma breve parada em Salvador, a Coroa Portuguesa e sua comitiva chegam à cidade do Rio de Janeiro, que se transforma em sede do governo português. A importância desse evento para o Brasil e para a cidade do Rio de Janeiro marca o ingresso das instituições modernas do continente europeu no Brasil. Sob o ponto de vista institucional, a transferência de diferentes órgãos da Administração Pública portuguesa para o Brasil, como a Academia Real Militar e os Órgãos da Justiça, delinearão o funcionamento do governo e da nova gestão colonial. No caso da Província do Rio de Janeiro, essa dimensão se aprofunda, pois, diferente das demais, a sua direção passa a estar a cargo de um *Ministro do Reino*. É interessante notar que, nessa época, essa Província possuía o formato territorial do atual Estado do Rio de Janeiro.

Desde seus primórdios, a cidade do Rio de Janeiro apresenta-se com um conjunto de traços especiais, decorrente da sua condição de cidade-capital ou de cidade-Estado, que a distingue no universo das cidades brasileiras. O que torna essa cidade-capital-estado tão característica e predominante são as atitudes, os sentimentos dos seus cidadãos, expressos em suas realizações e manifestações culturais. A cidade perde *status* de capital, ganha o de Estado, permanece simplesmente cidade, mas se conserva no imaginário social do brasileiro como diferente, metrópole, cidade principal, importante, que exerce influência funcional, econômica e social sobre as demais cidades brasileiras. Como bem avaliam Lobo e Faria, “O que faz dessa cidade-capital-estado uma comunidade de vida espiritual, são o seu modo de vida, seus ritos e mitos, que formam a consciência de seus cidadãos e inspiram seus comportamentos: os cariocas” (2004, p. 103).

Um acontecimento marcante para que o Rio de Janeiro se consolidasse como referência de urbe pátria se deu em 1834, mais de uma década após a independência do país, quando então ocorre a separação da Capital do Império do restante da Província. A cidade do Rio de Janeiro passa a ser considerada *Município Neutro* e Niterói torna-se a capital da Província do Rio de Janeiro. Sob o ponto de vista político o Império brasileiro era fortemente centralizado, sendo os Governadores indicados diretamente pelo Imperador; na qualidade de capital

do país, é na cidade do Rio de Janeiro que se convergem as principais decisões de governo e se desenvolvem mais fortemente os processos políticos como os Movimentos Abolicionistas e Republicanos.

A centralização como parâmetro do governo imperial foi objeto de estudo de Freire e Sarmento (2004, p. 25) em análise sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca.

O modelo político-administrativo da capital do Império, instituído pela Constituição de 1824, estabeleceu a supremacia do poder central sobre a cidade e a província do Rio de Janeiro ao diferenciá-las das normas definidas do resto do País, como se pode notar no Capítulo 5º que trata “Dos Conselhos Gerais de Província e suas Atribuições”. Se “(...) a Constituição reconhece e garante o direito de intervir de todo o cidadão nos negócios da sua província e que são imediatamente relativos aos seus interesses peculiares” (Art. 71), no artigo seguinte cria uma exceção para a Província do Rio de Janeiro (Art. 72) ao afirmar “que o direito de intervir de todo cidadão nos negócios da sua Província será exercido pelas Câmaras dos Distritos e pelos Conselhos (Conselho Geral da Província) e que se devem estabelecer em cada Província onde não estiver colocada a Capital de Império” (BRASIL, 1824).

O Ato Adicional de 1834 faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império (BRASIL, 1834) e, no que se refere a esse direito, ressalta que a autoridade da Assembleia Legislativa da Província em que estiver a Corte não compreenderá a mesma Corte nem o seu Município (Art. 1º). Desse modo, a cidade do Rio de Janeiro, na qualidade de Município da Corte, embora situada na Província do Rio de Janeiro, goza de plena autonomia político-administrativa, pois que está constitucionalmente dela separada e, portanto, livre da *influência regional* (Art. 1º). A criação do *Município Neutro*, em 1834, configura a primeira divisão entre a cidade do Rio de Janeiro e a Província do Rio de Janeiro.

O Município da Corte “era administrado por uma Câmara municipal subordinada diretamente ao Ministério do Império e às decisões da Assembleia Geral” (Art. 1º). Capital do Império, sede da Corte Imperial, o município do Rio de Janeiro se constitui “(...) pólo irradiador de civilização e elo político entre o poder central e as províncias (Art. 1º).

Examinando a eficácia histórica da Constituição do Império, Nogueira (1999, p. 29) assinala a importância dessa primeira Carta, destacando sua plasticidade, a centralização político-administrativa, o

Poder Moderador e sua longa vigência (65 anos). O centralismo da Carta de 1824, no seu artigo 165, ao criar um Estado unitário, argumenta o autor, esfacelava o poder local: “Haverá em cada província um presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender que assim convém ao bom serviço”. Para Nogueira, “Toda autoridade era rigorosamente centralizada na capital do Império e nos poderes que a Constituição criou e dos quais derivavam todas as emanções da força do Estado” (1999, p. 29).

Todavia, o Ato Adicional de 1834 abrandaria o rigor centralizador do Estado unitário. De acordo com o jurista Pedro Calmon, o Ato Adicional teria introduzido uma espécie de *semi-federalismo*, isto é, “(...) a aplicação do que a doutrina moderna qualifica de princípio da devolução pelo qual os governos locais continuam subordinados ao Governo central, mas este lhes devolve o exercício de certas competências” (CALMON *apud* NOGUEIRA, 1999, p. 31).

Com o advento do regime Republicano, em 1889, fundado no *pacto federalista*, a cidade do Rio de Janeiro perde seu *status* de Corte Imperial e surgem as primeiras medidas jurídicas que tentam dela retirar sua condição de capital do país. Os debates constituintes argumentam ser necessário “(...) redefinir o peso do poder central na federação e conseqüentemente o papel até então assumido pela cidade do Rio de Janeiro como capital” (FREIRE; SARMENTO, 2004, p. 26).

A Constituição Republicana de 1891 (BRASIL, 1981) assenta a matéria por meio de seus artigos 2º e 3º *in verbis*:

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal. Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Após a promulgação da Carta, a fim de dar cumprimento à disposição dos artigos supracitados, o Congresso Nacional consignou na lei orçamentária verba destinada à exploração no planalto central da República da área demarcada para ser ocupada pela futura capital do Brasil. Para tanto, foi criada uma comissão de engenheiros.

A questão da mudança da capital para o planalto central volta a ser discutida em meados do ano de 1896, ocasião em que o deputado fluminense Belisário Augusto apresenta um projeto de lei no qual declara a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro capital da República, argumentando que a Constituição, em seu artigo 34, determina que ao Congresso Federal compete privativamente mudar a capital da União; assim sendo, se esta cláusula atribui competência para a mudança, também a atribui para a conservação. Tal argumento foi combatido, mas a discussão em torno desse projeto de Lei mereceu uma crônica de Machado de Assis, publicada na **Gazeta de Notícias**, em 7 de junho de 1896, sob o título de ‘A Capital’, na qual os argumentos do deputado são examinados e contestados. Machado diz que “(...) o esforço do deputado fluminense foi para conservar a esta cidade o papel que lhe deram os tempos e a história. Fez, por assim dizer, o processo da Constituinte”. Cita a frase do deputado: “Os homens têm ilusões, disse S. Ex., e as assembléias também as têm.” E acrescenta,

As ilusões das assembléias são maiores, por isso mesmo que são de homens reunidos e o contágio é grande e rápido; e mais difícil se torna dissipá-las. S. Ex. pensa que a revolta de 6 de setembro teria vencido se o governo não estivesse justamente aqui. Bem pode ser que tenha razão. Creio nas prefeituras, mas para a defesa da República acho os cônsules mais aptos.

Nessa mesma crônica, Machado de Assis pede ao leitor para não estranhar meter-se ele em política, matéria sempre apartada à sua esfera de ação. E acrescenta: “Tampouco imagineis que falo pela tristeza de ver decapitada a minha boa cidade carioca. Tristeza tenho em verdade; mas tristezas não valem razões de Estado; e, se o bem comum o exige, devem converter-se em alegrias”. Então, por que combater os argumentos de Belisário Augusto? Ah! Machado estava disposto a concordar com o deputado, mas... pede paciência ao leitor para acompanhar a sua leitura.

Depois de perguntar qual das outras cidades disputou a posição de capital da República, o deputado fluminense fez esta interrogação: “Qual foi o movimento popular que impôs ao congresso a necessidade da mudança da capital?”. Realmente, não houve movimento algum; mas, eu viro-lhe o argumento, e não creio que me refute. Sim, não houve movimento. Mas a própria cidade do Rio

de Janeiro não reclamou nada, quando se discutiu a Constituição, não levou aos pés do legislador o seu passado, nem o seu presente, nem o seu provável futuro, não examinou se as capitais são ou não obras da história, não disse coisa nenhuma; comprou debêntures, que eram os bichos de então. Agora mesmo que o orador fluminense insta com o congresso para ver se a capital aqui fica, o Rio de Janeiro não insta também, não pede, com direito que tem todo cidadão e toda comunidade de procurar haver o que lhe parece ser de benefício público. Não ouço discursos reverentes, não vejo deliberações pacíficas, nem petições, já não digo do conselho municipal, a quem incumbe velar pela felicidade dos seus munícipes, porque é natural que essa corporação aspire às funções constitucionais de parlamento, com promoção equivalente de seus povos; mas os povos, que fazem eles ou que fizeram.

Em sua conclusão, o cronista apresenta um argumento que já estava presente no imaginário social e era por assim dizer consenso entre os brasileiros: o Rio de Janeiro seria sempre Rio de Janeiro, com seu charme, com sua vida cultural, com seu *status* de metrópole, com seu prestígio, com seu grau de distinção perante os demais municípios, comparável a *New York*.

A conclusão é que o Rio de Janeiro, desde o princípio, achou que não devia ser capital da União, e este voto pesa muito. É o decapitado “par persuasion”. Assim é que temos contra a conservação da capital, além do mais, o beneplácito do próprio Rio de Janeiro. Ele será sempre, como disse um deputado, a nossa Nova York. Não é pouco; nem todas as cidades podem ser uma grande metrópole comercial. Não levarão daqui a nossa vasta baía, as nossas grandezas naturais e industriais, a nossa Rua do Ouvidor, com o seu autômato jogador de damas, nem as próprias damas. Cá ficará o gigante de pedra, memória da quadra romântica, a bela Tijuca, descrita por Alencar em uma carta célebre, a Lagoa de Rodrigo de Freitas, a Enseada de Botafogo, se até lá não estiver aterrada, mas é possível que não; salvo se alguma companhia quiser introduzir (com melhoramentos) os jogos olímpicos, agora ressuscitados pela jovem Atenas... Também não nos levarão as companhias líricas, os nossos trágicos italianos, sucessores daquele pobre Rossi, que acaba de morrer, e apenas os dividiremos com São Paulo, segundo o costume de alguns anos.

Em sua crônica, Machado de Assis vaticina o mais inacreditável acontecimento futuro para o destino de cariocas e fluminenses:

Quem sabe até se um dia... Tudo pode acontecer. Um dia, quem sabe? Lançaremos uma ponte entre esta cidade e Niterói, uma ponte política, entenda-se, nada impedindo que também se faça uma ponte de ferro. A ponte política ligará os dois Estados, pois que somos todos fluminenses, e esta cidade passará de capital de si mesma a capital de um grande Estado único, a que se dará o nome de Guanabara. Os fluminenses do outro lado da água restituirão Petrópolis aos veranistas e seus recreios. Unidos, seremos alguma coisa mais que separados, e, sem desfazer nas outras, a nossa capital será forte e soberba. Se, por esse tempo, a febre amarela houver sacudido as sandálias às nossas portas, perderemos a má fama que prejudica a todo o Brasil. Poderemos então celebrar o segundo centenário do destroço que aos franceses de Duclerc deu esta cidade com os seus soldados, os seus rapazes e os seus frades... Que esta esperança console o nosso Belisário Augusto, se cair o seu projeto de lei.

Passados 69 anos, em 1960, os cariocas assistiram a transferência da capital para o planalto central, Brasília, e a transformação do seu território em um novo Estado da federação: a Guanabara. Nasce, assim, a Cidade-Estado da Guanabara, que permanece, contudo, como centro político que alimentará o Brasil.

2. O Rio de Janeiro como Cidade-Estado: discutindo o processo de fusão

O novo Estado da Guanabara, em decorrência de toda a trajetória histórica da cidade do Rio de Janeiro, continua tendo uma importância política nacional extremamente relevante.

A atuação dos diferentes grupos políticos locais continuava a repercutir em todo o país, fazendo sentir sua ação ou influência no mundo político. Sobre a importância política e cultural da cidade do Rio de Janeiro em relação ao restante do país, é oportuno lembrar que a Cidade-Estado sediava importantes jornais de circulação nacional (entre os mais destacados estão: o **Jornal do Brasil**, **O Globo** e a **Tribuna de Imprensa**), redes de televisão (Rede Globo de Televisão,

Rede Tupi de Televisão), além de outros instrumentos formadores de opinião política e cultural (teatro, música, cinema, editoras, festivais, entre outros).

Ora, a densidade política da Cidade-Estado era preocupante para as autoridades militares que decidem proceder a um “(...) reordenamento político que repudia a competição democrática, o pluralismo partidário, dispensando os partidos políticos como ligação entre a sociedade civil e o Estado” (LOBO; FARIA, 2004, p. 105). Assim, em vez do relacionamento estruturado em alianças com grandes grupos sociais, para preparar a estrutura institucional adequada à deflagração do novo surto de progresso, os militares optam por um relacionamento de apoio técnico entre o estado e os grupos sociais como fiador da ordem autoritária que se instala. Isso, como mostram Lobo e Faria, incluiu a modernização da economia, isto é, “(...) do aparelho de produção, com a elevação do nível técnico, e, conseqüentemente, da gestão política do Estado, que passou a ser o centro das decisões sobre política econômica, formulando e executando programas de desenvolvimento, por meio do planejamento econômico” (p. 105). O planejamento passa a ser o instrumento utilizado para estabilizar e reconciliar objetivos conflitantes e promover a integração de programas de ação do poder central. No plano político, todavia, era preciso eliminar oposições e alianças frágeis que colocassem em risco o projeto de desenvolvimento econômico:

No curso da história política brasileira, a Cidade-Estado da Guanabara, enquanto alimentada por tensões e conflitos, mostra-se carregada de fermentos capazes de promover a abertura para o novo e para a mudança dos próprios equilíbrios sociais e isso a afastava da doutrina que servia de base ao regime militar vigente. No momento em que se evidenciava o desgaste do regime, na primeira metade da década de setenta, no governo do presidente Geisel, surge a idéia de construção de um grande Estado único do Rio de Janeiro, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. No conjunto de medidas implantadas durante esse governo, define-se a urgente necessidade de reequilibrar as forças políticas do Estado da Guanabara, dado o caráter nacional de oposição dessas forças, como requisito para o equilíbrio econômico. Neste sentido, firmase a convicção da fusão como instrumento para o desenvolvimento econômico e social (p. 106).

Ressalte-se que os dois últimos governadores do estado da Guanabara, Negrão de Lima (1965-1970) e Chagas Freitas (1970-1975), não eram filiados ao partido oficial do governo militar (ARENA), casos únicos em todo o país. Diferentemente dos demais estados da federação, o fato de pertencerem ao partido de oposição (Movimento Democrático Brasileiro/MDB) fazia com que a atuação *política* estadual, apesar das limitações colocadas pelo governo federal, gerasse algum espaço de manobra.

Após 15 anos da criação do Estado da Guanabara os cariocas acompanharam, pela imprensa, o processo de transformação de dois estados contíguos, Guanabara e Rio de Janeiro, em um único e grande estado: o Rio de Janeiro. A profecia de Machado de Assis, que vinha se materializando na construção da ponte Rio-Niterói, toma corpo com a Lei Complementar nº 20 de 1974 que funda o novo Estado do Rio de Janeiro¹.

Além das variáveis internas aos estados envolvidos no processo de fusão, não se pode esquecer que a ideia da construção do grande Estado único do Rio de Janeiro aparece associada à transferência da capital para a região central do Brasil, tiquetaqueando, ora relutante, ora tenaz, em vários momentos da História, “no bardo Inconfidente, na imprensa, com Hipólito da Costa, na Assembléia Constituinte de 1823, com José Bonifácio, até despertar do sono e se firmar na Constituição de 1891, com a demarcação de uma área no Planalto Central para a nova Capital do Brasil” (LOBO; FARIA, 2004, p. 103).

Vários e diversos são os argumentos que sustentavam a ideia de transferência da capital para o interior do país; na visão profética da crônica de Machado de Assis, a imagem da construção de uma ponte

¹ O Projeto de Lei original do governo foi sancionado com as 44 emendas apresentadas pelo Congresso. Os principais pontos da Lei Complementar nº 20, na parte relativa à fusão, são os seguintes: Os dois Estados passarão a se constituir em um só; com o nome de Estado do Rio de Janeiro; a partir de 15 de março de 1975; o Rio de Janeiro será a capital do Estado; a Assembleia Constituinte se instalará a 15 de março de 1975, eleita em 15 de novembro de 1974; o Governador será nomeado a 3 de outubro de 1974 pelo Presidente da República e tomará posse a 15 de março, quando terminam os mandatos de todos os atuais Governadores; o Prefeito do Rio de Janeiro será nomeado pelo Governador do futuro Estado e, enquanto não for eleita a Câmara de Vereadores, ele governará por meio de decretos-leis; o Prefeito de Niterói será nomeado a 15 de março, com mandato até 31 de janeiro de 1977; a Região Metropolitana do Rio de Janeiro terá 14 Municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo e São João de Meriti.

política ligando os dois estados apresenta um elemento constitutivo dessa construção: os melhoramentos (desenvolvimento), que estarão presentes, a partir de então, nos discursos que anunciam a fusão dos dois estados. Mas, os argumentos mais contundentes fundamentam-se na geografia política: a intrincada geografia física da cidade Rio de Janeiro tornava difícil a permanência da capital em seu território. Cercada pela Serra do Mar, com uma única saída, a marítima, a comunicação entre o poder central e as unidades federativas era um obstáculo geográfico, custoso, impossível de ser superado. Os terrenos escarpados da cidade impediam o desenvolvimento da agricultura, fazendo com que seu abastecimento viesse de fora. São, em sua maioria, argumentos econômicos ligados ao projeto de estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social.

Na literatura especializada, os argumentos a favor da fusão, além daqueles propriamente econômicos, foram objeto de pesquisa do economista Tito RIFF (1995), em seu estudo **O Estado, a Fusão e a Região metropolitana**, realizado a partir do documento elaborado pela Federação das Indústrias da Guanabara (FIEGA). O autor classifica os argumentos pró-fusão em cinco grupos, a saber: o geográfico, o administrativo, o geopolítico, os legais, o político e o da segmentação da Região Metropolitana.

O argumento da continuidade territorial ou geográfico, defendido pela Fiega (1969), fundamenta-se na necessidade de junção das duas unidades federativas, evitando-se, assim, o insulamento da Guanabara pela sua integração ao Estado do Rio de Janeiro. Em documento que analisa o desempenho da economia desse Estado, no período entre 1939 e 1965, a Fiega atenta para o esgotamento do setor terciário, predominante na economia da Guanabara, quadro que se agravava com a transferência da capital para Brasília; tal problema, segundo o relatório, somente se resolveria pela fusão dos dois Estados.

Acreditava-se que o próprio desenvolvimento industrial da Guanabara estava ameaçado pelas *deseconomias* de aglomeração. Segundo os autores do documento, haveria falta de espaço físico para a localização adequada de novos polos industriais, na Guanabara. Em vista disso, as indústrias procuravam fixar suas instalações na fronteira (Baixada Fluminense), beneficiando-se, não somente da proximidade de um mercado consumidor, mas, principalmente, da oferta de terrenos com preços mais acessíveis, menor custo de mão de obra, e alíquotas mais baixas oferecidas pela Baixada nos seus tributos. Em muitos

casos, “(...) as empresas instalavam suas fábricas na Baixada e mantinham a sede (e o comando financeiro e administrativo da empresa) na Guanabara (FNM e Petrobrás, em Duque de Caxias; estaleiros, em Niterói e São Gonçalo)” (RIFF, 1995, p. 5). Em vista disso, a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara considerou que a fusão viria apenas referendar algo que já estava em curso.

O argumento administrativo, apresentado pela Federação das Indústrias, apontava como causa principal da estagnação da economia carioca a desarticulação entre a cidade e seu *hinterland*: “Removida a barreira político-administrativa é possível restabelecer o equilíbrio cidade-região, do qual depende, fundamentalmente, o desenvolvimento regional. Dessa forma seria possível organizar melhor o espaço econômico, sem a competição que foi prejudicial a ambos os estados, e sem a duplicação que está influenciando negativamente na eficiência regional” (RIFF, 1995, p. 6).

Era preciso, pois, fazer desaparecer os obstáculos político-administrativos, como requisito para o planejamento do desenvolvimento da região metropolitana e maior integração entre os setores primário e secundário, de modo que a Guanabara pudesse se constituir em grande mercado para os produtos da agricultura fluminense e o Rio de Janeiro ampliasse a demanda para bens manufaturados da indústria carioca, com a formação do novo estado. A fusão proporcionaria, ainda, uma melhor composição entre o maior centro de produção do país (São Paulo) e o segundo maior núcleo consumidor (Guanabara) pela integração do território fluminense ao da Cidade-Estado da Guanabara.

O documento da Fiega foi produto do seminário promovido por essa instituição, em 1969, portanto, durante o período que Roberto Campos (1974) denominou de *era do triunfalismo* no Brasil. O texto defendia uma perspectiva industrialista como orientadora do progresso econômico e apresentava uma excessiva confiança no caráter quase automático dos efeitos positivos que a fusão teria na economia do novo estado. O relatório conclui com a afirmação: “é inadiável a fusão da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro” (RIFF, 1995, p. 6). Como anteriormente mencionado, o Poder Executivo, orientou-se por esse documento para fundamentar o projeto da fusão. Nesse sentido, “(...) a idéia da fusão nasce na Federação das Indústrias do Estado da Guanabara e toma forma com o projeto do Governo encaminhado ao Congresso Nacional” (RIFF, 1995, p. 6).

Muito embora não tenham participado diretamente da decisão política da fusão, os cariocas e fluminenses puderam acompanhar as discussões do projeto de criação do novo estado através da imprensa. Eminentemente figuras do cenário nacional expressaram suas opiniões, favoráveis ou não, ao projeto. O artigo publicado no jornal **O Globo** em 03 de julho de 1974, assinado pelo então ministro do planejamento (1964-1966), o economista-professor Roberto Campos, revela o teor da discussão em torno da Fusão entre os economistas, sintetizado por Lobo e Faria (2004, p. 104): o período de 1969-1973 marcou na economia mundial uma espécie de “*troisième belle époque*. Foi uma era em que houve invulgar sincronismo de prosperidade industrial no Ocidente, enquanto o comércio internacional crescia em ritmo galopante”. No Brasil, afirma Campos, foi a *era do triunfalismo*, que criou esfuziantes ideias de nossas possibilidades e recursos e redundou num afrouxamento do que Campos denominou senso de prioridade.

Roberto Campos aponta que os sinais começam a se inverter por volta de 1973. Segundo ele, o sincronismo de prosperidade foi substituído por um de crise na Rússia, China, Índia, entre outros, o que causou uma perturbação no comércio internacional. Assinala Campos que a crise começa em setembro de 1973, quando se desenhou a crise do petróleo, cujo aumento de 350% nos preços provocou uma violenta redistribuição de liquidez mundial produzindo efeitos que estavam longe de serem absorvidos. Muito embora o ritmo de crescimento econômico no Brasil continuasse acelerado, começam a piorar as perspectivas cambiais, enquanto que a inflação reprimida produzia sérias distorções na economia, que vieram à tona no 1º quadrimestre de 1974 (CAMPOS, 1974). Ainda embebido no conjunto de condições da *era triunfalista*, o Governo Federal elabora o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), no qual define a política nacional de desenvolvimento orientada pelo princípio da *multipolarização*, no sentido de promover o necessário equilíbrio da atividade econômica, evitando tanto a sua excessiva concentração quanto a sua dispersão.

A ideia de equilíbrio da atividade econômica refletia a preocupação específica com o eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Belo Horizonte. Nessa perspectiva, o Governo Federal coloca como condição fundamental consolidar, no Rio de Janeiro, o segundo polo econômico nacional. Para isso, torna consistente o conceito de integração administrativa e política dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Em 1º de julho de 1974, o Presidente Ernesto Geisel sanciona a Lei Comple-

mentar nº 20 que regula a criação de novos Estados e Territórios e fixa disposições para a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro.

Coube ao líder do Governo na Câmara dos Deputados, Deputado Célio Borja, a incumbência de defender a fusão e, para isso, inicia verdadeira peregrinação, pronunciando conferências para públicos os mais diversos. Assim é que, em palestra realizada no seminário sobre a Fusão, promovida pela Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos da Guanabara, no Clube de Engenharia, é anunciada a criação de um quadro de servidores públicos de elite para colaborar na organização administrativa do novo Estado do Rio de Janeiro; faz saber aos presentes que os setores de saneamento básico e transportes seriam os primeiros a serem atacados pelo Governo da futura Unidade. Para tirar a ideia do papel e concretizá-la, pede a colaboração das inteligências dos dois estados em favor da implantação da medida, uma vez que, segundo ele, “não é mais o momento de discutir o que já está feito. Chegamos hoje a essa nova etapa do processo de reunião dos dois estados, convencidos de que estamos seguindo a linha da história” (**O Globo**, 2 jul. 1974).

No dia seguinte, Célio Borja tenta persuadir os comerciantes do Saara da Guanabara dos benefícios que a fusão traria para o comércio. A manchete do **Jornal do Brasil** “Célio Borja quer que a fusão transforme o Rio em empório comercial” revela o sentido do colóquio com aqueles lojistas. O mesmo jornal publicou que, ao final do encontro, o deputado afirmou: “A fusão é consenso”.

Note-se que, no início desse processo, os dois principais jornais da cidade do Rio de Janeiro, o **Jornal do Brasil** e **O Globo**, ainda que tenham aberto espaços para personalidades cariocas criticarem a fusão, do ponto de vista institucional foram bastante favoráveis à criação do novo Estado, ainda que no desenrolar da implementação dessa união passassem a ter uma posição bem mais crítica.

Desse modo, no início do processo de fusão, o **Jornal do Brasil** (1974), em seu editorial de 28 de maio, publicava: “O esclarecimento começa a vencer rapidamente as resistências que desconhecem as vantagens oferecidas pela reunião da Guanabara e do Rio de Janeiro”. Na ocasião do editorial de 02 de junho, o impresso carioca reiterava seu apoio: “É hora de colocarem-se todos acima das fronteiras municipais e estaduais, que limitam o horizonte dos interesses políticos em um ano de eleição” (**Jornal do Brasil** *apud* BRASILEIRO, 1979, p. 308-309).

Até aquele momento, de forma menos triunfalista, **O Globo** (1974), em seu editorial de 25 de maio, evidencia sua aprovação ao projeto em curso: “Estamos pensando no fator confiança (...) para instalar aqui um novo e robusto pólo de desenvolvimento econômico pelo somatório das potencialidades hoje fragmentadas ou dissonantes na região”. Essa mesma posição de adesão é reafirmada no editorial de 28 de junho de 1974, como faz notar Brasileiro: “**O Globo** sublinhou desde o primeiro editorial o novo sentido que o Governo Geisel imprimia à unificação dos estados”. E acrescenta: “Tratava-se de promover a fusão dentro de coordenadas que associavam vantagens regionais à conveniência nacional, realizando-se de fato uma atualização do nosso modelo geopolítico e geoeconômico que prosseguirá em outros atos de inspiração semelhantes” (1979, p. 310).

A fusão, portanto, representava uma nova realidade dentro do desenho conjuntural brasileiro, tendo como premissa central a proposta de desenvolvimento. Porém, é preciso ressaltar, essa proposta suscitou adversários e não se viu livre de críticas.

A afirmação do deputado federal Célio Borja sobre um virtual consenso de apoio à fusão estava longe de corresponder à realidade daquele momento histórico. Entre os políticos, principalmente os de oposição ao Governo (MDB), a fusão faria desaparecer suas expectativas em concorrer aos cargos de governador e prefeito da capital do novo estado e, ainda, da cidade de Niterói. O assunto foi matéria de primeira página da edição de 17 de junho do **Jornal do Brasil** (1974), com o título “Fusão tira esperanças de prefeitura aos políticos”, visto que, na implantação da nova unidade federativa, o Governador e os Prefeitos do Rio de Janeiro e de Niterói seriam nomeados, no período de 1975-1979.

A fusão também encontrou reações fortes por parte de expressivas personalidades que, em colunas de jornais do Rio de Janeiro, como **O Globo** e o **Jornal do Brasil**, manifestaram-se contra o projeto. As críticas mais contundentes, porém, foram escritas pelo engenheiro, economista e professor Eugênio Gudín em sua coluna do jornal **O Globo**. Além de ter exercido o cargo de Ministro da Fazenda no governo do Presidente Café Filho, Gudín foi o criador do Instituto Brasileiro de Economia e da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, instituições que consolidaram uma corrente do pensamento econômico que formou gerações de expressivos economistas brasileiros. O tema da fusão foi uma constante de sua co-

luna no jornal **O Globo**, sempre com uma abordagem irônica e um estilo capaz de tornar compreensível ao leitor o complicado tema dessa questão política e econômica. Sob os títulos “Burgo Podre” e “*Sursum Corda*”, matérias publicadas após o fato consumado da fusão, escreve Gudin sobre o despropósito dessa unificação.

“Burgo Podre” ressalta os excessos da grave fantasia criada em torno do novo estado, que surgia com potencialidades equivalentes ao estado de São Paulo: “(...) o novo Estado do Rio, pela multiplicação das potencialidades carioca e fluminense, surgirá como um pólo que já permite a previsão de alcançar, no final do decênio, os níveis de produção realizados atualmente pela economia de São Paulo”.

Para Gudin isso é um despautério “(...) primeiro, porque nunca seria possível mais do que duplicar a produção e o padrão de vida do novo Estado para igualá-lo a São Paulo em 10 anos; segundo, porque São Paulo é São Paulo porque a natureza o fez assim”. E acrescenta: “A ‘fusão’ não tem o dom milagroso de melhorar a qualidade das terras, de aumentar as safras, de acelerar a produtividade, de expandir o comércio, de melhorar a saúde e a educação”. Para ele, “A palavra PÓLO tem servido para tratar problemas econômicos sérios com fórmulas literárias. Se toda a fusão criasse um pólo mais forte, deveríamos adotar a República Unitária, seguindo até a unificação da América latina”. Termina a crônica com uma advertência: “A inteligência brasileira merece um pouco mais de respeito” (**O Globo**, 5 jul. 1974).

Usando uma expressão da liturgia da missa católica, *Sursum Corda* (elevai os corações), como um sacerdote, tenta convencer os que não aprovavam a fusão, manifestando aceitá-la como fato consumado e mostrando-se, sobretudo, disposto a “executá-la com sinceridade e espírito de colaboração”, porém, com disposição para emendá-la.

Acabou-se o debate. É Lei. Vamos executá-la com sinceridade e espírito de colaboração. Se o tempo mostrar que ela está errada, emendá-la-emos. A experiência poderá ser considerada como coroada de sucesso, ao fim de 20 anos digamos (e o que são 20 anos?): a) se a Guanabara e os Municípios a ela integrados no esquema “Região Metropolitana” tiverem resolvido seus principais problemas de infraestrutura notadamente transportes (inclusive metrô), saneamento, educação, polícia, combate à poluição e desenvolvimento

econômico; b) se o Estado do Rio (afora a Região Metropolitana) também apresentar sinais e índices favoráveis de desenvolvimento econômico de produtividade e de melhoria de padrão de vida de sua população (**O Globo**, 7 jul. 1974).

Após a implementação da fusão, a mesma imprensa que apoiou inicialmente o projeto *in totum*, passa a criticar o esvaziamento do Município do Rio de Janeiro. Em editorial de 2 de novembro de 1975 o **Jornal do Brasil** lembra que: “Já denunciemos a sobrecarga recebida pelo Município do Rio de Janeiro depois da fusão. Houve, inclusive, uma reversão de propósitos do legislador segundo o que preceitua a Lei Complementar n° 20”. E conclui: “A Prefeitura do Rio de Janeiro ficou sem patrimônio, absorvido pelo Estado, e onerou-se para se equipar, enquanto o Estado, senhor de novos domínios, devolveu o que era caro para ser mantido”.

Da mesma forma, em 18 de junho de 1976 o **Jornal do Brasil** volta à carga afirmando: “O Rio está diante de duas calamidades: a primeira é por certo sua situação de abandono, o Estado e Prefeitura transferindo-se mutuamente a responsabilidade pelo descompasso municipal”. E continua: “O Prefeito e o Governador devem primeiro eliminar suas diferenças metodológicas e descobrir um campo de ação comum”. Sete meses depois, as reclamações não se centram apenas nas mazelas do novo Município, resvalando para uma crítica ao próprio processo de fusão, como ilustra matéria publicada em 22 de janeiro de 1977 no **Jornal do Brasil**: “As lideranças cariocas – no que se incluem os seus veículos de comunicação - foram vítimas de um logro. Apoiaram a fusão nos bons propósitos e nas promessas formais e claras de defesa do patrimônio da cidade”. E conclui afirmando que “(...) a sociedade carioca não vive de teorias e preferia, por certo, sua condição de cidade auto-suficiente, se lhes fosse dado julgar a fusão e decidir o seu destino”.

No segundo ano da fusão, também, o jornal **O Globo** inicia um questionamento do processo no que se refere às perdas do Município decorrente da fragilidade da Prefeitura. No dia 27 de janeiro de 1977, o editorial de **O Globo** faz pontuações bastante incisivas: “Quem fizer o balanço dos dois primeiros anos de vida municipal verá que o Município do Rio nasceu torto, ou seja, o modelo que conformou sua criação é falho e está ameaçando a vida comunitária”. Acrescenta ainda que “(...) se dois anos depois o município novo parece financeiramente

ramente inviável, deve haver alguma coisa errada no modelo da fusão. Urge realizar reuniões e consultas urgentes sobre o impacto negativo do modelo de fusão sobre o Rio de Janeiro”.

A mídia jornalística da cidade do Rio de Janeiro seguramente ajudou nos anos seguintes a consecução de algumas demandas de repasses de verbas oriundas do Estado e da União para a Prefeitura do Rio.

Neste ano de 2015 a Lei Complementar nº 20 celebra quarenta anos. Apesar desse lapso temporal, continuam os debates e pesquisas sobre esta importante questão histórica, seja a partir das críticas da imprensa ou de artigos de destacados autores, com diferentes perspectivas, tais como: Otávio Gouvêa de Bulhões; Barbosa Lima Sobrinho; Alceu Amoroso Lima e Eugênio Gudín, que se opunham ao projeto por razões de ordem política, cultural e histórica, ou por razões econômicas.

Nesse sentido, como se observará ao longo do presente trabalho, a discussão sobre o tema ainda se mostra atual, tanto que algumas das fragilidades institucionais atuais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) são mais bem compreendidas quando se percebem as dificuldades de interação entre o município da capital e os demais municípios da Região Metropolitana.

Apesar do importante papel da mídia do Rio de Janeiro em defesa do novo município da capital, bem como o esforço da Fiega em defender a fusão, mediante documentação com dados bem elaborados e mobilização dos empresários, deve-se ter cuidado para não se esquecer da conjuntura política então vigente. A questão fusão já estava definida pelo Presidente Geisel e não havia nenhuma possibilidade de retrocesso. Aliás, a escolha do primeiro Governador do novo Estado do Rio de Janeiro era prerrogativa específica do Presidente, que escolheu o companheiro de farda e de trabalho na Petrobras, o Almirante Floriano Faria Lima.

Brasileiro (1979, p. 319-320) explicita o porquê da baixa relevância dos atores nesse importante *issue*, inclusive para os apoiadores do processo de fusão da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro. Ao examinar o processo decisório da fusão a autora conclui que “(...) a medida em si revela características básicas do sistema atual: um poder concentrado, formulador, aplicador e juiz de normas, que prescinde de participação mais ampla de grupos distintos da sociedade”. E, assim sendo, “(...) cabe ao grupo de interesse manifesto e relativamente eficaz apenas a função de apresentar o tema e fornecer apoio à

medida. Ao grupo parlamentar resta homologar a medida, sem sequer tentar reformá-la ou evitá-la”. À população atingida, por não dispor de canais de participação eficientes, *praticamente não cabe qualquer tipo de atuação*.

Sem canais de participação (plebiscito, referendo, entre outros) que possibilitassem à população alvo (cariocas e fluminenses) influir nesse processo, a fusão se tornou uma *não questão* para a maior parte da população. Entretanto, após a criação do novo Estado do Rio de Janeiro, nas últimas quatro décadas ocorreram transformações incrementais profundas, tanto nas formas de articulação política quanto, também, nas estruturas e formatos institucionais das agências públicas do estado, do município da capital e da prefeitura de Niterói, que impedem, ou tornam difícil (no mínimo, muito custoso), uma volta ao formato institucional da pré-fusão.

Apesar disso, os parlamentares federais defensores da *desfusão* apresentaram, ao longo dos primeiros 13 anos da criação do novo Estado do Rio de Janeiro, vários projetos demandando plebiscitos, sem nunca alcançarem a concretização dos seus objetivos.

Quadro 1.1 – Demandas por plebiscito sobre a fusão por ano

ANO	REPRESENTANTE	TEOR
1979	Deputado Álvaro Valle (PL/RJ)	Projeto de Lei
1987	Deputado José Maurício (PDT/RJ)	Projeto de Lei
1988	Constituintes José Maurício (PL/RJ) José Carlos Coutinho (PL/RJ) Adolfo Oliveira (PL/RJ)	Junção das Emendas Constitucionais (números 590, 832, 819).

Fonte: Evangelista (2005).

A Proposta da Emenda Constitucional favorável ao plebiscito foi colocada em votação no dia 29 de junho de 1988, sendo rejeitada pela Assembleia Nacional Constituinte por 330 votos. A orientação das bancadas do PDT, PT, PMDB, PC do B, PDC e PCB foi pelo voto contrário. O PSB, por meio do Senador Jamil Haddad (ex-prefeito do Rio), apoiou a emenda, assim como o PTB e o PL; já o PDS e o PFL deixaram o voto em aberto para os seus membros (**O Globo**, 30 jun. 1988). Sete anos depois, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aprova projeto de Alexandre Cardoso sobre referendo da população sobre a fusão (**O Globo**, 31 ag. 1995).

Em dezembro de 2003, transitou no Congresso Nacional um projeto dos deputados federais André Luiz e José Divino (PMDB/RJ)

propondo, através de plebiscito, a restauração de um novo estado da Guanabara ampliado, que incluiria a faixa litorânea de Niterói até Paraty, bem como Itaguaí, Seropédica, Pirai, Rio Claro, Mangaratiba e Angra dos Reis, além do Rio de Janeiro e Niterói. Os municípios restantes (83) formariam o novo Estado do Rio de Janeiro com capital em Campos dos Goytacazes. É interessante notar a insensatez dessa última proposta que agrega a antiga Guanabara à cidade de Niterói, além de toda a faixa litorânea até Paraty (cidade histórica), sem sequer mencionar os municípios conurbados da Baixada Fluminense.

Entretanto, essa não percepção ou rejeição (mais ou menos inconsciente) da Baixada Fluminense e demais periferias revela, em parte, a dificuldade dessa parcela da população em entender a necessidade de uma política metropolitana. Em outras palavras, perceber que a cidade do Rio de Janeiro não pode resolver muitos de seus problemas sem levar em conta todo o seu entorno metropolitano.

Outro ponto que merece atenção ocorreu em 2003, quando toma forma o movimento *Guanabara Já* que, em 2004, aglutina-se a outro novo movimento denominado *Autonomia Carioca*. Este último contou com a participação de alguns conhecidos militantes do Partido Verde, como Aspásia Camargo e Alfredo Sirkis (cf. EVANGELISTA, 2005).

Em suma, com o passar do tempo, os “Custos de Transação” (COASE, 1960) para uma pretensa *desfusão* tendem a crescer a níveis potenciais. Isso para não falar dos transtornos que afetariam, também, o setor privado. Portanto, os eventuais movimentos de pequenos grupos de setores médios demandando o desmanche da fusão apresentam, cada vez mais, menor capacidade de arrematamento de filiados e, portanto, não têm qualquer chance de obterem sucesso.

3. A questão institucional

Os processos de mudanças institucionais de grande porte visando tanto a fusão como a *desfusão* de órgãos públicos complexos como os dos estados federados apresentam duas características básicas: a primeira é a necessidade de um financiador externo, no caso o Governo federal, disposto ou obrigado por lei a bancar a maioria desses custos, sendo parte considerável deles sem retorno; a segunda diz respeito aos diversos *efeitos perversos* não esperados, que em um primeiro momento aparecem com mais destaque do que os *efeitos positivos*, que geralmente necessitam de muito mais tempo para serem notados. Para os políticos

que desejavam ser reeleitos nas eleições seguintes, o quadro acima não era nada alvissareiro.

No caso da fusão, o Governo Federal priorizou um objetivo estratégico de longo prazo, ou seja, a viabilização de um novo estado de grande porte capaz de interagir cada vez melhor com São Paulo e Minas Gerais, os dois outros polos da Região Sudeste. Os dados abaixo sobre o crescimento da Industrialização, entre 1940 e 1970, mostram que, mesmo se unidos, os dois ex-estados (Guanabara e Estado do Rio) poderiam diminuir muito pouco a defasagem crescente em relação a São Paulo.

Tabela 1.1 – Participação percentual dos dois ex-estados (DF/Guanabara e Estado do Rio) e de São Paulo na produção industrial do Brasil (1940 - 1970)

Ano	Distrito Federal / Guanabara	Rio de Janeiro (Antigo)	São Paulo
1940	21,72	4,12	38,20
1950	15,84	5,81	46,40
1960	9,66	7,13	54,29
1970	9,32	7,42	55,89

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) *apud* Brasileiro, 1979, p. 22.

Os dados acima mostram o crescimento constante e sustentável da Indústria de São Paulo em contrapartida à do Distrito Federal/Guanabara, que faz justamente o trajeto oposto. É preciso observar que, se em 1940 os índices de industrialização nacional do antigo Estado do Rio de Janeiro (4,12%) estavam muito abaixo dos índices do Distrito Federal/Guanabara (21,72%), três décadas depois (1970) o crescimento constante, ainda que lento, do antigo Estado do Rio (7,42%) o aproxima do Distrito Federal/Guanabara (9,32%).

Quando da fusão, a Guanabara, em termos de comércio e serviços, encontrava-se em uma posição bem mais vantajosa que a do antigo Estado do Rio. Já no que se refere à questão industrial, este último estava prestes a suplantando a Cidade-Estado. Um dos motivos para esse emparelhamento do setor industrial era que parte da indústria da cidade estava paulatinamente se transferindo para a Baixada Fluminense devido a melhores condições econômicas, como colocado anteriormente (preço da terra, mão de obra, escoamento de mercadoria, entre outras).

Em setembro de 1974, o Presidente Geisel nomeia o vice-almirante

te Floriano Faria Lima para o cargo de Governador da nova unidade federativa, o Rio de Janeiro. O Governador da fusão monta sua equipe, de caráter eminentemente técnico e apertado, em 3 de outubro desse mesmo ano, sob a coordenação do futuro Secretário de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, Ronaldo Costa Couto. Faria Lima refere-se ao convite que lhe fez o presidente Geisel para assumir o governo do novo Estado do Rio de Janeiro como “(...) uma convocação. Na verdade, foi mais uma convocação. (...) quando recebi ordens para ir imediatamente a Brasília (...) fui ao encontro do presidente Geisel. (...) ele praticamente me convocou para ser o governador do novo estado. Disse-me ele: ‘Eu tinha vários candidatos, mas não tem jeito, vai ser você’” (FARIA LIMA *apud* MOTTA; SARMENTO, 2001, p. 29).

A questão político-partidária tem relevância primordial na construção mítica do grande Estado do Rio de Janeiro, posto que as autoridades considerem ser primordial retirar o fermento político que alimentava o país, pela atuação de grupos políticos locais, notadamente os da Guanabara, dado o seu caráter contestador ao regime militar. Por essa razão, a escolha do governador da fusão não poderia ser feita por critérios político-partidários porque o indicado “(...) não deveria ter amarras no passado, compromissos no presente e nem expectativas para o futuro; o governador da fusão deveria compreender e assumir a tarefa de realizá-la como uma missão, cujo sucesso dependeria da ação do *comandante*” (FARIA LIMA *apud* MOTTA; SARMENTO, 2001, p. 34).

O processo de fusão foi realizado de forma autoritária, com um programa de governo “soit disant” apolítico, que terminou por acarretar diversos impactos institucionais negativos não esperados tanto para o novo município do Rio de Janeiro como também para o próprio governo federal. O governo apolítico e técnico de Faria Lima impossibilitou que a base de apoio do governo federal pudesse ampliar a votação do partido oficial (ARENA) na eleição estadual, facilitando o retorno de Chagas Freitas ao poder na qualidade de primeiro Governador do novo Estado do Rio de Janeiro, em eleição indireta.

O novo Estado incorporou cerca de 180 mil funcionários estaduais da Guanabara, que em 1974 consumiram por volta de 63% da sua receita e 95 mil servidores públicos do ex-Estado do Rio, que representaram uma despesa de 59% naquele ano. O primeiro desafio foi padronizar em um mesmo regimento duas legislações diferentes e

equalizar, de forma incremental, os vencimentos de funcionários que exerciam os mesmos cargos. Destaca-se que, relativamente, tanto o desempenho como os vencimentos dos funcionários da Guanabara eram maiores que os do antigo Estado do Rio (BRASILEIRO, 1979).

Em termos institucionais, os primeiros prejudicados foram a cidade de Niterói, que perdeu seu *status* de capital, e a maioria das instituições do governo do antigo Estado do Rio, bem como o município do Rio de Janeiro que, como capital do novo Estado do Rio de Janeiro, perdeu algumas de suas instituições para o novo Estado do Rio de Janeiro. Sobre a cidade de Niterói é importante e esclarecedor o discurso proferido pelo senador Nelson Carneiro alguns meses após a fusão: “Niterói, hoje, é uma cidade que sofre a ausência do Governo do Estado; o Palácio do Ingá está fechado e não tem serventia; o Tribunal de Justiça ali não mais funciona; o Tribunal de Contas transferiu-se para a antiga Guanabara”. O senador afirma que Niterói é uma “(...) cidade abandonada pelo Governo, como nos tempos da guerra. Os chefes de Estado, com as suas cortes, com o seu funcionalismo mais graduado abandonam a cidade, deixando apenas os moradores” (Diário do Congresso Nacional, 1975 *apud* EVANGELISTA, 2005).

Enquanto a cidade de Niterói perdia força e *status* por deixar de ser capital de um estado, a cidade do Rio de Janeiro enfrentava dificuldades para criar a sua Prefeitura. A fusão transforma a Cidade-Estado do Rio em município onde se instala a capital do novo Estado. Pela Lei Complementar Estadual caberia ao governador, por meio de decreto-lei, tanto definir a estrutura administrativa e as competências do novo município como designar o seu Prefeito. Enquanto não fosse editado esse decreto-lei, caberia ao “(...) município do Rio de Janeiro administrar os bens, rendas e serviços do atual estado da Guanabara” (BRASILEIRO, 1979, p. 216). Na prática, como mostra o autor, ocorreu o oposto, ou seja, optou-se por “(...) deixar a cargo do Estado até que efetivamente se preparem a administração e a operação dos serviços municipais mediante, especialmente, celebração de convênios” (p. 217).

Uma das críticas feita por parte da mídia e de setores que não aprovavam a fusão foi a de que, desde os seus primeiros dias de funcionamento, o novo Estado teria açambarcado todas as estruturas administrativas importantes do ex-Estado da Guanabara, a ponto de não reservar sequer um imóvel para a futura sede da Prefeitura do município.

Seja por iniciativa do governo estadual ou por convênios com o

município, permanece na mão do Estado uma larga gama de serviços². Assim os serviços e obras de grande envergadura, especialmente os que eram mais caros, continuaram nas mãos do Estado, tais como, gás canalizado, infraestrutura industrial e parte do sistema viário, entre outros³.

A volta do *chaguismo* no Rio de Janeiro, diferentemente, por exemplo, do que ocorreu em Minas Gerais na mesma época⁴, jogou por terra a proposta anterior de planejamento governamental como esteio da política estadual. Para o *clientelismo*, qualquer forma de Planejamento é vista de fato como um problema a ser extirpado e jamais uma solução⁵.

Em relação à questão institucional, os principais óbices ao êxito das experiências acima aludidas foram: a carência de mão de obra especializada; o baixo índice de redundâncias organizacionais em áreas críticas; a complexidade do aparelho de Estado (onde normalmente convivem agências com diferentes níveis de desempenho e com paradigmas distintos); as resistências dos órgãos setoriais à intromissão do Planejamento; e a falta de controle de recursos estratégicos por parte das agências centrais de planejamento⁶.

No caso brasileiro, o planejamento governamental de âmbito federal foi marcado por essa problemática que se refletiu, também, no planejamento urbano⁷. Pode-se dizer que, a partir da segunda metade da década de 1970, o governo federal começa de forma incremental a

² Alguns deles até hoje, isso por motivos que transcendem o tema em pauta, decorrentes tanto do papel institucional dúbio, ou recorrentes, reservados a cada ente federativo (por exemplo, saneamento: estado *versus* municípios), como também por fatores relacionados aos desafios de regiões metropolitanas, onde, por vezes, torna-se necessária, inclusive, a participação direta do governo federal (por ex. metrô em algumas metrópoles).

³ Jornal **O Globo** de 13 mar. 1977 *apud* Brasileiro (1979, p. 226).

⁴ Vale ressaltar que, após ser secretário de Planejamento do estado do Rio de Janeiro no governo Faria Lima (1975-79), Ronaldo da Costa Couto ocupou o cargo de Secretário de Planejamento do estado de Minas Gerais e de presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, durante o governo Tancredo Neves (1983-1984), onde manteve uma política desenvolvida por Paulo Haddad (1979-1982) que apresentava pontos comuns com a implementada, anteriormente, no Estado do Rio de Janeiro.

⁵ Ainda que isso não seja explicitado em discurso, qualquer intento de priorizar regras e objetivos bem definidos de gestão apresenta dificuldades para governos clientelistas que, com raras exceções, sempre priorizam políticas distributivas e pontuais (ex. obras físicas de impacto) e pouca atenção às políticas regulatórias.

⁶ Ver Waterston (1969).

⁷ Ver Cintra e Haddad (1978).

apresentar sinais de abandono das tentativas compreensivas, globalizantes e integradas de planejamento, iniciando os primeiros passos em direção ao que, posteriormente nos anos de 1980, seria chamado de planejamento participativo.

A consciência do fim do milagre econômico, o agravamento da crise, a impossibilidade de governar enfatizando somente grandes projetos, a derrota do então governo militar nas eleições gerais de 1974 levaram a uma inflexão gradual nas diretrizes governamentais. No esteio do processo de *abertura política* procurou-se resgatar e revalorizar a questão social, redescobriu-se o interesse pelas pequenas obras capazes de minimizar os problemas locais, contando para isso com a participação da população, e abriu-se caminho para a legitimação dos chamados *Movimentos Sociais Urbanos*, interlocutores privilegiados da população junto ao Poder Público.

4. Balanço e desdobramentos: a “path dependence” e as dificuldades da gestão metropolitana do Rio de Janeiro

O trabalho partiu da premissa de que o Presidente Geisel considerava importante a criação de um novo estado federado forte, capaz de concorrer com São Paulo e Minas Gerais, de forma a criar mais um lócus de grande crescimento econômico e de atração de capitais, indústrias e serviços especializados para o Brasil. Em outras palavras, o governo central analisava o tema da fusão sob um enfoque nacional geopolítico e não estava disposto a abrir espaços de debates e decisões que pudessem colocar em risco o projeto em curso.

Essa postura favoreceu o enfrentamento da difícil tarefa de iniciar o processo de aglutinação de duas realidades institucionais bastantes diferenciadas, que apresentavam dilemas e desafios de vários tipos. Por outro lado, ao não possibilitar aos Poderes Legislativos o mínimo de espaço decisório (*politics*) nas Assembleias Legislativas dos estados interessados (Guanabara e Rio de Janeiro), sequer para as demandas de políticas (*policy*) do partido oficial (ARENA), o governador Faria Lima inviabilizou a possibilidade de fazer o seu sucessor, ou seja, permitiu o retorno da oposição chaguista de corte *clientelista* ao poder do novo estado do Rio de Janeiro.

Rezende (1992, p. 18) considera ser apropriado descrever esse

processo como uma *fusão sem contestação*. O autor lembra que, se nesse momento o clima fosse de normalidade democrática, “(...) caberia ao Congresso discutir, modificar, vetar em parte ou até integralmente a proposta” do Presidente Geisel. E acrescenta que “(...) durante os governos militares, deputados e senadores eram figuras quase decorativas, apenas referendavam, davam legitimidade às decisões tomadas no Palácio do Planalto. E foi exatamente o que aconteceu com a fusão”.

É clara a constatação de que a fusão, em princípio, possui argumentos fortes em nível nacional. Entretanto, esse processo em um ambiente democrático teria muitas dificuldades de ser aprovado. Primeiramente, pela *dependência de trajetória (path dependence)* dos grupos políticos mais fortes nos dois estados envolvidos. Não interessava nem à *máquina chaguista* que controlava a Guanabara e muito menos ao Grupo *Amarelista* de Amaral Peixoto que era, então, hegemônico no antigo Estado do Rio de Janeiro. Nas palavras de Luiz Cesar Ribeiro, neste livro, sobre a fusão entre o antigo Estado do Rio de Janeiro, então cidade-estado da Guanabara, e seus impactos institucionais e políticos:

O fato de esta mudança institucional ocorrer por uma decisão autoritária por razões puramente geoestratégicas da ditadura militar, coincidindo com criação da região metropolitana do Rio de Janeiro como realidade institucional, deixou um legado histórico cuja característica principal é a atrofia política da metrópole. Por um lado, por manter territórios fragmentados por duas máquinas⁸ políticas eleitorais alimentadas por dinâmicas absolutamente segmentadas. A comandada pelo grupo dos “Amarelistas” fundada no controle do que passou a ser “interior” do novo Estado do Rio de Janeiro, com toda sua pobreza e ausência de dinamismo econômico e social, e a máquina “Chaguista” fundada no controle da ex-cidade-estado da Guanabara, território de concentração da riqueza e da economia dinâmica. Os municípios metropolitanos passam a construir o território de disputa destas duas máquinas, através das práticas tradicionais da política brasileira (RIBEIRO, 2015, p. 34).

Além disso, provavelmente a classe média carioca, incluindo não apenas a Zona Sul mas o próprio subúrbio, perceberia que em termos

⁸ O conceito de máquina política aqui usada foi elaborado por Eli Diniz (DINIZ, 1992).

de retornos financeiros e de obras públicas, pelo menos, de curto e médio prazo, seria muito mais interessante manter o formato de Cidade-Estado, que arrecadava ao mesmo tempo dois grandes impostos: o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação/ICMS (estadual) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza/ISS (municipal).

Os efeitos de *path dependence* se expressaram na criação de um organismo de governança metropolitana forte tecnicamente, mas sem legitimidade para produzir políticas públicas efetivas. Sem legitimidade política e social, pois, como pudemos perceber ao longo do texto, as classes médias moradoras das áreas abastadas e nem as classes populares dos subúrbios da ex cidade-estado se veem representadas no novo organismo político (RIBEIRO, 2015, p. 35).

Todo o mito carioca sobre as idiosincrasias positivas do Rio de Janeiro, uma espécie de New York do hemisfério Sul em termos políticos, culturais e de beleza natural, se bem apresentados, dificultaria enormemente essa fusão, mesmo contando com o apoio de atores importantes como o dos empresários industriais. Para perceber a importância, ainda hoje, do charme carioca, basta mencionar algumas frases do Caderno Especial do jornal **O Globo**, sobre a cidade e os moradores do Rio de Janeiro:

A cidade que não cansa de se reinventar; O Cristo reina soberano no cenário verde; Cidade maravilha mutante ... (mas) com janelas abertas para o passado; Foi aqui (Zona Portuária) com a mistura de tantas expressões que surgiu boa parte do que chamamos de cultura carioca; Movidos ... por amor à primeira vista estrangeiros adotam a cidade e assumem hábitos de nativos e, mesmo não negando os problemas, defendem o Rio de seus críticos; Verde é a cor de 30% do território; As pessoas daqui são muito diferentes das de outros lugares, Todo mundo é feliz. Não é preciso muito para ser feliz aqui (23 dez. 2013).

Não se pode negar que o histórico charme da cidade leva brasileiros com mais recursos financeiros, de todos os rincões do país, a manter um imóvel na cidade maravilhosa. Claro que a trajetória his-

tórica da cidade, que garante uma grande visibilidade nacional e, inclusive, internacional, facilita a atração de negócios sofisticados, sedes de empresas, centro de pesquisas, turismo, formação ou embrião de redes produtivas, bem como a atração de grandes eventos (em 2012, o Rio de Janeiro ocupou o 10º lugar entre as cidades que mais sediaram eventos internacionais no mundo). Isso possibilita, também, maior cacife político para demandas de necessidades e, por vezes, benesses do governo estadual e federal.

Apesar disso - ou quiçá em decorrência das idiossincrasias da cidade, acima citadas - mesmo com a aprovação da fusão, não ocorreu uma maior integração entre a cidade polo e os demais municípios metropolitanos conurbados. Atualmente, segundo Santos e colaboradores (2013, p. 69), “(...) a RMRJ não dispõe de um ente de gestão metropolitana para que o planejamento e as ações territoriais sejam orientados a partir de uma visão integrada do arranjo metropolitano”. E continuam: “A FUNDREM⁹ representa a primeira e única iniciativa neste sentido. Após sua extinção, nenhuma outra instituição foi criada, mesmo que outros órgãos, conselhos e agências venham atuando, setorialmente, sob a perspectiva metropolitana”.

Os autores afirmam que a falta de ações integradas entre os municípios da RMRJ, a não participação da sociedade civil organizada (incluindo o empresariado), é fato histórico, remontando não só ao modo usual de gestão das administrações no passado (decisões originárias exclusivamente do poder público) como “(...) também ao descolamento existente entre o núcleo metropolitano - a cidade do Rio de Janeiro - e os municípios periféricos”. Concluem, lembrando que “(...) a cidade foi por quase duzentos anos a sede do Vice-Reino, do Império e da República, enquanto os demais municípios que hoje integram a RMRJ pertenciam à outra província” (SANTOS *et al.*, 2013, p. 184).

Durante os governos militares, quando todas as nove regiões metropolitanas possuíam o mesmo formato institucional e transferências de recursos oriundas da União (e do Estado), chamava atenção a fragilidade da RMRJ, se comparada às de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, o que continua ocorrendo até os dias atuais. Tanto é assim que, após a redemocratização do país, as cidades mencionadas continuaram, ainda que de formas distintas, a manter uma Agência

⁹ Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana, cujo primeiro diretor, o arquiteto Jaime Lerner, veio para o Rio com muitas ideias, terminando por esbarrar num certo ciúme político em relação a seu brilho próprio, sendo, então, destituído.

Metropolitana. Em suma, entre os estados mais desenvolvidos, o Rio de Janeiro é o único que após a extinção da Fundrem - criada de forma compulsória durante o regime militar - não possui um órgão metropolitano com funções ampliadas.

Comparando o desempenho dos Arranjos Institucionais de gestão das 12 maiores regiões metropolitanas das capitais dos estados federados, a RMRJ encontra-se, em termos relativos, muito mal posicionada.

Tabela 1.2 – Arranjos institucionais de gestão metropolitana: pontuação das RMs a partir de dois tipos de Índice: “Sistema de Gestão Institucionalizada” (SGI)¹⁰ e – “Articulações para Governança” (APG)¹¹ (jun. 2013)

Regiões Metropolitanas	SGI	APG	Pontuação Total
1. São Paulo	62	32	94
2. Belo Horizonte	43	26	69
3. Recife	43	16	59
4. Porto Alegre	38	12	50
5. Goiânia	38	10	48
6. Curitiba	36	12	48
7. Salvador	27	10	37
8. Rio de Janeiro	28	08	36
9. Fortaleza	14	20	34
10. Vitória	30	02	32
11. Ride Distrito Federal	21	10	31
12. Belém	24	02	26

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados de Costa e Tsukumo, Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), 2013.

No que se refere ao Sistema de Gestão Institucionalizada (SGI), a RMBH ocupa a nona posição, acima apenas de Belém, Fortaleza e da Ride Distrito Federal (Brasília)¹². No que diz respeito à Articulação

¹⁰ O índice SGM (Sistema de Gestão Metropolitana) foi montado a partir das seguintes variáveis metropolitanas: instâncias responsáveis pela gestão; fundos específicos para financiamento; conselhos consultivos e deliberativos; programas nos orçamentos estaduais; e instrumentos de planejamento utilizados.

¹¹ O índice APG (Articulações para Governança) metropolitano foi elaborado levando em conta as seguintes variáveis: consórcios entre municípios e/ou estado; as articulações específicas para gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs); as câmaras técnicas, notadamente no âmbito dos conselhos metropolitanos; associações de municípios; as parcerias público-privadas (PPPs); os conselhos setoriais; e as conferências e os comitês com atuação no âmbito metropolitano.

¹² Na verdade não se trata de uma Região Metropolitana clássica, pois além do Distrito Federal envolve municípios de Goiás e Minas Gerais mais próximos de Brasília. Evidentemente que articular municípios de três entes federativos é um desafio muito mais complexo.

para Governança (APA), a RMRJ se encontra na oitava posição, o mesmo ocorrendo em relação à Pontuação Total, que é o resultado da soma dos dois índices citados.

Vale lembrar que a RMRJ se encontra comparativamente melhor situada em outros *rankings*, tais como: tamanho da população (2º); PIB total (2º); Transporte Aéreo (2º), IDHM (6º), entre outros. Em outras palavras, o desempenho institucional da RMRJ é atípico e somente pode ser entendido como resultante de uma maior dificuldade de articulação política da nova Prefeitura da Capital com os municípios oriundos de outro estado (antigo Estado do Rio de Janeiro) que apresentavam, inclusive, uma cultura e prática política sem maiores interações com a Guanabara.

A partir da análise sobre o processo de fusão, torna-se claro que, com a ausência de um arranjo institucional voltado exclusivamente para a governança metropolitana, não será possível o enfrentamento adequado das questões de interesse comum (transporte público, saneamento, ocupação do solo). Sem um forte movimento articulado entre o Estado Federado e a Prefeitura da Capital, com apoio das grandes Prefeituras da Baixada Fluminense, não será possível enfrentar o desafio da gestão metropolitana.

A manutenção do *status quo* acarreta falta de coordenação e planejamento, dificultando tanto o envolvimento cooperativo entre as Prefeituras como uma maior participação dos movimentos da sociedade organizada. Ainda que se possam destacar importantes atividades oriundas das diferentes Secretarias de Estado, estas ocorrem de forma pontual, e não são suficientes para se alcançar avanços significativos a nível metropolitano.

Em nível macro, o desafio metropolitano é uma questão que no Brasil perpassa as três esferas do poder público, exigindo tanto as coordenações de políticas públicas horizontais (entre órgãos do estado) como verticais, ou seja, exigindo uma cooperação entre órgãos estaduais municipais e federais¹³.

Além disso, no caso da RMRJ, a criação de uma Agência Metropolitana depende da aprovação da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais da RMRJ. Com tais características, a criação e o desenho institucional de uma Região Metropolitana exigiriam um grande en-

¹³ No federalismo brasileiro, o envolvimento da União em uma Política Metropolitana nacional, tal como existe para a Saúde e Educação, seria fundamental para o enfrentamento desse desafio nas grandes metrópoles.

volvimento prévio do governo do estado e das Prefeituras de grande porte (*politics*). Os *custos de transações* dessa fase são altos e, se não houver um forte envolvimento e cooperação entre os atores portadores de maiores recursos críticos (governo Estadual e grandes Prefeituras), dificilmente o tema entrará na agenda da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro como prioridades “decisionais”.

No caso especial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mesmo no início da Fundrem, a nova Prefeitura do Rio de Janeiro boicotava as reuniões dos municípios convocadas pela Agência Metropolitana. Essa postura de não cooperação histórica da Prefeitura da capital, aliada à inexistência de uma Agência Metropolitana, explica o porquê do baixo desempenho dos órgãos públicos que atuam de forma não articulada na RMRJ, quando comparado com todas as demais grandes Regiões Metropolitanas do país, como se constatou acima.

Correndo paralelamente a *politics*, há também outro difícil desafio de pensar o formato institucional de uma política pública (*policy*) capaz de gerar efeitos positivos para todos os atores interessados. Como no caso anterior (*politics*), aqui também não há *receita de bolo*, mas a questão exige uma discussão profunda de modo a garantir um pacto fortemente majoritário. O que se pode dizer no caso da *policy* é o que se deve evitar.

Primeiramente, o peso de cada ator nessa discussão deve ser levado em conta, ou seja, um formato institucional em que todos sejam homogêneos no que tange aos recursos de participação e representação está fadado ao fracasso. Isso levaria a uma lógica de deserção (boicote - de forma aberta ou indireta) da ação coletiva do governo estadual e das grandes Prefeituras no processo político metropolitano.

Outro formato indesejável e ineficiente seria o oposto do que foi anteriormente apresentado. Não há sentido propor um formato institucional no qual o poder de cada ator corresponda exatamente ao que já existe. Em outras palavras, propor um modelo institucional que replique a correlação de forças existentes, além de extremamente conservador, não tem como incentivar o engajamento da maioria dos atores. Em suma, deve-se pensar políticas públicas que possibilitem algum “empoderamento” aos atores mais fragilizados (como é o caso dos pequenos municípios), ou ainda não envolvidos com a política metropolitana (a exemplo dos representantes da sociedade organizada indicados por um fórum de entidades).

As breves considerações sobre a questão metropolitana estão lon-

ge de cobrir os enormes desafios que a temática apresenta. Para citar apenas dois, eles vão desde levar em conta a política tributária (renda) até a reforma política, ou seja, possíveis formas de representação vinculadas à Região Metropolitana.

Concluindo, a política metropolitana no caso do Rio de Janeiro nada possui de estanque ou sincrônico, tanto que o processo de fusão iluminou importantes aspectos dos dilemas metropolitanos atuais. Uma abordagem diacrônica, na qual a história importa, pode contribuir para um projeto metropolitano em que a participação e a representação agreguem, de fato, valor aos compromissos políticos. Em outras palavras, é possível uma posição normativa em busca de um equilíbrio cooperativo no qual os “custos de transação” poderão vir a ser internalizados segundo parâmetros democráticos.

Referências

- ASSIS, Machado de. A Capital. Jornal **Gazeta de Notícias**, Rio de Janeiro, 7 jun. 1896.
- BORJA, C. A Fusão é Consenso. Jornal **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 jul. 1974.
- BRASIL. A Constituição de 1824. In: COSTA PORTO, Walter (Org). **Coleção Constituições Brasileiras**. Volume 1. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. p. 79-116.
- BRASIL. Ato Adicional à Constituição Política do Império do Brasil, 12 de agosto de 1834. Rio de Janeiro, 13º da Independência e do Império, 1834.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de Fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, 1891.
- BRASIL. Lei Complementar nº 20. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. 1º julho de 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp20.htm>.
- BRASILEIRO, Ana Maria. **A Fusão: Análise de uma Política Pública**. Brasília: IPEA, 1979.
- CALMON, Pedro. A Federação e o Brasil. Apud NOGUEIRA, Octaciano. A Constituição de 1824. In: COSTA PORTO, Walter (Org). **Coleção Constituições Brasileiras**. Volume 1. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. p. 31.
- CAMPOS, R. Finie La Doceur de Vivre. Jornal **O Globo**, Rio de Janeiro, 3 jul. 1974.
- CARNEIRO, Nelson. Debate com Osires Teixeira em Diário do Congresso

Nacional, DCN 2, de 4 de jun. 1975, p. 2295. In: EVANGELISTA, Helio de Araujo. A luta pela fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. A luta pela desfusão no atual estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, **Revista Geo-Paisagem**, Ano 4, nº 8, 2005.

CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as Cidades. In: CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. (Orgs). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.115-137.

COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*. **Review**, nº 82, p. 713-719, 1960.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. IPEA, 2013, p. 15-44. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v1_web.pdf>

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

EVANGELISTA, Helio de Araujo. A luta pela fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. A luta pela desfusão no atual estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, **Revista Geo-Paisagem**, Ano 4, nº 8, 2005.

FREIRE, Américo; SARMENTO, C. E. Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969). In: MOTTA Marly; FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo (Orgs.). **A política Carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 21-51.

GUDIN, E. Burgo Podre. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 5 jul. 1974.

GUDIN, E. *Sursum Corda*. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 7 jul. 1974.

LOBO, Yolanda; FARIA, Lia. Um dia quem sabe? A educação e a construção do grande estado único do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, nº 13-14, maio-dez, p. 103-122, 2004.

MOTTA Marly; SARMENTO, Carlos Eduardo. **Um estado em questão**: 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ALERJ/FGV, 2001.

NOGUEIRA, Octaciano. A Constituição de 1824. In: COSTA PORTO, Walter (Org.). **Coleção Constituições Brasileiras**. Volume 1. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

PMRJ, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 23 dez. 2013. Caderno Especial.

REZENDE, Luiz Eduardo. **O Pensamento Político dos Constituintes Estaduais de 1975**. Rio de Janeiro: Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ). Coleção Tiradentes. 1992.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. A dinâmica da reprodução da ordem urbana desigual na metrópole. In: RIBEIRO, L. C.; LAGO, Luciana (Orgs.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles / Letra Capital (no prelo).

RIFF, Tito. **O Estado, a Fusão e a Região Metropolitana** (mimeo). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

SANTOS, A. S.; *et al.* Governança Metropolitana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013, p. 165-185. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v1_web.pdf>

SARMENTO, Carlos Eduardo. **O Espelho Partido da Metrópole: Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1963)**. Rio de Janeiro: Folha Seca / FAPERJ, 2008.

SILVA, Bruna Milheiro. Capitães, Famílias e Terras: a ocupação territorial do Rio de Janeiro na primeira metade do século XVII. **ANAIS DO XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH/São Paulo**, julho, 2011.

WATERSTON, A. **Planificación del Desarrollo**. México: Fondo de Cultura, 1969.

Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole

Hipólita Siqueira¹

Resumo: Desde o início dos anos 1990, o Estado do Rio de Janeiro vem apresentando algumas mudanças importantes em sua dinâmica econômica, de modo bem distinto dos anos 1980, caracterizados por forte crise econômica e social. A expansão do setor de extração do petróleo e as políticas macroeconômicas dos anos 2000 são elementos importantes para a trajetória mais recente. Este capítulo busca analisar a natureza e os determinantes dessas transformações, considerando as principais tendências quantitativas e qualitativas na estrutura produtiva (setorial e regional) e na divisão espacial do trabalho fluminense e da região metropolitana, inserindo-os no contexto das transformações mais gerais do país.

Palavras-chave: Economia fluminense; dinâmica econômica; estrutura produtiva; divisão espacial do trabalho; reorganização territorial.

Abstract: Since the early 1990s, the State of Rio de Janeiro has been presenting some major changes in its economic dynamics, quite distinctly from the 1980s, characterized by strong economic and social crisis. The expansion of oil extraction and the macroeconomic policies of the 2000s are important elements for this recovery. This chapter seeks to analyze the nature and determinants of these changes, considering the main quantitative and qualitative trends in the productive structure (industrial and regional) and spatial division of labor, placing them in the context of more general transformations of the State and its metropolitan region.

Keywords: Rio de Janeiro; economic dynamics; productive structure; spatial division of labor; territorial restructuring.

¹ A autora agradece os valiosos comentários e sugestões de leitura de Robson Dias da Silva.

Introdução

Assim como no contexto nacional, os anos 1980 foram de baixo crescimento do produto interno e emprego, tanto no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) quanto em sua região metropolitana. Isso ocorreu por fatores diversos, dentre os quais a redução do investimento (notadamente o público) e achatamento salarial, nesse caso, com impacto mais presente no espaço metropolitano, fortemente estruturado em setores “bens-salário”. Entretanto, desde o início dos anos 1990, o ERJ vem apresentando algumas mudanças importantes em sua dinâmica econômica de modo bem distinto da década anterior, caracterizada por forte crise econômica e social.

No novo contexto macroeconômico do país, de retomada do crescimento, a partir de 2004, o ERJ alcançou a primeira posição no total de anúncios de projetos de investimentos em Unidades Federativas (UFs) brasileiras², principalmente, em decorrência do desempenho e das perspectivas de expansão das atividades de extração e refino de petróleo e dos preparativos para a realização de megaeventos internacionais (Copa de 2014 e Jogos Olímpicos 2016, dentre outros).

Tais mudanças merecem uma análise sobre a natureza e os determinantes dessa trajetória, considerando as principais tendências quantitativas e qualitativas e as possibilidades de alteração das questões estruturais socioespaciais fluminenses. Do ponto de vista da estrutura produtiva e da divisão espacial do trabalho, são observados alguns indicativos de diversificação setorial e de interiorização das atividades produtivas pelo território estadual e no interior da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Entre esses indicativos se destacam investimentos *greenfields*, seja de novos setores e/ou unidades produtivas em regiões até então com baixa importância para a economia estadual ou, em outros casos, regiões de maior tradição industrial no contexto regional, tal como o Sul Fluminense.

Neste capítulo, busca-se examinar as principais mudanças na estrutura produtiva (setorial e regional) e na divisão espacial do trabalho do ERJ e da RMRJ, inserindo-os no contexto das transformações mais gerais do país, desde os anos 1980. A principal hipótese a ser exami-

² Informações da Rede Nacional de Informações sobre o Investimento (RENAI) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, com base em relatório consolidado sobre os projetos de investimento com decisão de localização já definida para o período 2004-2010.

nada é a de que as transformações pelas quais passam a RMRJ e o ERJ como um todo, embora positivas em termos de suas potencialidades, ainda não sinalizam no sentido de um movimento de “interiorização integradora”, capaz de alterar significativamente o histórico padrão de alta concentração econômica na RMRJ, sobretudo no Município do Rio de Janeiro (MRJ).

O capítulo está dividido em três seções. Em uma breve perspectiva histórica, na primeira seção é examinado o desempenho econômico do ERJ e os desdobramentos em sua base produtiva ao longo dos processos de industrialização e integração do mercado nacional brasileiro, entre 1930-80. A análise foi feita a partir de uma revisão sobre os estudos urbanos e regionais (cariocas e fluminenses), buscando compreender a configuração da estrutura produtiva e a organização do território. Na segunda seção, buscou-se caracterizar os principais determinantes da dinâmica econômica fluminense entre 1980-2010 e as mudanças na inserção do ERJ na divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Na terceira seção, a análise concentrou-se no exame das principais alterações e tendências quantitativas e qualitativas na estrutura produtiva estadual e metropolitana. Por último, são feitas algumas considerações finais.

1. Dinâmica econômica e desdobramentos na base produtiva do ERJ: breve perspectiva histórica

Ao longo dos processos de industrialização e de integração do mercado nacional (1930-1980), a economia fluminense foi tributária do movimento econômico expansivo. Embora sob ritmo inferior à média nacional, foi fortemente influenciada pelas altas taxas de crescimento econômico e pela atuação do Estado, tanto em termos dos gastos públicos como dos investimentos das empresas estatais.

Como analisado em Silva (2012), pode-se afirmar que o suposto “esvaziamento econômico” indicado por alguns estudos - ressaltando as perdas de participação relativa da economia fluminense no PIB nacional (de 21% para 13,2%, entre 1939-80) e da função de capital política do país - foi mais de caráter “estatístico”. A expressão “esvaziamento econômico” não seria muito adequada para analisar a dinâmica econômica fluminense nesse período, uma vez que sugere diminuição/destruição de capacidade produtiva, não correspondendo, por-

tanto, à trajetória expansiva daquele período. Assim, como em todos os processos que envolvem profundas transformações estruturais produtivas e territoriais, houve perdas absolutas (transferência de setores da administração pública, desestruturação de setores tradicionais de bens de consumo não duráveis como alimentos, bebidas e têxtil), entretanto, sem redução real da renda estadual.

Ademais, ao longo do período entre 1930-80, o atual território fluminense foi receptor de investimentos de empresas estatais estratégicas para o processo de industrialização nacional. Tanto em sua fase restringida como na fase do grande salto para a industrialização pesada, a instalação de setores da indústria de base e de bens intermediários contribuiu para diversificar a matriz industrial do país (Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, Fábrica Nacional de Motores, Petrobras, Eletrobras, dentre outros).

No II PND (1975-79), foi prevista a instalação de um grande bloco de investimentos cuja implantação se daria, majoritariamente, em regiões fora da RMRJ e em setores de bens intermediários, com destaque para a pesquisa e exploração de petróleo na Bacia de Campos na região Norte Fluminense; expansão do complexo de usinas nucleares em Angra dos Reis; e previsão de uma segunda usina siderúrgica (CSN II) em Itaguaí³.

Apesar da perspectiva desconcentradora do período militar, no MRJ também foram programadas a instalação da Valesul, pela CVRD, no distrito de Santa Cruz (zona oeste carioca), bem como iniciativas de desenvolvimento de setores de alta tecnologia. Na zona norte carioca, foram criados centros de pesquisa e ensino de pós-graduação (petróleo, energia elétrica, recursos minerais e telecomunicações) na Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ/Ilha do Fundão; e fortalecida a área de biotecnologia da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Manguinhos (Laboratórios de Tecnologia em Produtos Biológicos e de Produtos Quimioterápicos, atuais Bio-Manguinhos e Far-Manguinhos). Em Jacarepaguá, na zona oeste carioca, foi instalada a Companhia Brasileira de Computadores e Sistemas (COBRA). Também no âmbito das ações nos setores de ponta foi criada a Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP), com sede no centro da cidade do Rio,

³ Apesar de estar previsto desde o II PND, o investimento só se efetivou em 2010, não mais como uma unidade adicional da CSN e sim uma nova unidade produtiva da alemã ThyssenKrupp com a brasileira Vale, instalando-se na zona oeste carioca no Distrito Industrial de Santa Cruz.

cujo objetivo era o de conceber projetos na área de produção de equipamentos de reposição e componentes das usinas nucleares.

Tal bloco de investimentos foi programado em simultâneo ao processo de fusão dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975. Segundo alguns autores, esses movimentos estiveram interligados e atuaram como forma de compensar a região pela transferência da capital nacional para Brasília em 1960. Por outro lado, a preferência locacional de algumas grandes plantas industriais pelo interior em relação à área metropolitana ocorreu de acordo com as políticas federais de desconcentração econômica do “triângulo” formado pelas metrópoles São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte (DAIN, 1990; LESSA, 2000).

No entanto, a diversificação produtiva objetivada por tais investimentos não ocorreu da forma esperada. Algumas regiões não foram beneficiadas por esses processos ou, quando o foram, não na dimensão que lhes conferissem maior importância nos cenários regional e nacional. Há também que se registrar que outras regiões permaneceram com suas bases produtivas estruturadas em atividades tradicionais, muitas das quais responsáveis por impedir maior dinamismo e modernização das relações sociais de produção, tais como a atividade sucroalcooleira no Norte Fluminense.

Ainda que as séries estatísticas históricas existentes não permitam dimensionar o movimento e seus efeitos com maior precisão, o território que hoje compreende a RMRJ também foi fortemente impactado pelas transformações ocorridas no período de 1930-80, tanto na estrutura produtiva como na condição institucional da cidade do Rio de Janeiro.

Nos termos deste capítulo, não cabe um relato extenso da trajetória histórica, porém não se pode deixar de destacar a perda da função de principal centro político-administrativo, depois de dois séculos como capital do Brasil, e seus efeitos sobre a economia urbana da cidade do Rio. Essa mudança de condição, ainda que de certo modo atenuada, por uma década e meia, pela criação do Estado da Guanabara em 1960, ao longo do tempo, implicou em efeitos deletérios em termos da redução do investimento público quase que “autônomo” na composição da renda, oriundo da máquina pública federal.

Em relação à estrutura produtiva, em meio ao processo de integração do mercado nacional, a indústria carioca sofreu muito diretamente os impactos da concorrência com outras regiões do país, tendo

em vista a sua proximidade relativa ao Estado de São Paulo, principal epicentro do padrão de acumulação que se constituiu no País, a partir da década de 1930. Por seu papel pioneiro no crescimento industrial nacional, vários segmentos da indústria carioca tornaram-se obsoletos e perderam competitividade para setores tecnologicamente mais modernos e, por conseguinte, de maior produtividade (DAIN, 1990).

No âmbito desses processos de perda de hegemonia econômica e da “capitalidade”, a cidade do Rio de Janeiro, antes principal centro econômico, financeiro e político nacional, foi reinserindo-se de forma secundária na divisão inter-regional do trabalho.

Outras questões, tão importantes quanto as implicações da integração ao mercado nacional e seus efeitos, estão relacionadas às especificidades da própria formação socioeconômica e territorial do atual ERJ, constituído a partir de duas unidades político-administrativas extremamente distintas, do ponto de vista econômico, social, demográfico, fiscal, dentre outros (LESSA, 2000).

Em termos setoriais, a indústria não logrou centralidade na estruturação do espaço urbano e regional, metropolitano e fluminense, no sentido de gerar efeitos de encadeamento inter-setoriais (para trás e para frente). Segundo Ribeiro (1997), os elementos explicativos estariam relacionados à hegemonia política do “circuito secundário de acumulação urbana”, com o predomínio de grupos sociais com interesses na apropriação de rendas, formados por construtores de obras públicas e concessionários de serviços urbanos, incorporadores imobiliários e proprietários de terra.

Dessa forma, as características territoriais “herdadas” implicaram em uma integração e organização do território fluminense sem o aprofundamento da divisão espacial do trabalho. Historicamente, portanto, caracterizou-se pela fraca articulação inter-setorial de seu sistema econômico e produtivo (agrícola, industrial, comércio e serviços); e pela baixa complexidade de seu sistema urbano regional.

A RMRJ, com forte primazia da cidade do Rio, baseada em suas funções históricas de capital política, portuária, comercial e metrópole nacional, não logrou significativa projeção econômica em sua própria hinterlândia, capaz de desdobrar-se em um significativo “espraçamento” das atividades econômicas, como é característico da formação das economias de aglomeração urbana. O fato de os municípios na área de influência da metrópole estarem sob jurisdição de uma unidade da federação distinta, constituiu-se em bloqueio para uma maior comple-

xificação da divisão intrametropolitana do trabalho, apesar dos movimentos de deslocamento de unidades produtivas do município-sede para os periféricos (DAVIDOVICH, 2010; SANTOS *et al.*, 2012).

Com a melhoria no desempenho econômico, sobretudo nos anos 2000, surgiram novos estudos sobre a realidade produtiva e territorial fluminense (muito escassos até então)⁴. Os estudos vêm destacando processos de “transição”, de “mutação” pelos quais vem passando a economia metropolitana e fluminense. Apesar das divergências em relação à natureza e determinantes do processo, apontam consenso no entendimento de que mudanças claras podem ser observadas em relação ao padrão histórico de desenvolvimento estadual, indicando uma certa diversificação setorial e reorganização territorial das atividades econômicas. Tais mudanças serão examinadas na seção seguinte.

2. Mudanças na dinâmica econômica fluminense (1980-2010)

A década de 1980 foi especialmente difícil para o ERJ. Em meio à aguda crise econômica nacional e fiscal e financeira do Estado, importantes segmentos industriais (siderurgia, mecânica, naval, têxtil e química) dependentes do mercado interno nacional e de estímulos diretos do Estado (mediante compras, incentivos, dentre outros), por exemplo, a indústria naval, foram negativamente impactados. Os setores de comércio e serviços, fortemente concentrados na RMRJ e no MRJ (administração pública, financeiro, transportes, e outros), sentiram fortemente os efeitos do baixo crescimento nacional e da redução do investimento e gastos estatais. Na administração pública, no contexto hiperinflacionário da década, foi significativo o peso que o arrocho salarial do funcionalismo público teve sob a dinâmica econômica urbana da cidade do Rio e dos demais municípios metropolitanos (DAIN, 1990).

Entretanto, naquela década, uma grande mudança começou a se assinalar: a indústria petrolífera passava a ter maior importância no contexto econômico estadual com o forte e continuado ritmo expansivo da produção na Bacia de Campos, no Norte Fluminense. Essa tra-

⁴ Natal (2005); Oliveira (2007); Lago (2009); Urani; Giambiagi (2011); Osorio da Silva (2011); Piquet (2011); Santos *et al.* (2012); Silva (2012); Pinheiro; Veloso (2012); Sobral (2013).

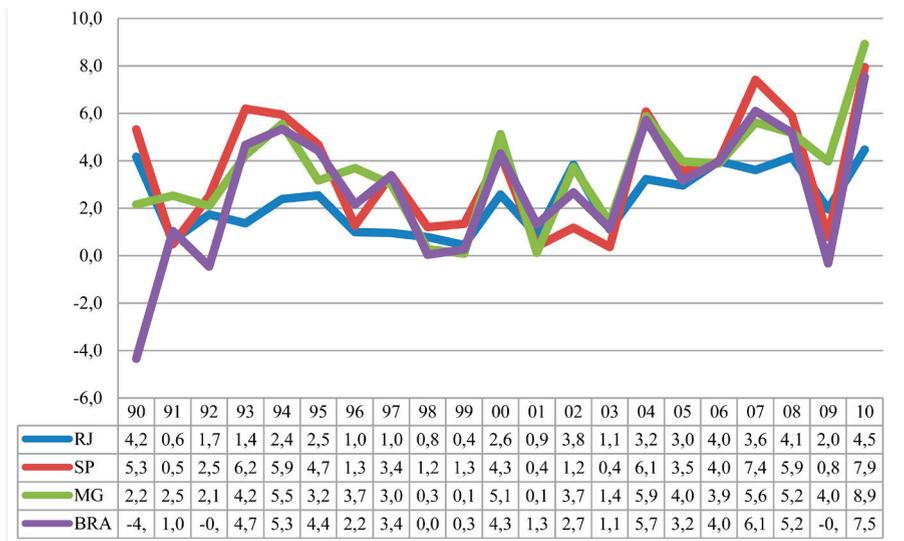
jetória se insere naquilo que Castro e Souza (1985) denominaram de “safra do II PND”, cujos investimentos realizados na segunda metade dos anos 1970 maturaram na década seguinte. A produção da Bacia de Campos iniciou-se em 1977, quando foram ampliados os investimentos da Petrobras em tecnologias de exploração de petróleo em águas profundas (Procap) e, já nos anos 1980, foram descobertos os gigantes campos de Albacora, Marlim e Barracuda. Nos anos 1990, houve grande salto da produção nacional com a descoberta de óleo no campo de Roncador (1996), considerado o maior do país na camada pós-sal (TOLMASQUIM; PINTO JR, 2011).

Como resultado, a produção de petróleo começou a crescer intensivamente a partir de 1985 e o ERJ tornou-se responsável por cerca de 82% da produção nacional de petróleo (*offshore*) e cerca de 52% da produção de gás natural (Dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis/ANP para 2012).

Entre 1985-90, a participação relativa do ERJ no PIB total nacional da indústria de transformação teve ligeiro aumento (de 9,5% para 10,2%). Por outro lado, o percentual fluminense na indústria extrativa, que era de 1,4% em 1980, expandiu-se para 13,3% em 1985 e alcançou o patamar de 50% em 1990.

De modo geral, a economia fluminense, desde meados dos anos 1990, vem apresentando taxas de crescimento do PIB, acompanhando a trajetória dos ciclos da economia nacional. Em meio a processos de reestruturação produtiva, maior seletividade dos investimentos e privatização de empresas estatais, na década de 1990 (à exceção do ano de 1990; de 1994 e 1995, miniciclo do Plano Real) as taxas de crescimento econômico foram baixas, inferiores a 2% (Gráfico 2.1). Também foram inferiores a de outras UFs do Sudeste (São Paulo e Minas Gerais). Na década de 2000, porém, o ERJ apresentou taxas de crescimento mais elevadas, seguindo o ciclo nacional, com uma queda após a eclosão da crise internacional em 2009. Nesse período, o patamar de crescimento econômico fluminense permaneceu sendo inferior ao de outras UFs do Sudeste: as exceções ocorreram nos anos entre 2001 e 2003 e no ano de 2009, ano em que cresceu a taxas mais altas do que São Paulo.

Gráfico 2.1 – Taxas de crescimento do PIB, Brasil, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (1990-2010)



Fonte: IBGE⁵, Contas Nacionais e Contas Regionais.

Com relação às taxas de participação na economia nacional, segundo os dados das Contas Regionais do IBGE, o percentual fluminense foi de cerca de 11%, entre 1995 e 2011. Em comparação com as demais UFs do Sudeste, o Estado de São Paulo teve sua participação relativa no PIB nacional reduzida de 37,3% para 32,6%, sendo que Minas Gerais e Espírito Santo aumentaram suas taxas de participação relativa, respectivamente, de 8,6% para 9,3% e de 2% para 2,4%.

A manutenção da taxa fluminense e o aumento das taxas mineira e capixaba estão claramente associados ao movimento da economia nacional, uma vez que são UFs que têm na produção de *commodities* (minerais ou agrícolas) parte importante do dinamismo de suas respectivas estruturas produtivas. Não é demais registrar que a década de 2000 foi marcada pelo chamado *boom* das *commodities*, fortemente influenciado pela expansão da demanda chinesa por esses produtos.

Uma análise mais detalhada sobre a participação do ERJ na divisão brasileira inter-regional do trabalho pode ser extraída dos dados setoriais das Contas Regionais, sistematizados na Tabela 2.1. A participação relativa do ERJ no PIB nacional é maior no segmento da indús-

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

tria extrativa mineral, tendo duplicado esse percentual entre 1995 e 2011. No quadro do Sudeste, São Paulo e Minas Gerais perderam peso relativo e o Espírito Santo acompanha o movimento do ERJ.

Na indústria de transformação nacional, caracterizada por maior complexidade (valor adicionado, emprego, tecnologia etc.) dos segmentos que a compõem, São Paulo reduziu sua participação (de cerca de 50% para 42%), mantendo-se a tendência de desconcentração relativa das décadas anteriores. No entanto, no contexto do Sudeste, esse movimento restringiu-se a Minas Gerais que aumentou seu peso relativo e alcançou percentual superior ao fluminense. A contribuição do ERJ para a indústria de transformação brasileira permaneceu em cerca de 6% no período analisado.

Nos segmentos do setor terciário, há uma tendência de diminuição geral da participação relativa do ERJ, exceto no agregado “Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana”, em que a contribuição fluminense permaneceu em cerca de 8%. Um movimento contrário ocorre na comparação com Minas Gerais, que aumenta sua importância em todos os segmentos do terciário nacional. Em alguns casos, os percentuais dessas duas UFs passaram a ser bem próximos, tal como nos setores de “Construção Civil” e de “Comércio”. Embora com reduções em todos os segmentos (exceto “Outros Serviços”), permanece a centralidade de São Paulo no terciário nacional.

Em síntese, tendo em vista o quadro geral das contribuições relativas para a produção nacional, pode-se concluir que o ERJ só não perdeu a posição de segunda maior economia do País devido ao fortíssimo ritmo expansivo da produção petrolífera na Bacia de Campos. Os efeitos sobre o PIB estadual ocorrem tanto pelo lado do aumento da produção física do petróleo quanto pelo lado dos preços no mercado internacional, os quais, principalmente, na década de 2000 tiveram forte expansão.

Tabela 2.1 – Participação das UFs da Região Sudeste no PIB brasileiro, segundo grandes setores de atividade econômica, em % (1995 e 2011)

Setores	Período	Sudeste	SP	RJ	MG	ES
Agropecuária	1995	33,7	10,4	1,6	17,3	4,5
	2011	31,7	12,1	0,9	16,1	2,5
Total da indústria	1995	63,3	44,4	8,0	9,1	1,8
	2011	58,2	31,3	12,3	11,5	3,1
<i>Extrativa mineral</i>	1995	59,6	5,2	17,1	30,2	7,1
	2011	73,4	2,5	39,8	18,9	12,2
<i>Indústria de transformação</i>	1995	64,6	48,7	5,9	8,5	1,5
	2011	59,6	41,8	6,1	10,0	1,6
Construção civil	1995	59,4	35,7	13,4	7,6	2,8
	2011	51,3	28,1	11,1	10,0	2,1
Prod. e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	1995	63,8	44,9	8,4	9,8	0,7
	2011	44,6	25,3	8,1	10,9	0,2
Serviços	1995	58,0	35,6	13,4	7,6	1,4
	2011	54,7	33,0	11,6	8,3	1,8
Comércio	1995	59,5	39,5	10,1	8,3	1,6
	2011	51,5	32,0	8,6	8,6	2,3
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serv. relacionados	1995	67,7	50,5	11,6	5,0	0,5
	2011	66,9	50,0	9,2	6,6	1,1
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	1995	44,6	20,7	14,6	7,3	2,0
	2011	40,0	17,8	12,4	8,0	1,9
Outros serviços	1995	61,4	37,2	14,5	8,3	1,3
	2011	61,0	37,5	12,9	8,8	1,8
% no PIB total do Brasil	1995	58,1	36,6	11,2	8,6	1,7
	2011	54,4	31,4	11,2	9,6	2,2

Fonte: Contas Regionais, IBGE.

É importante reforçar que as mudanças examinadas acima ocorrem em um contexto de maior exposição da economia nacional aos fluxos comerciais e financeiros internacionais e de recorrentes apreciações cambiais. O contexto mais geral dos anos 1990, caracterizado por políticas econômicas de inspiração neoliberal e baixas taxas de crescimento, influenciou as estratégias empresariais, implicando em reestruturação da base produtiva nacional no sentido de um maior peso relativo de setores produtores de menor valor agregado (*commodities* agrícolas e minerais) e de estratégias de acumulação na esfera financeira. Nesse período, algumas tendências de desindústria-

lização (precoce e relativa) e de desadensamento das cadeias produtivas já haviam sido identificadas por alguns estudos, por exemplo, o do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) (2005) e o de Carneiro (2008).

No pós-2003, mudanças nas estruturas produtivas estaduais ocorreram tanto pelos determinantes internacionais (intensificação da demanda chinesa por recursos naturais e sua influência nas economias de UFs produtoras de *commodities* e bens intermediários) como pelas políticas voltadas ao mercado interno (valorização do salário-mínimo, expansão do emprego, ampliação do crédito ao consumo, políticas de transferência direta de renda, retomada de obras em infraestrutura habitacional, dentre outras).

Ainda sob condições restritivas ao investimento industrial em geral e, sobretudo nos setores de maior valor agregado e conteúdo tecnológico (alta taxa de juros, câmbio valorizado, permanência de problemas de infraestrutura, tributários e institucionais etc.), a tendência de “desindustrialização”⁶ e de perdas de elos das cadeias produtivas se acentuou, mesmo em contexto de maior crescimento econômico e do consumo.

Os investimentos, quando realizados, têm seus efeitos de encadeamento mais restritos nas estruturas produtivas regionais, uma vez que estão assentados em novas formas de organização da produção e do trabalho e com grande composição de insumos, peças e componentes importados, como no caso das chamadas cadeias globais de valor. A não implementação de uma política nacional de desenvolvimento produtivo e regional, bem como o favorecimento de setores exportadores e financeiros em mais de duas décadas, concorreram para o agravamento desse quadro.

As evidências de “reprimarização” da pauta de exportações brasileira também são destacadas, tendo em vista o novo papel da China no cenário econômico internacional e as opções de política econômica nacional. No caso do ERJ, o produto de maior dinamismo apresentou alterações relevantes em seu preço internacional no período 2002-2012, de 15% para o petróleo e 12,3% para o gás natural (PINTO, 2013).

⁶ O debate sobre o movimento de desindustrialização é extremamente complexo, passando pela discussão da comparação internacional, da reestruturação produtiva etc. e não se restringe à mera constatação da perda de participação do setor industrial no PIB e no emprego total. A esse respeito ver o estudo de Morceiro (2012).

Como destaca Pereira (2012), entre 2001-2011, a reprimarização da pauta de exportações fluminense foi muito mais acentuada que a nacional. Enquanto na fluminense o peso dos produtos básicos aumentou de cerca de 40% para 70%, na nacional o aumento foi de 26,3% para 44,6%. Ademais, destaca-se que a composição da pauta de exportações fluminense é muito mais restrita, assentada no petróleo bruto que correspondeu a 70% do valor exportado pelo ERJ e 99,8% do total das exportações de produtos básicos, em 2011. Como resultado, a participação relativa do ERJ no total das exportações brasileiras aumentou de 3,3% para 11,5%, entre 2000-11, passando a ocupar a terceira posição dentre as maiores UFs exportadoras do País.

Na seção seguinte, são examinadas as principais alterações e tendências quantitativas e qualitativas na estrutura produtiva estadual e metropolitana do Rio de Janeiro, desencadeadas a partir desses movimentos mais gerais.

3. Mudanças na estrutura produtiva e na divisão espacial do trabalho fluminense

Nesta seção, são analisadas algumas informações sobre sua estrutura produtiva e territorial buscando identificar tendências quantitativas e qualitativas na divisão espacial do trabalho no âmbito do ERJ e da RMRJ.

Nos anos 1990, houve certa melhora na atratividade locacional do ERJ. Além dos investimentos no setor petrolífero no Norte Fluminense, mereceram destaque algumas plantas automobilísticas instaladas no Sul Fluminense (Peugeot Citroen, em Porto Real e Volkswagen, em Resende) e da indústria química em Duque de Caxias, na RMRJ (Rio Polímeros). Nos anos 2000, os projetos de investimentos anunciados e/ou em implantação intensificaram-se com o lançamento das obras de infraestrutura do PAC, os preparativos para os megaeventos esportivos internacionais e a descoberta de petróleo na camada pré-sal. Em geral, isso ocorreu em contexto de relações políticas mais “cooperativas” entre os governos nacional, estadual e municipal.

No que diz respeito à distribuição regional dos investimentos industriais realizados no ERJ, as informações da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio de Janeiro (CODIN), disponíveis apenas para o período entre 1996-2006, foram sistematizadas por Silva (2012)

de acordo com o setor de atividade e a localização das plantas. Em termos de unidades locais implantadas, os principais setores de atividade que receberam investimentos foram, por ordem de importância, os seguintes: minerais não metálicos, metalurgia, farmacêutico, alimentos e bebidas, automotivo e químico, plástico e siderúrgico. Além desses, os investimentos no setor das telecomunicações e no petroquímico também foram importantes do ponto de vista da geração de empregos. No que se refere à distribuição regional das novas unidades, a RMRJ (63%), o Médio Paraíba (15,4%) e o Norte Fluminense (11,6%) foram as principais regiões receptoras.

Considerando a importância do petróleo na economia fluminense, os efeitos sobre o PIB estadual foram extremamente significativos. Porém, não se pode desconsiderar a importância de outros setores para o crescimento da economia fluminense e, notadamente, para um novo fluxo de investimentos em segmentos que vêm se mostrando estratégicos para o mercado de trabalho estadual.

Na composição setorial do PIB estadual, observada na Tabela 2.2, o setor industrial foi o que teve maior ganho de participação relativa entre 1995-2011 e isso se deveu ao aumento da indústria extrativa (de 1,2% para 14,5%), uma vez que a indústria de transformação teve seu percentual diminuído de 10% para 8%. De modo geral, embora o ERJ tenha sido receptor de grandes plantas industriais, isso demonstra uma especialização produtiva de sua estrutura industrial. Movimento, por sua vez, semelhante ao desadensamento industrial da estrutura nacional, citado anteriormente.

Apesar da redução do peso relativo do setor terciário no PIB total fluminense (de 80% para 70%), esse ainda apresenta um percentual bastante elevado na economia estadual. A contribuição maior é dos segmentos “Administração, saúde e educação públicas e seguridade social”; “Comércio”; “Atividades imobiliárias e aluguéis”. Os segmentos do chamado terciário “avançado” (“Intermediação financeira” e “Serviços prestados às empresas”) não apresentaram tendência de aumento em seus percentuais e, em conjunto, respondem por 12% do PIB fluminense.

Tabela 2.2 – PIB do ERJ, segundo grandes setores de atividade econômica, em % (1995 e 2011)

Setores de atividade econômica	1995	2000	2005	2011
Agropecuária	0,8	0,7	0,5	0,4
Indústria	19,6	24,0	30,2	30,4
Indústria extrativa	1,2	5,7	12,0	14,5
Indústria de transformação	9,8	9,8	10,2	8,0
Construção civil	6,5	6,1	5,0	5,7
Prod. e distribuição de eletricidade e gás, água e esgoto e limpeza urbana	2,0	2,5	2,9	2,2
Serviços	79,6	75,3	69,3	69,2
Comércio e serviços de reparação e manutenção	10,6	9,3	9,1	10,7
Alojamento e alimentação	...	...	2,0	2,8
Transportes, armazenagem e correio	...	...	4,6	5,4
Serviços de informação	...	...	5,3	4,6
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	9,4	5,7	5,8	6,1
Serviços prestados às famílias e associativas e serviços domésticos	...	...	3,0	3,9
Serviços prestados às empresas	...	...	6,4	6,0
Atividades imobiliárias e aluguéis	...	...	10,7	8,4
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	20,3	18,4	17,8	18,1
Saúde e educação mercantis	...	...	3,2	3,1
Serviços domésticos	...	...	1,4	...
Outros serviços	39,4	41,9	-	...
Total	100	100	100	100

Fonte: CEPERJ⁷.

Outras mudanças estruturais podem ser mais bem observadas pelos dados contidos nas tabelas 2.3 e 2.4. Na Tabela 2.3, organizada a partir dos dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA), para os anos de 2007 e 2011, tem-se um quadro mais preciso acerca da estrutura industrial fluminense e sua importância no cenário nacional. Chama-se atenção a princípio para a participação do ERJ na indústria brasileira, em quatro categorias: número de unidades locais (UL), pessoal ocupa-

⁷ Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro.

do (PO), salários e outras remunerações (SL) e valor da transformação industrial (VTI).

Como já mencionado anteriormente, um primeiro dado a se destacar é o fato de o ERJ ter perdido o posto de segundo centro industrial nacional para Minas Gerais, considerando as participações estaduais no VTI. Como apontado em Silva (2012), durante toda a década de 1990 e até meados da seguinte, o ERJ manteve-se como segunda mais importante UF para a produção industrial nacional, ainda que acompanhada sempre de perto por Minas Gerais. Já em 2007, Minas Gerais respondia por um percentual relativo superior ao fluminense, que naquele ano foi de 10%.

Há um grande distanciamento da participação relativa do ERJ, em termos de UL e PO, quando comparada a Minas Gerais e São Paulo. A baixa participação fluminense nessas duas categorias, cotejadas aos “salários” e VTI, pode ser um indicativo muito claro de que têm ganhado destaque na economia fluminense setores industriais intensivos em capital. Esses investimentos (sobretudo da indústria petrolífera) movimentam altas cifras para implantação e operação, sem, contudo, ter uma mobilização do mercado de trabalho em proporção semelhante.

Tabela 2.3 – Unidades Locais (UL), Pessoal Ocupado (PO), Salários (SL) e Valor da Transformação Industrial (VTI) da Indústria Nacional, segundo Macrorregiões e UFs selecionadas, 2007 e 2011

Macrorregiões e UFs	2007				2011			
	UL	PO	SL	VTI	UL	PO	SL	VTI
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100
Norte	2,8	3,4	3,2	7,0	3,0	3,6	2,9	6,0
Nordeste	11,8	13,3	8,6	9,3	10,8	12,7	8,3	9,6
Sudeste	50,7	53,1	63,8	61,0	53,0	53,7	65,5	62,5
Minas Gerais	12,6	10,6	9,2	11,9	12,5	10,6	8,7	10,9
Espírito Santo	2,2	1,7	1,7	2,5	2,2	1,6	1,6	2,4
Rio de Janeiro	5,4	5,7	9,2	10,4	5,4	5,5	9,0	10,0
São Paulo	30,5	35,1	43,8	36,2	32,9	36,0	46,3	39,2
Sul	28,4	24,9	20,7	18,2	27,5	25,3	20,2	18,4
Paraná	9,1	8,1	6,5	6,7	8,8	8,0	6,3	6,9
Santa Catarina	9,0	8,0	6,7	4,7	8,8	8,1	6,0	4,7
Rio Grande Sul	10,2	8,8	7,5	6,8	9,9	9,2	7,9	6,8
Centro-Oeste	6,3	5,3	3,7	4,5	5,7	4,8	3,0	3,5

Fonte: Pesquisa Industrial Anual, IBGE.

Na Tabela 2.4 pode se examinar a estrutura industrial estadual. Os ramos de atividade ligados à indústria petrolífera em conjunto foram responsáveis por 32% do VTI. Entretanto, esses setores contribuem bem menos em termos de ULs (1%) e PO (6,8%). Porém, é importante destacar que, embora a indústria de extração tenha alcançado grande importância estadual, a indústria de transformação ainda é, no agregado, a principal classe da indústria estadual, respondendo por mais de 90% do PO e 67,6% do VTI estadual⁸.

Nos segmentos da indústria de transformação, em termos de UL e PO os principais ramos são aqueles produtores de bens de consumo não duráveis (vestuário e alimentos). Porém, outros do setor de bens intermediários também merecem algum destaque tais como “Fabricação de produtos de metal, exclusive máquinas e equipamentos” e “Fabricação de produtos de minerais não metálicos”. Em termos salariais, o segmento mais importante é “Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis”. Por fim, em termos do VTI, alguns segmentos receptores de investimento no ERJ representam, cada qual, cerca de 5% do VTI estadual: “Metalurgia”, “Fabricação de outros equipamentos de transporte, exclusive automóveis”; “Fabricação de produtos químicos”; “Fabricação de veículos auto, reboques e carrocerias”; “Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis”.

⁸ Infelizmente, os dados da PIA disponibilizados pelo IBGE não estão desagregados espacialmente para se observar a configuração setorial específica da indústria metropolitana.

Tabela 2.4 – Unidades Locais (UL), Pessoal Ocupado (PO), Salários (SL) e Valor da Transformação Industrial (VTI) da Indústria do Estado do Rio de Janeiro, em %, 2011

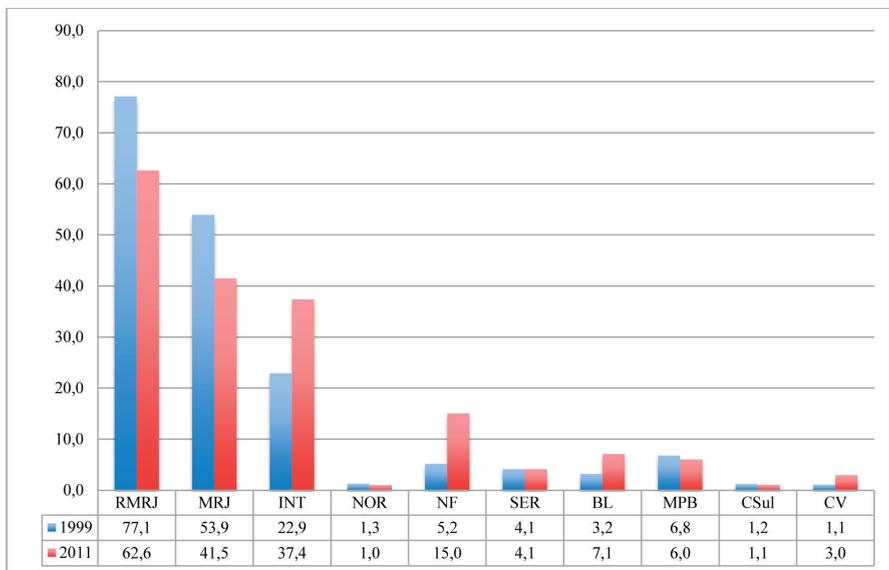
Divisões de atividades	2011			
	UL	PO	SL	VTI
Total	100	100	100	100
Indústrias extrativas	3,1	8,5	21,8	32,4
Extração de carvão mineral	0,0	(x)	(x)	(x)
Extração de petróleo e gás natural	0,1	2,5	11,4	17,2
Extração de minerais metálicos	0,1	(x)	(x)	(x)
Extração de minerais não metálicos	2,0	1,1	0,5	0,5
Atividades de apoio à extração de minerais	0,9	4,3	9,4	14,8
Indústrias de transformação	96,9	91,5	78,2	67,6
Fabricação de produtos alimentícios	11,7	10,9	4,0	3,7
Fabricação de bebidas	2,0	3,0	1,9	2,7
Fabricação de produtos do fumo	0,1	0,4	0,9	0,1
Fabricação de produtos têxteis	2,1	1,8	0,7	0,9
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	20,0	10,1	2,7	2,4
Preparação de couros e fabricação de artefatos	1,4	1,0	0,3	0,3
Fabricação de produtos de madeira	1,7	0,4	0,1	0,1
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	1,8	2,1	1,0	1,1
Impressão e reprodução de gravações	5,5	2,6	1,8	2,6
Fabr. de coque, de prod. der. petróleo e de bioc.	0,5	5,2	22,0	4,6
Fabricação de produtos químicos	4,1	4,9	5,5	5,2
Fab. de prod. farmoquímicos e farmacêuticos	1,0	2,4	3,4	4,2
Fab. de prod. de borracha e de material plástico	5,7	5,6	3,3	4,0
Fab. de produtos de minerais não metálicos	8,8	5,3	2,4	2,6
Metalurgia	1,4	5,2	6,7	5,6
Fab. de prod. de metal, exc. máquinas e equip	8,9	7,1	4,2	5,1
Fab. de equip. de informática, prod. elet. ópticos	1,3	1,2	1,0	0,7
Fab. de máq., aparelhos e materiais elétricos	1,2	0,6	0,4	0,3
Fabricação de máquinas e equipamentos	2,5	3,0	2,8	3,2
Fab. de veículos auto, reboques e carrocerias	1,8	3,6	3,5	4,6
Fab. de outros equip. de transporte, exc. auto	0,8	4,5	3,3	5,6
Fabricação de móveis	3,7	1,8	0,5	0,3
Fabricação de produtos diversos	3,2	2,8	1,2	1,3
Manut. reparação e instalação de máq. e equipa	5,6	6,0	4,6	6,4

Fonte: Pesquisa Industrial Anual, IBGE.

Em termos espaciais, os dados do PIB municipal, para o período entre 1999 e 2011, indicam uma forte desconcentração do produto interno estadual em direção ao interior do ERJ, mais precisamente

no sentido RMRJ-Norte Fluminense (Gráfico 2.2). A participação da RMRJ no produto fluminense caiu de cerca de 80% para 63%, sendo a queda mais importante na capital estadual, cuja taxa diminuiu de 54% para 41% (Gráfico 2.2). Isso ocorreu devido ao aumento do peso relativo Norte Fluminense (de 4,2% para 15%), maior base de apoio à extração do petróleo. A região das Baixadas Litorâneas, também sob forte influência das atividades do petróleo (são integrantes dela, Rio das Ostras e Cabo Frio), aumentou sua participação relativa de 3% para 7%, ao passo que o Médio Paraíba, apesar de ter sido receptor de investimentos do setor automobilístico, perdeu 1 ponto percentual em sua participação no PIB estadual.

Gráfico 2.2 - Distribuição do PIB fluminense, segundo Regiões de Governo e Municípios selecionados, em % (1999 e 2011)



Nota: INT: Interior do ERJ; NOR: Noroeste Fluminense; SER: Serrana; NF: Norte Fluminense; BL: Baixadas Litorâneas; MPB: Médio Paraíba; CSul: Centro-Sul Fluminense; CV: Costa Verde.

Fonte: PIB Municipal, Ceperj.

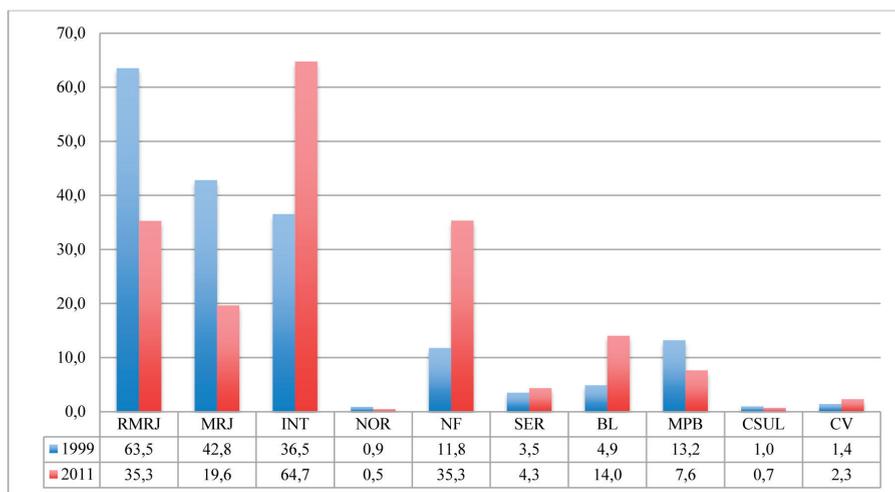
Vale salientar que o volume financeiro mobilizado pela produção petrolífera no território fluminense é muito significativo, porém seus impactos sobre o mercado de trabalho e a cadeia produtiva estadual ainda são pequenos diante do potencialmente esperado, considerando-se o volume de recursos que mobiliza. A indústria petrolífera é in-

tensiva em capital e seus efeitos sobre o mercado de trabalho (e, por conseguinte, a renda) só são amplificados quando são implementados investimentos em sua cadeia produtiva e em outras tais como a petroquímica (Comperj).

Buscando melhor qualificar esse movimento de desconcentração relativa é fundamental considerar o “efeito petróleo” nessas estatísticas, tendo em vista a forte aceleração da produção física e do elevado montante de valores monetários, característicos desse setor. A análise seria mais adequada se o PIB industrial fosse desagregado nas duas classes, Indústria Extrativa e Indústria de Transformação, porém essa informação não está disponível nos dados da Ceperj de forma regionalizada.

Levando em consideração o “efeito petróleo”, a análise da distribuição regional do PIB industrial fluminense reflete uma desconcentração ainda maior do que a observada para o PIB total. No Gráfico 2.3, observa-se que a queda das participações relativas da RMRJ e do MRJ foram, respectivamente de 63,5% para 35% e de 42,8% para 20%. O percentual total do Interior aumentou de 37% para 65%, tornando-se superior ao da RMRJ. Dado que a extração do petróleo tem forte influência nesses resultados, a região Norte Fluminense alcançou percentual do PIB equivalente ao da RMRJ (aumentou de 12% para 35,3%). Também aqui se destaca a Baixada Litorânea, cujo aumento do percentual foi de 5% para 14%. A contribuição do Médio Paraíba, uma das principais regiões da indústria de transformação estadual, diminuiu de 13% para 7,6%.

Gráfico 2.3 – Distribuição do PIB industrial fluminense, segundo Regiões de Governo e Municípios selecionados, em % (1999 e 2011)

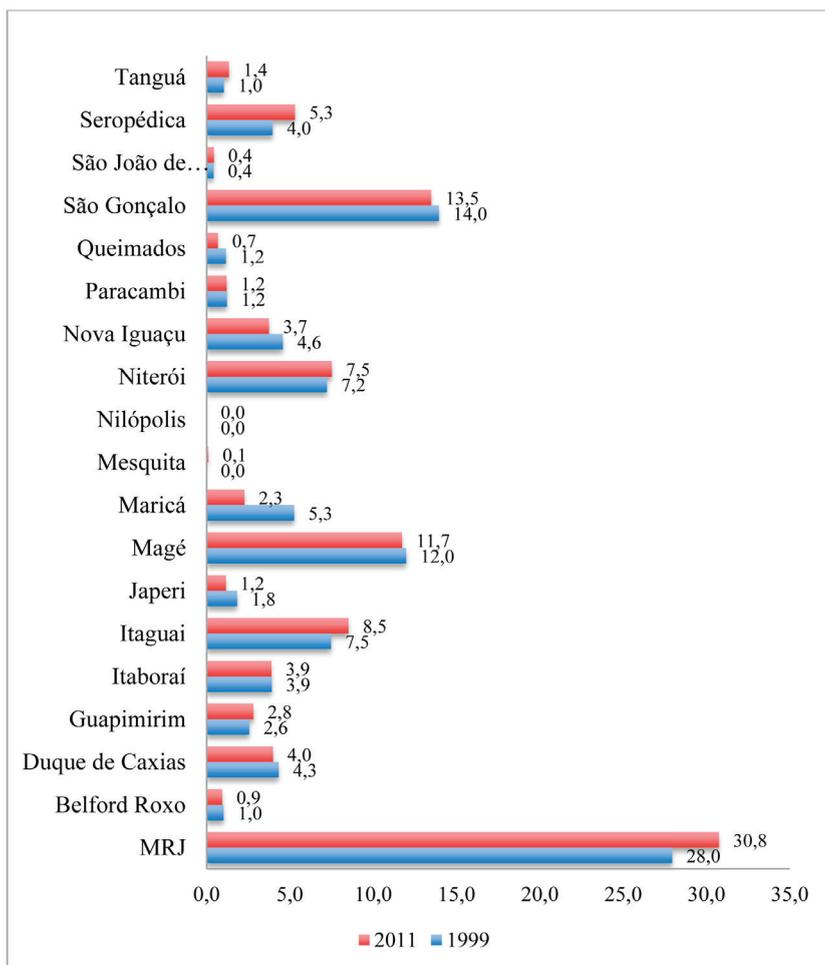


Nota: INT: Interior do ERJ; NOR: Noroeste Fluminense; SER: Serrana; NF: Norte Fluminense; BL: Baixadas Litorâneas; MPB: Médio Paraíba; CSul: Centro-Sul Fluminense; CV: Costa Verde.

Fonte: PIB Municipal, Ceperj.

Com relação ao PIB dos serviços (inclusive administração pública), não há fortes movimentos de interiorização das atividades. As participações relativas da RMRJ e do MRJ tiveram pequenas reduções, contribuindo com, respectivamente, 75% e 50% do total estadual do setor em 2011 (Gráfico 2.4). O Norte Fluminense (6%) e o Médio Paraíba (5,3%) foram as regiões com os percentuais mais elevados no Interior. No caso do primeiro, muito em razão dos serviços de apoio e logística à indústria de petróleo e ao considerável aquecimento do mercado imobiliário, especialmente no município de Macaé. O Médio Paraíba, por sua vez, tem uma estrutura terciária relativamente organizada e diversificada que tem melhorado com a chegada de novos investimentos industriais.

Gráfico 2.5 – Distribuição do PIB dos serviços fluminense, segundo Regiões de Governo e Municípios selecionados, em % (1999 e 2011)



Nota: INT: Interior do ERJ; NOR: Noroeste Fluminense; SER: Serrana; NF: Norte Fluminense; BL: Baixadas Litorâneas; MPB: Médio Paraíba; CSul: Centro-Sul Fluminense; CV: Costa Verde.

Fonte: PIB Municipal, Ceperj.

A partir desses dados, pode-se inferir que o movimento de “interiorização” das atividades econômicas no território fluminense, sobretudo quando se consideram os valores referentes à indústria extrativa, não vem sendo acompanhado de uma maior dispersão regional da indústria de transformação e do setor de serviços que, cabe ressaltar, é um setor tipicamente urbano. Dessa forma, parece que a reorgani-

ção territorial produtiva não tem ocorrido com base em uma maior articulação inter-setorial, pelo menos do ponto de vista dos grandes setores da atividade econômica.

A análise a seguir busca avaliar alguns elementos que indiquem o nível de desenvolvimento alcançado pela estrutura produtiva do ERJ do ponto de vista de seu sistema urbano regional. Desse modo, algumas tendências também podem ser observadas quando considerada a distribuição da população ocupada (PO) e das unidades locais (UL) nos municípios fluminenses, por classes de tamanho.

Os municípios de porte médio sobressaíram-se no que se refere às taxas de crescimento das ULs e PO, entre 2000 e 2011 (Tabela 2.5). O percentual relativo da classe de tamanho de 100 mil a 249 mil habitantes no total das ULs do ERJ aumentou de 13% para 15,6% e, no caso da PO, o aumento foi de 10% para cerca de 14%. O mesmo ocorreu para os municípios entre 250 mil e 499 mil habitantes, com taxas de crescimento mais elevadas em termos das ULs e PO. Suas participações relativas no total das ULs e PO das empresas do ERJ aumentaram de 13,6% para 15% e de 10% para 13%, respectivamente.

Tabela 2.5 – Distribuição da População Ocupada (PO) e Unidades Locais (UL) nas empresas no Estado do Rio de Janeiro, segundo classes de tamanho dos municípios, 2000-2011

Classes de Tamanho	2011/2000		2000	2011	2000	2011
	UL	PO	UL/ERJ	UL/ERJ	PO/ERJ	PO/ERJ
De 50 mil - 99 mil hab	2,8	4,1	6,1	6,5	4,2	4,0
De 100 mil - 249 mil hab	3,7	7,6	13,1	15,6	10,0	13,7
De 250mil - 499 mil hab	3,1	6,6	13,6	15,0	10,2	12,7
De 500 mil - 999 mil hab	1,2	5,0	10,9	9,8	9,0	9,5
Mais de 1 milhão hab	1,6	3,5	56,3	53,2	66,6	60,0

Fonte: IBGE.

Entre 2000 e 2011, houve um aumento de 11 para 16 centros médios (100-249 mil habitantes), na RMRJ e nas Baixadas Litorâneas. Cabe destacar que, nesse período, o município de Macaé foi o mais representativo em termos do pessoal ocupado nessa classe de cidades.

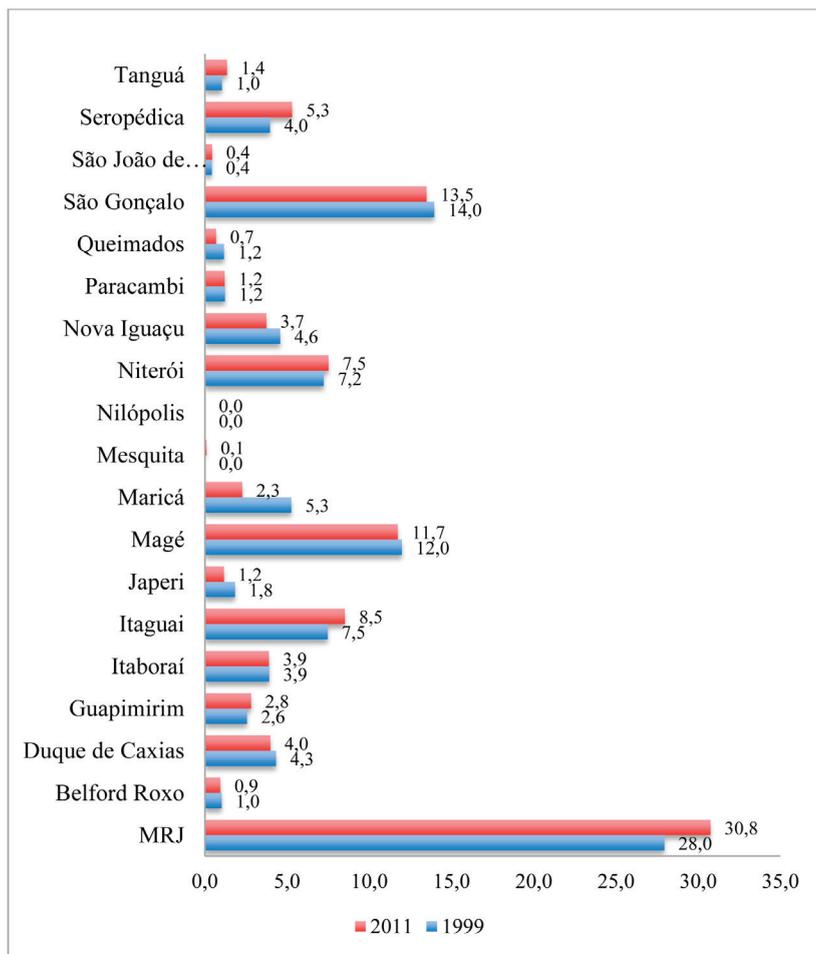
Com base nesses dados, é possível observar certo aumento do nível de complexidade da divisão territorial do trabalho fluminense, tanto no interior como na região metropolitana. Entretanto, essas tendências ainda não têm se mostrado muito acentuadas de modo a alte-

rar significativamente a elevada concentração produtiva e da população ocupada no MRJ. Como observado na Tabela 2.5, o peso relativo das grandes cidades e da metrópole (apenas o MRJ possui mais de 1 milhão de habitantes), embora tenha reduzido, ainda é bastante significativo. Se somados, os percentuais relativos das classes de 500 mil até 999 mil e de mais de 1 milhão de habitantes representam mais de 70% das ULs e PO das empresas instaladas no ERJ.

4. Mudanças na estrutura produtiva e na divisão espacial do trabalho na RMRJ

Sobre as transformações produtivas no interior da RMRJ, em termos de grandes setores, um primeiro ponto a se destacar é que nessa o movimento de interiorização da produção, tendo por base a desconcentração do PIB, foi bem mais restrito que o observado no sentido RMRJ-Interior, analisado no tópico anterior. Isso se expressa na redução da participação da capital estadual no PIB total metropolitano no período 1999-2011, de tão somente 4 pontos percentuais (Gráfico 2.5). Dentre os demais municípios, o único que teve aumento de participação relativa mais significativo foi Duque de Caxias, justamente o município fluminense com maior peso nos setores da “ponta final” da cadeia petrolífera.

Gráfico 2.5 – Distribuição do PIB total da RMRJ, segundo municípios integrantes, em % (1999 e 2011)



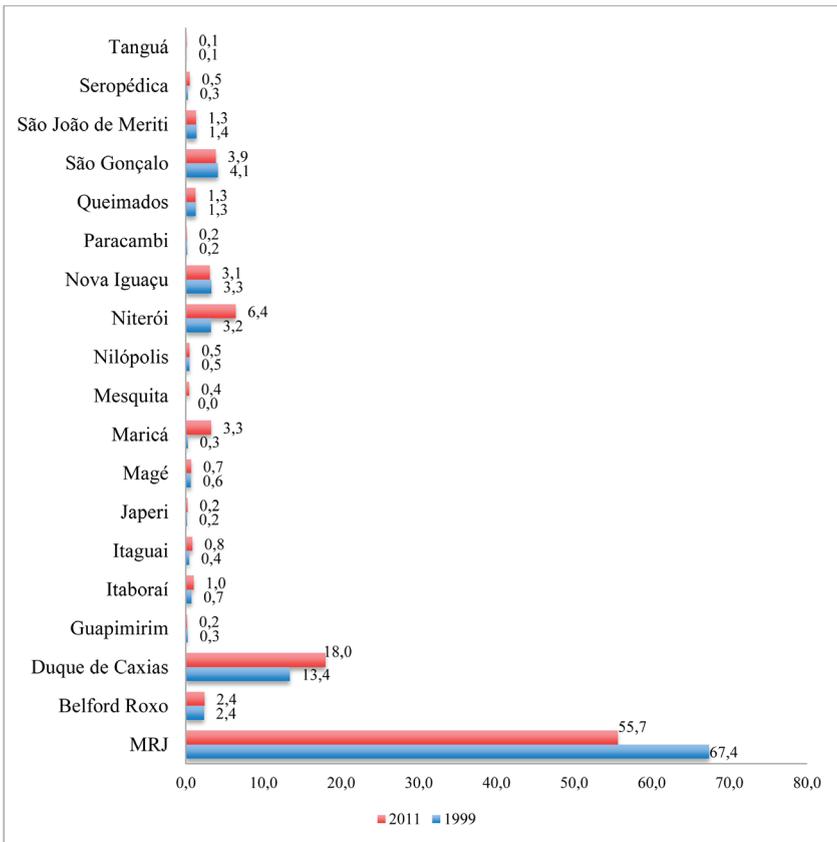
Fonte: PIB Municipal, Ceperj.

Ao desagregar os dados dos grandes setores, pode-se observar mais nitidamente esse movimento intrametropolitano.

Em relação ao PIB do setor agropecuário, os destaques são os municípios do Rio de Janeiro, São Gonçalo, Magé e Itaguaí (Gráfico 2.6). Não é demasiado lembrar que a atividade agrícola no ERJ como um todo tem baixa participação no PIB, cabendo ao interior do estado a maior contribuição ao setor. A agricultura metropolitana fluminense se dá nas “franjas” do território e, não obstante ser responsável pela ocupação e renda de um número significativo de famílias, não tem

“peso” para a produção metropolitana e estadual, tampouco a nacional. O setor é marcado predominantemente pela pequena produção de cultura que atende diretamente o mercado consumidor local (couve, alface, mandioca, coco, chuchu, dentre outras).

Gráfico 2.6 – Distribuição do PIB agrícola da RMRJ, segundo municípios integrantes, em % (1999 e 2011)

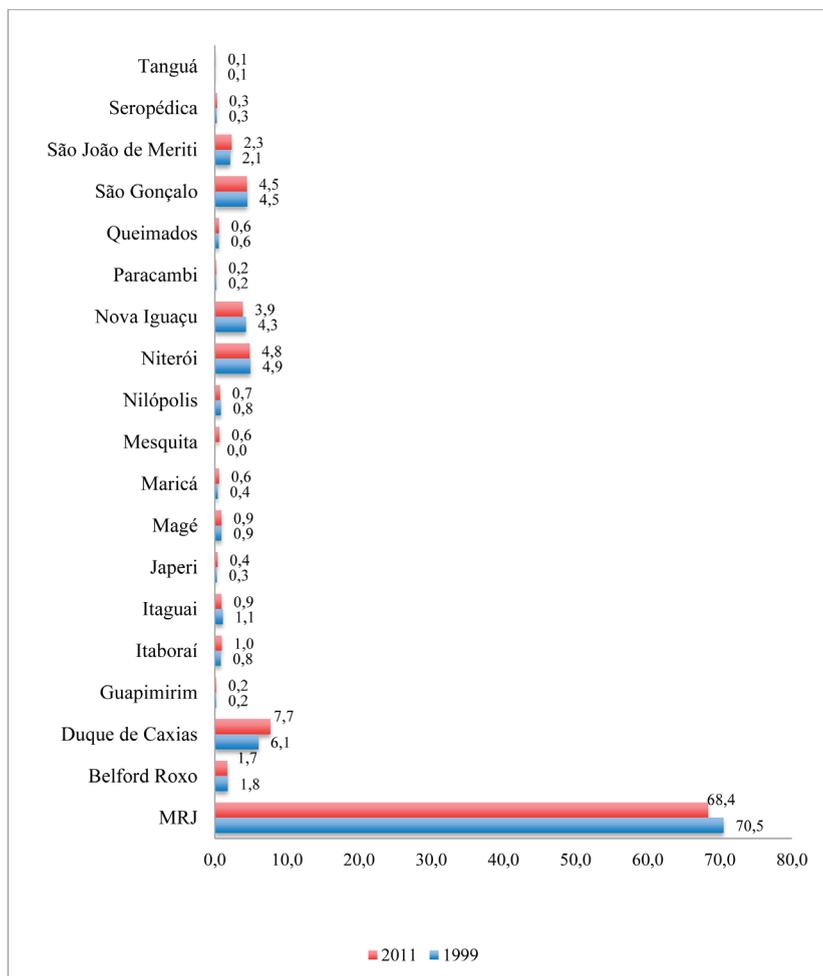


Fonte: PIB Municipal, Ceperj.

No PIB industrial metropolitano, a diminuição do peso relativo do MRJ foi mais acentuada, sendo as mudanças nos percentuais restritas a um pequeno grupo de municípios (Duque de Caxias, Niterói e Maricá) (Gráfico 2.7). Esses três municípios têm sido diretamente influenciados pela dinâmica dos investimentos do setor de petróleo. No caso de Duque de Caxias, para além da ampliação da capacidade de produção da Reduc, houve o estabelecimento de novas empresas em

torno da atividade de refino, conformando um complexo gás-químico (Rio Polímeros). Niterói, por sua vez, se beneficiou da retomada da indústria naval fluminense que se deu a partir de forte política e orientação estatal baseada no investimento e encomendas da Petrobras. Maricá vem aumentando sua importância por conta de novos investimentos que começam a se organizar a partir do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ).

Gráfico 2.7 – Distribuição do PIB industrial da RMRJ, segundo municípios integrantes, em % (1999 e 2011)



Fonte: PIB Municipal, Ceperj.

Embora isso ainda não tenha sido captado nas estatísticas, também há que se registrar que em outros municípios da chamada Baixada Fluminense a expansão do investimento tem se mostrado mais vigorosa do que no passado recente, considerando que tanto o município de Queimados quanto os de Nova Iguaçu e Belford Roxo estão ganhando projeção em nível estadual. No primeiro caso, devido ao reaquecimento do distrito industrial municipal e, nos demais, aos investimentos em setores ligados à química (Bayer) e à produção de cosméticos (Embeleze, Nielly, Beleza Natural).

Do mesmo modo, grandes projetos de investimento na cadeia produtiva do petróleo e siderurgia e de logística de exportação tais como o Comperj (São Gonçalo e Itaboraí), Porto de Sepetiba (Itaguaí) e o Arco Rodoviário Metropolitano (ligando Itaboraí a Itaguaí, passando pela Baixada Fluminense), quando concretizados⁹, serão vetores importantes de interiorização e maior articulação inter-setorial na estrutura produtiva metropolitana. Tais projetos, se aliados a políticas de desenvolvimento industrial, regional e urbano, podem impactar na melhoria da atratividade locacional e na geração de empregos no interior metropolitano no sentido do leste metropolitano e da Baixada Fluminense.

Ao mesmo tempo, no interior do MRJ, mudanças importantes ocorrem a partir da estratégia de transformar a cidade do Rio em capital de megaeventos internacionais e seus impactos na infraestrutura, bem como a partir dos investimentos do petróleo. Cabe destaque a instalação de centros de pesquisa no setor por empresas internacionais no Parque Tecnológico na Ilha do Fundão/UFRJ¹⁰ onde já se localiza o Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes).

O distrito industrial de Santa Cruz, zona oeste carioca, além da expansão do polo siderúrgico da Gerdau (Cosigua), em 2010, recebeu uma planta industrial siderúrgica (produção de placas de aço para exportação), da Companhia Siderúrgica do Atlântico, *joint-venture* entre a ThyssenKrupp e a Vale¹¹. Segundo informações da Codin, nesse dis-

⁹ Existem algumas indefinições sobre o Comperj: a Petrobras tem indicado que o projeto, ao contrário do objetivo inicial de produção de bens petroquímicos, ficará restrito à instalação de uma Refinaria Premium.

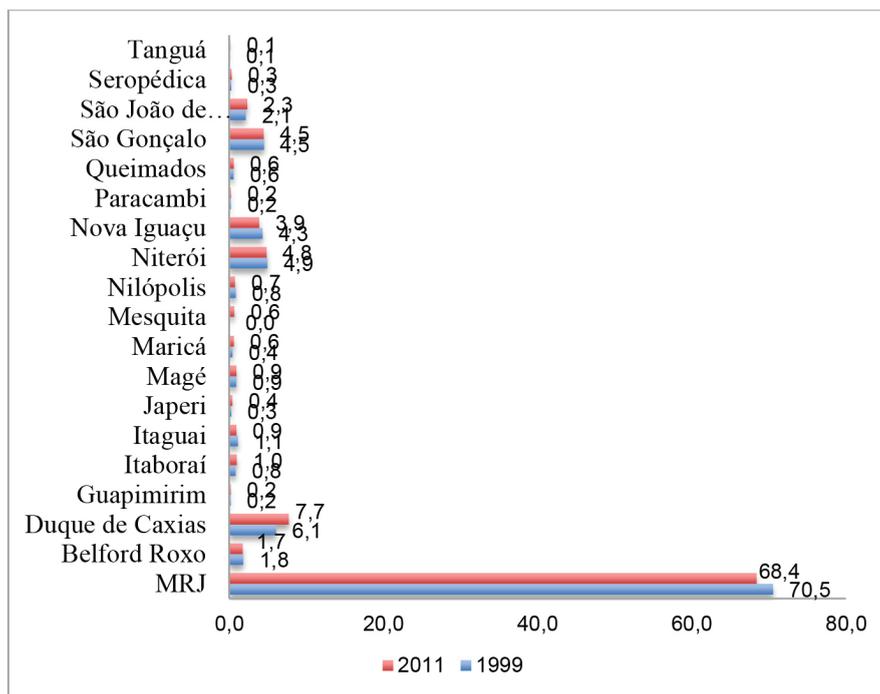
¹⁰ Baker Hughes, FMC Technologies, Halliburton, Usiminas e Tenaris, Vallourec, General Electric, L'Oréal, dentre outras.

¹¹ O projeto recebeu financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a alemã ThyssenKrupp tentou, por várias vezes, vender sua parte no negócio, tendo em vista os prejuízos acumulados. Ademais, os danos ambientais causados pelas operações da CSA têm sido elevados.

trito também se instalarão um Centro de Processamento Final de Vacinas e Biofármacos (da Biomanguinhos/Fiocruz) e plantas fornecedoras para o setor de extração do petróleo (da Rolls Royce, Champion Technologies, Jeumont Electric e Oil States), da indústria da construção civil (Gypsum), dentre outros setores. Além dos incentivos do governo estadual para a instalação nessa área, por se tratar de empresas exportadoras e fornecedoras para a extração de petróleo na Bacia de Campos, a proximidade ao Porto de Sepetiba, em Itaguaí, foi fator essencial para a atração dessas empresas. Itaguaí também vem sendo alvo de investimentos em terminais portuários e de submarino nuclear e, junto com o distrito industrial de Santa Cruz, representa outro eixo dinâmico na RMRJ.

No que se refere ao PIB do setor de serviços, as mudanças internas na distribuição metropolitana não foram muito significativas. O município do Rio de Janeiro permaneceu com sua participação em torno de 70%, seguido por Duque de Caxias, Niterói, São Gonçalo e Nova Iguaçu. Como notado anteriormente, a predominância carioca se atesta não somente em nível metropolitano mas também estadual. Os outros quatro municípios metropolitanos em destaque apresentam funções de centros sub-regionais de serviços, dotados de certa centralidade “periférica”, tanto no leste metropolitano quanto nos dois eixos de comunicação principais da Baixada Fluminense (Rodovias Washington Luis e Via Dutra).

Gráfico 2.8 – Distribuição do PIB de serviços da RMRJ, segundo municípios integrantes, em % (1999 e 2011)



Fonte: PIB Municipal, Ceperj.

Assim como destacado nas mudanças na divisão espacial do trabalho no âmbito fluminense, no interior da RMRJ também houve certo aumento do nível de complexidade inter-setorial e espacial. Porém, essas mudanças ainda ocorrem num quadro geral de forte concentração no MRJ e de um relativo “vazio” produtivo, de serviços e de ocupações em termos intrametropolitanos.

Algumas nuances podem ser observadas nas tabelas 2.6 e 2.7, com relação à distribuição setorial da população ocupada e das unidades locais das empresas na RMRJ. O MRJ concentrou 70% das ULs e 74,5% da PO. Nos outros municípios, apenas Niterói apresentou percentual mais significativo no total metropolitano de ULs (6,2%); e Niterói e Duque de Caxias, cada um com 5,5% da PO.

Em termos de UL (Tabela 2.6), a concentração no município-sede foi menor nos setores de “Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação” (52,3%); “Indústrias de transformação” (57,6%); “Administração pública, defesa e seguridade social” (58,9%); “Indústrias extrativas” (60,6%); “Educação” (61,1%). Nos outros municípios metropolitanos, Duque de Caxias (10%), São Gonçalo (8,2%) e Niterói (4,8%) tiveram percentuais mais elevados no setor “Indústrias de transformação”. Esses três municípios também apresentaram maior relevância no setor “Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação”: Duque de Caxias (15,7%), São Gonçalo (7%) e Niterói (4,9%). Já em “Administração pública, defesa e seguridade social”, Niterói (23,5%) é o segundo município metropolitano com maior destaque.

É bastante significativa a concentração do MRJ em serviços do terciário mais “avançado”, tais como “Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados” (87,6%); “Atividades profissionais, científicas e técnicas” (86,5%); “Atividades administrativas e serviços complementares” (83,1%); “Informação e comunicação” (81,9%). Dentre as quais, vale lembrar, o MRJ ainda tem importância no cenário nacional, por exemplo, como sede e gestão de grandes empresas. Por outro lado, atividades de serviços relacionados a equipamentos culturais (“Artes, cultura, esporte e recreação: 81,9%) também estão fortemente concentradas no MRJ.

Tabela 2.6 – Distribuição das Unidades Locais (UL) nas empresas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo setores de atividade econômica, 2011, em %

Municípios	Total	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
Belford Roxo	1,5	0,8	0,4	2,3	0,7	2,8	2,7	2,1	1,6	1,1	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4	1,0	3,1	0,7	0,9	2,5
Duque de Caxias	4,9	3,4	4,9	10,0	1,5	15,7	5,2	6,7	9,0	4,2	1,7	1,8	1,5	1,8	1,9	1,9	4,8	3,6	2,2	5,7
Guapimirim	0,4	1,1	1,0	0,5	1,1	1,3	0,3	0,4	0,3	0,3	2,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,5	0,3	0,1	0,6	0,3
Itaboraí	1,1	2,4	3,4	2,0	0,4	1,7	1,5	1,5	1,3	1,1	0,3	0,3	0,7	0,4	0,4	0,7	1,4	0,7	0,5	1,3
Itaguaí	0,8	2,1	5,1	0,8	0,4	1,5	1,3	1,1	1,2	1,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,9	1,2	0,5	0,5	0,9
Japeri	0,2	0,5	0,6	0,3	0,0	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	0,2	0,1	0,1	0,3
Magé	1,2	2,9	1,6	1,4	0,7	2,5	1,2	1,6	0,8	1,2	3,5	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	1,2	0,5	0,6	1,7
Maricá	0,8	3,2	2,8	0,9	0,7	1,3	1,0	1,2	0,3	0,9	0,4	0,2	0,8	0,4	0,5	0,9	0,9	0,4	0,6	0,8
Mesquita	0,5	0,3	0,0	0,9	0,4	1,5	0,8	0,7	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3	2,9	0,8	0,3	0,4	0,7
Nilópolis	0,9	0,3	0,0	1,1	0,4	0,2	0,8	1,2	0,8	1,0	0,3	0,3	0,1	0,2	0,4	0,5	1,4	0,8	0,5	1,2
Niterói	6,2	3,2	4,1	4,8	4,0	4,9	6,3	6,2	3,9	7,3	5,3	4,3	7,5	5,5	7,5	23,5	6,8	7,8	4,9	5,9
Nova Iguaçu	3,5	3,4	1,2	3,9	1,5	3,6	3,6	4,9	3,5	3,6	1,1	1,7	1,7	1,3	1,5	1,9	5,5	3,2	1,7	5,0
Queimados	0,4	0,0	1,0	0,5	0,7	1,1	0,6	0,6	0,4	0,4	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1	0,3	0,8	0,4	0,2	0,7
Rio de Janeiro	70,5	70,5	60,6	57,6	84,7	52,3	67,3	61,9	69,1	70,7	81,9	87,6	84,3	86,5	83,1	58,9	61,1	75,8	81,9	64,6
São Gonçalo	4,5	2,6	1,8	8,2	1,8	7,0	4,8	6,2	3,5	4,5	1,7	1,7	1,7	1,6	2,2	3,7	7,2	3,6	2,9	5,0
São João de Meriti	2,2	1,6	0,0	4,4	0,0	2,1	1,7	3,1	3,1	1,8	0,6	0,7	0,5	0,6	0,7	0,9	2,8	1,4	1,3	2,8
Seropédica	0,3	1,8	11,4	0,4	1,1	0,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,1	0,1	0,3
RMRJ	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

A: Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; **B:** Indústrias extrativas; **C:** Indústrias de transformação; **D:** Eletricidade e gás; **E:** Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; **F:** Construção; **G:** Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas; **H:** Transporte, armazenagem e correio; **I:** Alojamento e alimentação; **J:** Informação e comunicação; **K:** Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; **L:** Atividades imobiliárias; **M:** Atividades profissionais, científicas e técnicas; **N:** Atividades administrativas e serviços complementares; **O:** Administração pública, defesa e segurança social; **P:** Educação; **Q:** Saúde humana e serviços sociais; **R:** Artes, cultura, esporte e recreação; **S:** Outras atividades de serviços. Fonte: IBGE.

No que se refere à distribuição das ocupações nas empresas localizadas na RMRJ em 2001 (Tabela 2.7), em geral, a concentração foi ainda mais elevada.

Em comparação aos dados das ULs, a concentração do MRJ é bem mais elevada nas ocupações em todas as atividades de serviços, tanto nas mais “avançadas” (por exemplo, “Informação e comunicação”, 89,9%; “Atividades profissionais, científicas e técnicas”, 88,7%) como nas mais básicas (por exemplo, “Artes, cultura, esporte e recreação”, 84,5%; “Administração pública, defesa e seguridade social”, 79,3%; “Saúde humana e serviços sociais”, 78%; “Educação”, 77,2%).

Os menores percentuais do MRJ foram observados em “Indústrias de transformação” (64,3%); “Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas” (65%); “Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação” (67,5%); “Transporte, armazenagem e correio” (67%). Nos outros municípios metropolitanos apenas Duque de Caxias (10%), São Gonçalo (5,9%), Niterói (5,5%) e Nova Iguaçu (4%) apresentaram certo percentual relativo no total de ocupações em “Indústrias de transformação”. Esse mesmo grupo de municípios também se destacou com certa importância relativa nas ocupações em “Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas” (Duque de Caxias, 7,2%; Niterói 6%; São Gonçalo 5,4% e Nova Iguaçu, 5,1%). Já nas ocupações no setor de “Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação”, apenas Duque de Caxias (19,8%) e Niterói (7,5%) apresentaram maior importância relativa.

Tabela 2.7 – Distribuição da População Ocupada (PO) nas empresas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo setores de atividade econômica, 2011, em %

Municípios	Total	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
Belford Roxo	1,5	0,8	0,4	2,3	0,7	2,8	2,7	2,1	1,6	1,1	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4	1,0	3,1	0,7	0,9	2,5
Duque de Caxias	4,9	3,4	4,9	10,0	1,5	15,7	5,2	6,7	9,0	4,2	1,7	1,8	1,5	1,8	1,9	1,9	4,8	3,6	2,2	5,7
Guapimirim	0,4	1,1	1,0	0,5	1,1	1,3	0,3	0,4	0,3	0,3	2,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,5	0,3	0,1	0,6	0,3
Itaboraí	1,1	2,4	3,4	2,0	0,4	1,7	1,5	1,5	1,3	1,1	0,3	0,3	0,7	0,4	0,4	0,7	1,4	0,7	0,5	1,3
Itaguaí	0,8	2,1	5,1	0,8	0,4	1,5	1,3	1,1	1,2	1,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,9	1,2	0,5	0,5	0,9
Japeri	0,2	0,5	0,6	0,3	0,0	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	0,2	0,1	0,1	0,3
Magé	1,2	2,9	1,6	1,4	0,7	2,5	1,2	1,6	0,8	1,2	3,5	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	1,2	0,5	0,6	1,7
Maricá	0,8	3,2	2,8	0,9	0,7	1,3	1,0	1,2	0,3	0,9	0,4	0,2	0,8	0,4	0,5	0,9	0,9	0,4	0,6	0,8
Mesquita	0,5	0,3	0,0	0,9	0,4	1,5	0,8	0,7	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3	2,9	0,8	0,3	0,4	0,7
Nilópolis	0,9	0,3	0,0	1,1	0,4	0,2	0,8	1,2	0,8	1,0	0,3	0,3	0,1	0,2	0,4	0,5	1,4	0,8	0,5	1,2
Niterói	6,2	3,2	4,1	4,8	4,0	4,9	6,3	6,2	3,9	7,3	5,3	4,3	7,5	5,5	7,5	23,5	6,8	7,8	4,9	5,9
Nova Iguaçu	3,5	3,4	1,2	3,9	1,5	3,6	3,6	4,9	3,5	3,6	1,1	1,7	1,7	1,3	1,5	1,9	5,5	3,2	1,7	5,0
Queimados	0,4	0,0	1,0	0,5	0,7	1,1	0,6	0,6	0,4	0,4	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1	0,3	0,8	0,4	0,2	0,7
Rio de Janeiro	70,5	70,5	60,6	57,6	84,7	52,3	67,3	61,9	69,1	70,7	81,9	87,6	84,3	86,5	83,1	58,9	61,1	75,8	81,9	64,6
São Gonçalo	4,5	2,6	1,8	8,2	1,8	7,0	4,8	6,2	3,5	4,5	1,7	1,7	1,7	1,6	2,2	3,7	7,2	3,6	2,9	5,0
São João de Meriti	2,2	1,6	0,0	4,4	0,0	2,1	1,7	3,1	3,1	1,8	0,6	0,7	0,5	0,6	0,7	0,9	2,8	1,4	1,3	2,8
Seropédica	0,3	1,8	11,4	0,4	1,1	0,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,1	0,1	0,3
RMRJ	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

A: Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; **B:** Indústrias extrativas; **C:** Indústrias de transformação; **D:** Eletricidade e gás; **E:** Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; **F:** Construção; **G:** Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas; **H:** Transporte, armazenagem e correio; **I:** Alojamento e alimentação; **J:** Informação e comunicação; **K:** Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; **L:** Atividades imobiliárias; **M:** Atividades profissionais, científicas e técnicas; **N:** Atividades administrativas e serviços complementares; **O:** Administração pública, defesa e segurança social; **P:** Educação; **Q:** Saúde humana e serviços sociais; **R:** Artes, cultura, esporte e recreação; **S:** Outras atividades de serviços.
Fonte: IBGE.

Considerações finais

Neste capítulo buscou-se examinar a configuração e as mudanças nas estruturas produtivas estadual e metropolitana do ERJ desde a década de 1980. A análise foi feita de modo a contextualizar tais mudanças no quadro mais geral brasileiro, sem perder de vista as especificidades internas ao território fluminense. A partir do que foi exposto pode-se argumentar que o ERJ e sua região metropolitana expressam as contradições, desafios e potencialidades dos contextos nacional e internacional, os quais devem ser examinados à luz de suas próprias especificidades (produtivas e territoriais).

Com base na revisão dos estudos sobre o desenvolvimento fluminense e carioca observou-se que, ao longo do processo de industrialização brasileira, o ERJ perdeu participação relativa na economia nacional, porém, isso não correspondeu internamente a uma trajetória de decrescimento/perda de capacidade produtiva (“esvaziamento”). A perda de hegemonia econômica e da “capitalidade” reinsereu o ERJ de forma secundária na divisão inter-regional do trabalho brasileira. Ao mesmo tempo, sua formação singular a partir da junção de duas UFs distintas, bem desiguais em termos de seu desenvolvimento socioeconômico, implicou em uma integração sem uma efetiva articulação dos sistemas econômicos, regionais e urbanos.

A crise econômica nacional e fiscal e financeira do Estado nos anos 1980 afetou fortemente o ERJ, tendo em vista o peso do investimento e dos gastos de empresas estatais, bem como da administração pública em sua economia, sobretudo no MRJ. No entanto, nesse mesmo período, como resultado da “safra do II PND”, a expansão da produção do petróleo foi decisiva para a posterior retomada do crescimento econômico fluminense nas décadas seguintes.

Nas décadas de 1990 e 2000, o ERJ passou a apresentar taxas de crescimento positivas do PIB, seguindo os ciclos da economia nacional, e melhorou sua “atratividade” locacional para investimentos. Dessa forma, manteve-se como a segunda principal economia do país. Entretanto, é importante destacar que o ERJ só não perdeu essa posição relativa por conta do fortíssimo crescimento do setor industrial de extração do petróleo na Bacia de Campos (com influência tanto em termos de produção física como de altos preços internacionais), o mesmo não ocorrendo com a indústria de transformação e setores do terciário. Por outro lado, a taxa de crescimento econômico flumi-

nense, ainda que positiva nas últimas décadas, foi inferior a de outras UFs do Sudeste (São Paulo e Minas Gerais). Com isso, Minas Gerais tem apresentado percentual relativo no PIB nacional bem próximo ao fluminense.

No que se refere à análise das estruturas produtivas (estadual e metropolitana) no período mais recente, pôde-se observar que os investimentos realizados e/ou em andamento na indústria de transformação contribuem para certa diversificação setorial (setor automobilístico no Sul Fluminense) e para o fortalecimento de alguns setores já estabelecidos no ERJ: siderurgia (zona oeste carioca e Itaguaí), indústria naval (Niterói e Angra dos Reis) e petróleo (Norte Fluminense, Duque de Caxias, São Gonçalo e Itaboraí na RMRJ). Embora sob forte concentração no MRJ, outras tendências também contribuem para uma maior complexidade territorial do ERJ, tais como o maior crescimento de unidades locais e de população ocupada em municípios de porte médio.

No entanto, assim como no contexto nacional, há fortes indícios de que as mudanças não ocorrem em um quadro de adensamento das cadeias produtivas articulado a um aprofundamento da divisão espacial do trabalho. A tendência de especialização da estrutura produtiva tem sido mais forte. Isso pôde ser observado na análise da distribuição setorial do PIB estadual. A indústria passou a ser responsável por um terço do produto estadual, porém, o aumento da participação do setor de extração de petróleo (capital intensivo, cujas bases de apoio estão no Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas) não foi acompanhado por um aumento da participação da indústria de transformação (concentrada fortemente na RMRJ, mais especificamente, no MRJ). Ademais, a contribuição do setor terciário ainda é bastante expressiva na economia estadual (também concentrado no MRJ). Em geral, apesar dessas mudanças quantitativas e qualitativas, pode-se argumentar que o setor industrial ainda não deslocou os setores ligados ao “circuito secundário de acumulação urbana”, denominado por Ribeiro (1997), no que se refere à organização territorial fluminense e metropolitana.

Referências

- ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Dados Mensais. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>
- CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. **Texto para discussão**. Campinas, IE-Unicamp, n. 153, 2008.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CADASTRO CENTRAL DE EMPRESAS – COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM (CEMPRE), IBGE.
- DAIN, S. Rio de todas as Crises – Crise Econômica. **Série Estudos**, Rio de Janeiro, IUPERJ, n° 80, dez. 1990.
- DAVIDOVICH, F. R. Estado do Rio de Janeiro: o urbano metropolitano, hipóteses e questões. **Geo UERJ**, Ano 12, n. 21, v. 2, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Contas Nacionais e Contas Regionais.
- IEDI. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil? Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial- IEDI, 2005. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>
- LAGO, L. C. (Org.). **Como Anda o Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009. V. 1, p. 7-42.
- LESSA, C. **O Rio de todos os Brasis**: uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro: Record, 2000. (Coleção Metrôpoles)
- MORCEIRO, P. C. **Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011**: abordagens e indicadores. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.
- NATAL, J. L. (Org.). **O Estado do Rio de Janeiro pós-1995**: dinâmica econômica, rede urbana e questão social. Rio de Janeiro: Faperj-Pubblicati, 2005.
- OLIVEIRA, F. J. G. Reestruturação econômica, planos de desenvolvimento e mudanças territoriais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Economia Fluminense**, Ano II, p. 6-17, 2007.
- OSÓRIO da SILVA, M. Reflexões sobre o Rio de Janeiro. **Revista de Economia Fluminense**, Ano V, n. 11, 2011.
- PEREIRA, L. V. As exportações fluminenses: a maldição dos recursos naturais? In: PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. (Org.). **Rio de Janeiro**: um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.
- PINTO, E. C. Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). **Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

- PIQUET, R. (Org.). **Mar de Riqueza, Terras de Contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011.
- PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. (Orgs.). **Rio de Janeiro: um estado em transição**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.
- RIBEIRO, L. C. Q. Segregação, Acumulação Urbana e Poder na Metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro n. 19, p. 01-21, 1997.
- SANTOS, A. M. S. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (Orgs.). **Rio de Janeiro: um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma: Faperj, 2012.
- SILVA, R. D. **Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro (1990-2008)**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.
- SOBRAL, B. L. B. **Metrópole do Rio e Projeto Nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- TOLMASQUIM, M. T.; PINTO, H. **Marcos Regulatórios da Indústria Mundial do Petróleo**. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.
- URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Rio: a hora da virada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

A metrópole fluminense na transição demográfica e urbana brasileira

Érica Tavares

Ricardo Antunes Dantas de Oliveira

Resumo: A Metrópole do Rio de Janeiro sempre foi um dos primeiros espaços do Brasil a apresentar as tendências de mudanças demográficas, como a diminuição da fecundidade, novos arranjos familiares e o avanço do processo de envelhecimento populacional. O objetivo deste texto é descrever a configuração urbana e a dinâmica demográfica passada e recente da Metrópole do Rio de Janeiro em suas articulações, assim como analisar, conceitual e empiricamente, as perspectivas da transição urbana e demográfica no Brasil, destacando o comportamento dessa Metrópole frente ao contexto nacional. Foram utilizados diversos indicadores sobre a dinâmica urbana e demográfica para tratar a relação entre os processos de urbanização e a transição demográfica.

Palavras-chave: urbanização, transição demográfica, envelhecimento populacional, Rio de Janeiro.

Abstract: The metropolis of Rio de Janeiro has always been one of the first areas of Brazil to present trends of demographic changes such as the decline in fertility, new family arrangements and the advancement of population aging. The objective of this paper is to describe the urban configuration and the demographic dynamics of the Metropolis of Rio de Janeiro in their relationship, and provide a conceptual and empirical analysis of the perspectives of urban and demographic transition in Brazil, highlighting the behavior of this city against the national context. Various indicators on urban and demographic dynamics were used to address the relationship between processes of urbanization and demographic transition.

Keywords: urbanization, demographic transition, population aging, Rio de Janeiro.

Introdução

Este texto tem por objetivo descrever a configuração urbana (em termos de urbanização/metropolização) e a dinâmica demográfica passada e recente da Metrópole do Rio de Janeiro, assim como analisar, conceitual e empiricamente, as perspectivas da transição urbana e demográfica no Brasil, destacando o comportamento dessa Metrópole frente ao contexto nacional.

Partimos do pressuposto de que a dinâmica demográfica traz em si a dimensão de processo de mudanças, refletindo as relações sociais de cada momento histórico das sociedades (OLIVEIRA, 2010). No Brasil, a transição demográfica também apresentou uma relação particular com as migrações, pois durante o período de intensa urbanização, algumas cidades e aglomerações urbanas atraíram elevado contingente de pessoas que iam residir nesses espaços, principalmente em busca de trabalho e mobilidade social (SILVA, 2013).

Outro pressuposto é o de que a transição urbana não seja apenas um fenômeno quantitativo de superação da população urbana sobre a rural, senão ela se resumiria ao momento de ocorrência dessa superação nos anos 1960. A transição urbana em todo esse período constituiu-se em uma conjunção de processos políticos, econômicos, sociais e espaciais que transformou o território brasileiro, e levou à constituição de uma economia e uma sociedade urbano-industrial (FARIA, 1991).

A celeridade do processo de urbanização é a marca da transição urbana brasileira, associada à transição demográfica – não apenas pelas elevadas taxas de fecundidade como também pela intensa mobilidade espacial da população, especialmente para as áreas onde se concentravam os esforços industrializantes, a Região Sudeste, mais especificamente em alguns aglomerados urbanos que se tornaram regiões metropolitanas.

Nesse contexto, a Metrópole do Rio de Janeiro sempre foi um dos primeiros espaços do Brasil a apresentar as tendências de mudanças demográficas, como a diminuição da fecundidade, novos arranjos familiares e o avanço do processo de envelhecimento populacional – embora São Paulo tenha ficado com maior proeminência na dinâmica econômica e nas funções desempenhadas na rede urbana nacional. Sendo assim, este trabalho busca investigar quais os elementos que fizeram com que o Rio de Janeiro sustentasse essa posição de precedência no que se refere às inflexões na dinâmica demográfica.

Para o período de acelerada urbanização, partimos da hipótese de que a formação da sociedade moderna e de sua matriz sociocultural, aliada à dinâmica de constituição do fenômeno urbano no Rio de Janeiro, foram elementos fundamentais que incidiram sobre o comportamento demográfico distinto desse espaço em relação a outros grandes espaços urbanos do país. Nesse ponto, destaca-se a posição do Município do Rio de Janeiro como capital federal durante muitos anos.

Já para o período mais recente, embora haja uma diminuição dos ritmos de crescimento populacional e certo nivelamento das tendências de comportamento da fecundidade, mortalidade e esperança de vida, as dinâmicas urbana e demográfica na Metrôpole do Rio de Janeiro passam por uma resignificação em sua relação, que se traduz menos nos quantitativos populacionais, porém mais nos sentidos que o comportamento da população passa a expressar.

Este texto está estruturado em três seções. Na primeira, apresentamos uma abordagem teórica sobre as perspectivas da transição demográfica e urbana do ponto de vista da demografia da referida metrôpole e também da sua contextualização histórica no Brasil. Na segunda seção, nos propomos a refazer um percurso histórico-analítico do processo de urbanização-metropolização no Rio de Janeiro, tendo como pano de fundo alguns ciclos econômicos nacionais a partir dos anos 1970: vigência e declínio do modelo de substituição de importações (1970-1980); modelo liberal, com abertura de mercados e reestruturação produtiva (1990-2000); dinâmica econômica recente sob a articulação entre mercado e Estado, com políticas sociais e relação entre dinâmica local e global (2000-2010). Na última parte, retomamos esse mesmo percurso histórico, analisando diversos indicadores da dinâmica urbana e demográfica da Metrôpole Fluminense no período de 1970 a 2010.

Com essa proposta, será possível produzir e incorporar elementos empíricos para o debate acerca da relação entre a transição urbana e demográfica no Brasil e o papel exercido pela Metrôpole do Rio de Janeiro¹ nesse processo.

¹ O termo ‘Metrôpole do Rio de Janeiro’ ou ‘Metrôpole Fluminense’ compreende a Região Metropolitana do Rio de Janeiro oficial, incluindo o Município de Mangaratiba, conforme estudo do Observatório das Metrôpoles (2012) sobre os níveis de integração.

1. A transição urbana e demográfica

1.1. Dimensões histórico-conceituais

Os processos históricos relacionados às transições urbana e demográfica são intensamente articulados, ainda que sob distintas formas de interação e encadeamento no tempo. Por um lado, as interpretações quanto à transição demográfica são bastante diversas e têm sido objeto de grandes debates no âmbito da demografia nas últimas décadas (PATARRA, 1994). Por outro, a questão da transição urbana ainda não foi desenvolvida plenamente (SILVA, MONTE-MÓR, 2010), especialmente quando se considera a necessidade de uma interpretação que vá além da predominância da população urbana em relação à rural. Uma rápida abordagem da articulação entre as transições urbana e demográfica é o que se registra nesta seção. Busca-se, não só contribuir para a ampliação do diálogo entre os estudos demográficos e urbanos, como também embasar a reflexão a respeito dos significados dessas transições na Metrópole do Rio de Janeiro e tratar os motivos da sua anterioridade histórica nesse espaço, quando a comparamos com outras metrópoles do país.

Ainda no século XVIII, a maior parte da população mundial vivia em áreas rurais e as taxas de natalidade e mortalidade eram muito elevadas. Com a Revolução Industrial, o surgimento de máquinas e equipamentos, a utilização da energia, os avanços do desenvolvimento científico e tecnológico constitui-se uma sociedade urbana industrial. Em um primeiro momento, esse crescimento desordenado não trouxe ganhos às condições de vida, mas com os avanços na ciência e na produtividade, a melhoria das técnicas agrícolas e a evolução nos tratamentos de saúde e no saneamento básico, foi possível uma posterior melhoria das condições de vida nas cidades, levando à redução da mortalidade, por exemplo.

Alves (2010) critica algumas abordagens que identificam a transição urbana como a simples passagem de uma sociedade tradicional (ou feudal) para a sociedade moderna (ou urbana e industrial), sendo a transição urbana a causa principal da transição demográfica. Concordamos com esse autor ao afirmar que as duas transições se influenciam mutuamente e se reforçam, convivendo no mesmo espaço e tempo. Compreende-se que uma maior pressão demográfica nas cidades, em função das intensas migrações, não apenas caracterizou mas também intensificou a transição urbana e esta, por sua vez, aprofun-

dou a transição demográfica. A transição urbana também contribuiu para o avanço das distintas etapas da transição demográfica, sobretudo as mais recentes, como as abordagens que tratam sobre a segunda e terceira transições demográficas (ALVES, 2002; BARROS; ALVES; CAVENAGHI, 2008).

O crescimento das cidades com a aglomeração populacional consolidou o fenômeno urbano, o que permitiu mudanças profundas e estruturais nos aspectos sociais, culturais e comportamentais, frutos da modernização. Apesar de não muito tratada no que tange à transição demográfica, a migração também é uma componente fundamental nesse processo, já que foi o grande deslocamento espacial para as cidades que implicou inicialmente na transição urbana. Em sequência ocorre também a contribuição do próprio crescimento vegetativo, com uma fecundidade que se mantém alta após a redução da mortalidade.

Nas cidades, acelera-se o processo de difusão dos valores e das características sociais e culturais “modernos” (FARIA, 1989; PATARRA, 1994; FARIA e POTTER, 2002). Além disso, as pessoas passam a ter acesso a melhores condições de saúde e a noções higiênico-sanitárias. As mudanças sociais daí consequentes produzem inicialmente a queda da mortalidade, bastante alta nas sociedades no período pré-transição. Esse declínio também permite uma maior sobrevivência de crianças e jovens, o que contribui para uma demanda mais reduzida da quantidade de filhos, fator importante para as populações rurais pré-transição, com alta demanda por “braços” nas lavouras (SILVA; MONTE-MÓR, 2010, p. 3).

Em linhas gerais, o processo que foi chamado pelos demógrafos de “transição demográfica” constitui-se, basicamente, na redução dessas taxas de mortalidade e fecundidade em períodos diferentes, mas subsequentes. Primeiramente a taxa de mortalidade diminui e a taxa de natalidade continua alta, levando a um rápido crescimento populacional. As transformações econômicas, políticas e culturais, características das novas áreas urbanas e advindas da modernização, se evidenciaram também no ambiente familiar.

A redução da fecundidade é a síntese em nível macro de processos que afetam indivíduos e famílias em termos de seus comportamentos reprodutivos. Estes são influenciados, ou até mesmo determinados, por diversas características de natureza social, econômica, cultural e política. Autores como Faria (1989), Alves (2002) e Faria e Potter (2002) apontam que novas aspirações de consumo, maior parti-

cipação das mulheres no mercado de trabalho, maior escolarização e mais amplo acesso a métodos contraceptivos estão entre os elementos fundamentais da redução da fecundidade.

A partir dos declínios articulados da mortalidade e da fecundidade se constitui um novo padrão demográfico, em que a ideia de explosão populacional já não se aplica. A existência de baixas taxas de mortalidade e natalidade resulta em lento crescimento demográfico (ALVES, 2002) e transformações na estrutura por sexo e idade da população. São essas mudanças que constituem, em linhas gerais, a primeira transição demográfica.

A sequência entre modernização, mudanças comportamentais e dinâmica demográfica não se deu da mesma forma e temporalidade nas distintas sociedades. Por isso mesmo, ainda que já tenha havido intenções de estabelecer a transição demográfica como uma teoria, a diversidade de situações leva a interpretá-la muito mais como uma síntese histórica (GREENHALG, 2001) de processos que têm ocorrido nas mais diversas sociedades ao longo do tempo.

Outro conjunto de mudanças relacionadas especialmente a novos arranjos familiares é considerado a segunda transição demográfica. Como indicado por Alves (2002), as características dessa segunda transição seriam: declínio acentuado do número médio de filhos; aumento da idade média da primeira união e mesmo redução das taxas de nupcialidade; aumento também da idade média da mulher à primeira gravidez; crescimento do número de divórcios, separações e filhos fora do casamento – contribuindo para uma maior diversificação dos arranjos familiares; crescimento da coabitação; aumento de casais vivendo em casas distintas; ampla utilização de métodos eficientes de contracepção aliada à maior escolaridade e participação feminina no mercado de trabalho (p. 39).

Alguns autores chegam a colocar a ocorrência de uma terceira transição demográfica, caracterizada por níveis baixíssimos de fecundidade com famílias que não optam pela procriação e adotam a fecundidade zero. O casal DINC² é um exemplo de arranjo familiar que dá mais valor para a autossatisfação e para a realização dos desejos presentes de consumo e lazer, do que para a satisfação futura de novas

² “Duplo Ingresso, Nenhuma Criança”. No inglês se usa DINC = *Double Income, No Children*, ou DINK = *Dual Income, No Kids*. Os autores se baseiam em texto de COLEMAN, David. *Immigration and Ethnic Change in Low-fertility Countries: A Third Demographic Transition*. PDR: 32 (3), Washington, 2006.

gerações, ou seja, não há a perspectiva de ter filhos (BARROS; ALVES; CAVENAGHI, 2008).

A relação entre as dimensões urbana e demográfica era mais enfatizada no período de elevado crescimento populacional e acelerada urbanização. Atualmente, é preciso estimular a criação ou reforço de um campo de convergência maior entre problemas que são frequentemente abordados mais de forma separada do que conjunta: a mudança entre regimes demográficos, com seus componentes sócio-históricos, e a produção e reprodução do espaço urbano e, conseqüentemente, as implicações socioespaciais da distribuição e reprodução da população no território, conforme ressaltam Silva e Monte-Mór (2010).

Complementarmente a essa reflexão, a transição urbana envolve a predominância da população urbana em determinado espaço, com enfoques diferenciados conforme a sociedade que se esteja considerando. Em linhas gerais, pode-se apontar que a transição urbana teria duas fases. A primeira fase da transição urbana seria o momento em que a população urbana supera a população rural e o grau de urbanização se eleva sustentadamente. Já o que poderíamos chamar de segunda fase da transição urbana seria aquela em que as tendências de crescimento populacional urbano perdem sua força para dar lugar à acomodação dessa população dentro de seu tecido urbano (OJIMA, 2006). Ou seja, a primeira seria uma dimensão mais quantitativa do processo de urbanização, enquanto que a segunda remeteria mais a uma dimensão qualitativa.

Portes e Roberts (2005) trazem questões relevantes quanto ao que pode ser interpretado como a segunda transição urbana ou essa acomodação de que Ojima (2006) e Silva e Monte-Mór (2010) tratam, ao abordar as transformações do urbano latino-americano na passagem entre uma economia caracterizada pela industrialização via substituição de importações e outra marcada pelo livre-mercado. A primeira das etapas seria articulada à primeira fase da transição urbana por meio de uma pressão demográfica intensa via migrações e fecundidade alta, que levam a população urbana a ser a maioria e têm como consequência uma produção descontrolada do urbano, uma lógica da desordem (KOWARICK, 1979). Autoconstruções, invasões, luta por espaço para moradia e melhorias nos serviços públicos seriam questões essenciais.

A etapa mais recente de urbanização, conforme Portes e Roberts (2005), caracteriza-se por uma menor pressão demográfica, mas com

uma diversificação de demandas, que resultariam em lutas e pressões sociais pelo aprofundamento de direitos em uma lógica de produção do espaço urbano controlado pelo mercado, ainda que com importante apoio estatal, no qual a segregação socioespacial se ampliaria. No âmbito demográfico, um número maior de adultos jovens formando domicílios, envelhecimento e intensificação da mobilidade pendular seriam algumas das principais questões para a compreensão de suas articulações com o urbano. Essa seria a perspectiva mais atual da transição urbana que estamos tratando. Assim, a questão a ser pensada é: quais são os significados da passagem entre a constituição do urbano “via demografia” para outro momento relacionado à maneira como a população se acomoda ao modo de viver urbano, ou seja, o urbano influenciando a demografia?

1.2.As transições urbana e demográfica no Brasil e as tendências da Metrópole Fluminense frente ao contexto nacional

A compreensão da transição urbana no Brasil depende de uma abordagem histórica sobre a constituição do urbano por relações sociais, econômicas e políticas que trouxeram importantes impactos sobre a organização das cidades, sendo influenciada pela dinâmica demográfica ao mesmo tempo que a influencia.

O processo de constituição da rede urbana e das cidades brasileiras expandiu vigorosamente durante o período de industrialização por substituição de importações. Tais mudanças ocorreram simultaneamente à passagem do antigo Estado liberal e da política oligárquica regional para um aparelho de Estado sofisticado e centralizado, com grande capacidade de intervenção na economia, no espaço e na sociedade (FARIA, 1989; 1991).

Foi nesse contexto que as metrópoles nos países do “fordismo periférico” (LIPIETZ, 1989), como a Metrópole do Rio de Janeiro, experimentaram uma explosão populacional, decorrente tanto do próprio período inicial da transição demográfica com fecundidade ainda muito alta e diminuição da mortalidade, quanto das expressivas migrações internas, especialmente os deslocamentos em direção às grandes cidades. Correspondiam a esse processo o importante crescimento vegetativo nas áreas rurais e a intensificação de relações capitalistas na produção agropecuária, que significou não somente a ampliação da concentração fundiária, mas também o êxodo rural (DURHAM,

1973; SINGER, 1973). Essa migração constituiu o mercado de trabalho urbano e o próprio exército industrial de reserva, possibilitando a expansão da indústria e da economia em geral.

Somente entre os anos 1960 e o final dos anos 1970, o auge do ciclo de emigração, estima-se que saíram do campo em direção às cidades mais de 40 milhões de pessoas – total que inclui o chamado “efeito indireto da migração”, os filhos tidos pelos migrantes nas cidades (BRITO; SOUZA, 2005, p. 49). Podemos dizer que essa transição urbana – em parte forjada por interesses políticos e econômicos – gerou uma proximidade temporal e espacial entre os processos de urbanização e metropolização no Brasil, pois tivemos uma urbanização rápida e uma “metropolização precoce” (LIPIETZ, 1989; FARIA, 1991; BRITO; SOUZA, 2005), acarretando consequências sérias no que se refere à rede urbana e à organização do espaço nas cidades.

Sobre a rede urbana, em linhas gerais pode-se dizer que, mesmo com os esforços de integração, a urbanização apresentou um caráter bastante concentrado. Por um lado, expressivos contingentes populacionais e investimentos produtivos concentraram-se em um número reduzido de metrópoles e grandes cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo e outros espaços metropolitanos e capitais regionais e sub-regionais. Por outro lado, a expansão da rede urbana alimentou o crescimento da população de um número grande e crescente de cidades de diferentes tamanhos, gerando um complexo sistema urbano e um padrão de divisão territorial do trabalho (CANO, 1988; FARIA, 1991).

Em termos da dinâmica demográfica, nesse mesmo período, o Brasil ainda era considerado um país jovem, com taxas de fecundidade ainda altas, principalmente em regiões menos urbanizadas, com mortalidade infantil elevada e com embates ainda expressivos no que se refere aos ganhos em anos de vida devido a melhorias nos serviços de saúde e nas condições de vida.

Faria (1989) analisa os efeitos de políticas de governo durante o regime militar que tiveram consequências, em alguns casos perversas, sobre a redução de fecundidade no Brasil. São exemplos para o autor: a política de crédito direto ao consumidor, que tem impactos sobre o consumo; a política de benefícios previdenciários, que influencia a prévia necessidade de apoio dos filhos aos pais durante a velhice, marcante especialmente nas zonas rurais; a política de telecomunicações, que amplia as redes logísticas de comunicações no país e que possibilita a disseminação de valores e comportamentos, especialmente por

meio da televisão (FARIA; POTTER, 2002); e, a política de atenção à saúde, que expande a rede de atendimento à saúde ao redor, tendo também efeitos perversos em função dos diferenciais sociais de acesso. Os elementos elencados demonstram a profundidade dos processos sociais de modernização que estão relacionados à evolução demográfica e dos quais a urbanização é parte fundamental.

A crise dos anos 1980 também reduziu em muito a capacidade de fazer planejamento de longo prazo. Tornavam-se cada vez mais evidentes as carências e contradições sociais no espaço urbano, que aumentavam a violência urbana e a marginalidade. Criava-se também um ambiente extremamente adverso ao mercado de trabalho, com aumento do desemprego e maior desgaste das condições de inserção ocupacional, precarização e informalização do trabalho, assim como uma metropolização da pobreza. A diminuição da ação do Estado, após um longo período em que exerceu forte poder de coordenação inter-regional, deixou um vazio no processo decisório referente ao desenvolvimento regional e urbano (CANO, 2007). Foi nesse período que a RMRJ passou a apresentar maior declínio nas taxas de crescimento populacional.

Essas transformações urbanas, econômicas e políticas, os consequentes movimentos populacionais em direção às cidades e o modo de viver urbano trouxeram mudanças nos padrões de sociabilidade, no acesso à informação e serviços, no sistema de valores sociais e familiares, na participação no mercado de trabalho etc. Esse novo urbano – com chances de acesso a serviços de saúde, oportunidades educacionais, inserção da mulher no mercado de trabalho, difusão dos meios de comunicação de massa, etc. – levou a alterações nas componentes demográficas, pois a fecundidade começou a declinar consideravelmente no país, a esperança de vida continuou a aumentar e as taxas de mortalidade, que já vinham em declínio, diminuíram ainda mais, especialmente as taxas de mortalidade infantil (FARIA, 1989; ALVES, 2002). Esses processos têm levado ao envelhecimento da população, que ocorre mais evidentemente nas metrópoles.

No caso da Metrópole do Rio de Janeiro, foi possível observar algumas particularidades em relação ao conjunto do país (Tabela 3.1). Os indicadores relativos à estrutura etária expressam uma anterioridade da redução da fecundidade na Metrópole Fluminense em relação ao conjunto do país, por meio da participação da população entre 0 e 14 anos e das distinções quanto à participação dos adultos. Logica-

mente, o processo de redução permaneceu ocorrendo nesses 40 anos, porém a Metrópole Fluminense iniciou o período em análise já com participações mais reduzidas das crianças e maiores percentuais de adultos.

A região também apresenta uma maior participação dos idosos, grupo etário no qual a diferença entre 1970 e 2010 foi maior na Metrópole do Rio de Janeiro, o que demonstra uma dinâmica mais “avançada” no sentido de uma transição demográfica. As distinções quanto ao crescimento populacional também revelam esse fato, pois embora as taxas de crescimento populacional tenham sido idênticas em 1970 veem-se importantes reduções, tanto no conjunto do país quanto na Metrópole Fluminense, sendo a da metrópole a mais significativa. Ainda que explicar tais diferenças não esteja no escopo desta seção, tanto a redução anterior da fecundidade quanto a emigração estão entre os elementos marcantes desse processo.

**Tabela 3.1 – Indicadores demográficos e urbanos:
Brasil e RMRJ – 1970 e 2010**

Indicadores	1970		2010	
	Brasil	RMRJ	Brasil	RMRJ
População de 0 a 14 anos (%)	42,1	34,1	24,1	20,9
População de 15 a 24 anos (%)	20,1	19,7	17,9	16,0
População de 25 a 59 anos (%)	32,7	39,6	47,2	49,9
População com 60 anos e mais (%)	5,1	6,6	10,8	13,2
Taxa de Crescimento Populacional	2,48	2,48	1,24	0,87
Taxa de Urbanização	55,9	84,3	97,0	99,5

Nota: as informações para a RMRJ em 1970 foram agregadas a partir das informações dos municípios existentes à época e que na atualidade fazem parte da mesma.

Fonte: Censos Demográficos IBGE (www.ibge.gov.br)

Por último, cabe ressaltar as distinções quanto ao processo de urbanização, que em 1970 já revelava uma população metropolitana quase completamente urbana, ou seja, a transição urbana em termos quantitativos já havia ocorrido muito tempo antes, possivelmente no final do século XIX, se considerarmos as análises de Duarte (1981) sobre a estrutura urbana no território fluminense e a de Abreu (1997) a respeito da evolução urbana do município do Rio de Janeiro. No caso do conjunto do país, a primeira transição urbana havia acabado de ocorrer, já que pouco mais da metade da população vivia ainda em áreas urbanas em 1970. Quarenta anos depois, verifica-se, para o conjunto do país, a consolidação do processo de urbanização com qua-

se 85% da população vivendo em áreas urbanas e, para a metrópole fluminense, a ampliação de sua absoluta concentração urbana para a quase totalidade da sua população, com apenas 0,5% vivendo em áreas rurais.

Enquanto em um primeiro momento a dinâmica populacional contribuiu fortemente para a constituição de nossas cidades, com a acelerada urbanização e precoce metropolização, em um momento posterior foi o modo de vida urbano que também trouxe mudanças para a dinâmica demográfica, processos que indicam a estreita relação entre essas dimensões. O contexto atual demanda maior investigação sobre como têm se dado essas relações, especialmente por estarmos em uma fase da dinâmica urbana com elevado grau de urbanização, grandes projetos de investimento em várias metrópoles, forte atuação do setor imobiliário aliado a investimentos públicos, grande debate acerca da redução de desigualdades sociais, aumento da população que trabalha em ocupações urbanas, etc. Ao mesmo tempo, o Brasil está em uma fase peculiar da transição demográfica: embora ainda haja diferenças sociais e espaciais, a diminuição da fecundidade ocorre em todas as áreas e estratos sociais, os ritmos de crescimento populacional diminuem, modificam-se consideravelmente os arranjos familiares e as mudanças de residência assumem novas trajetórias e significados.

Além disso, a combinação entre as transições urbana e demográfica demonstra as particularidades desse processo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em relação ao conjunto do país. Uma estrutura etária com menor participação de jovens e maior de adultos e idosos se articula a uma urbanização anterior, resultado da conjunção de processos sociais, econômicos, políticos e culturais que expressam a anterioridade das transformações em direção à “modernização” da sociedade. Compreender os significados dessas características, especialmente em torno das relações entre a demografia e a produção do espaço urbano e as perspectivas para o futuro próximo, é o desafio que se coloca.

2.A constituição da sociedade urbana na RMRJ e a dinâmica demográfica

A constituição do urbano no território fluminense sempre teve a cidade do Rio de Janeiro, e posteriormente também o seu “trans-

bordamento”, a Região Metropolitana, como seu centro dinâmico. De acordo com Duarte (1981), ao longo da história da evolução urbana no referido território, a cidade foi: porto para exportação de produtos agrícolas no período colonial; sede do controle português sobre o ouro das Minas Gerais; porto exportador e lugar de concentração da burguesia mercantil durante o período da economia primário-exportadora; e, concentrador das atividades industriais no período da substituição de importações. Verificou-se nesse âmbito que o desenvolvimento de regiões específicas do interior fluminense foi marcado pelo controle exercido pelo capital mercantil instalado no Rio de Janeiro.

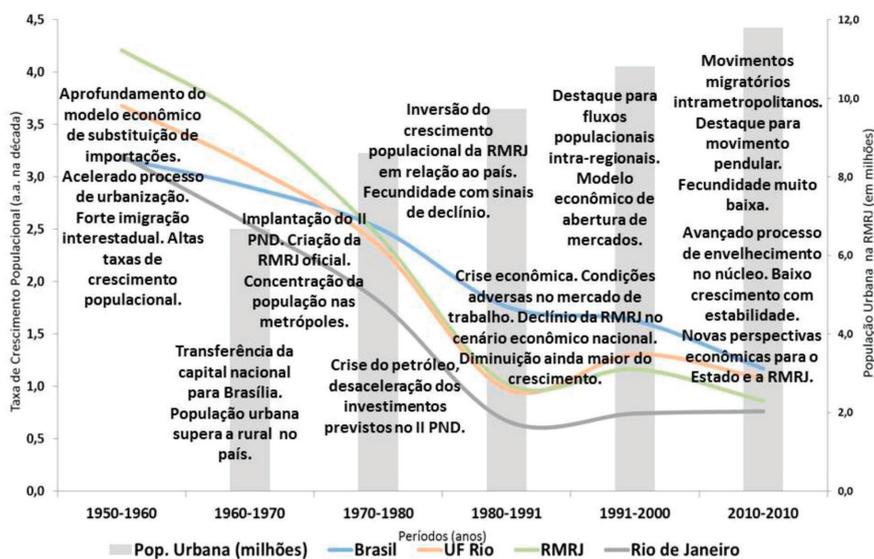
Esse histórico consolidou a dominação do território fluminense por interesses marcadamente localizados na sua principal cidade, o que não somente apresenta significado em termos dos próprios limites mas também em termos da rede urbana nacional. A concentração das atividades econômicas mais dinâmicas e da população, sendo que esta se espalha para a região metropolitana a partir da segunda metade do século XX (DUARTE, 1981; ABREU, 1997), resume o papel do Rio de Janeiro no território fluminense e, além disso, sua expressão em nível nacional, ainda que diversas crises tenham ocorrido ao longo da história recente da metrópole.

Uma primeira crise esteve relacionada à perda da hegemonia econômica no contexto nacional, decorrente, por um lado, da crise da lavoura cafeeira no território fluminense, por outro, da ruptura do comércio internacional em função da Primeira Guerra Mundial, o que afetou as atividades portuárias e teve impactos sobre a acumulação local (MELO, 2001). Oliveira (2010) considera que as outras duas crises ocorreram por motivos políticos, mas que logicamente tiveram rebaixamentos, consequências sobre as dimensões econômicas e populacionais. A segunda seria, então, decorrente da transferência da capital federal para Brasília em 1960 e a terceira estaria relacionada à fusão entre o Estado da Guanabara (criado após a transferência da capital federal) e o antigo Estado do Rio de Janeiro em 1976. Lessa (2000) acrescenta uma última crise, mais recente, relacionada aos impactos do processo de reestruturação produtiva da economia nacional, que teve consequências profundas sobre a metrópole, ao diminuir ainda mais sua importância industrial e levar a uma maior concentração das atividades mais dinâmicas do setor de serviços em São Paulo, retirando-as do Rio de Janeiro.

A evolução do crescimento demográfico do município do Rio

de Janeiro e do conjunto da RMRJ, em comparação com os totais do Estado do Rio de Janeiro e do país, possibilita abordar a dinâmica demográfica entre 1970 e 2010. Mediante o Quadro 3.1 sugerimos uma análise mais aprofundada sobre os processos demográficos em sua relação com os diferentes ciclos econômicos do período. Destacam-se não apenas a evolução das taxas de crescimento como também os processos demográficos e econômicos marcantes.

Quadro 3.1 – Taxa de crescimento populacional: Brasil, Unidade da Federação (UF) do Rio de Janeiro e RMRJ – 1970/2010



Fonte: Censos Demográficos IBGE.

Foram registradas articulações importantes entre o período da aceleração da industrialização, via substituição de importações, e as consequências da primeira transição demográfica, com a queda da mortalidade e a posterior redução da fecundidade, implicando em alto crescimento populacional nas décadas de 1950 e 1970. Também se revela o intenso êxodo rural que leva à primeira transição urbana em conjunto com a fecundidade ainda alta nas cidades.

O município do Rio de Janeiro já apresentava um crescimento populacional menos acentuado na década de 1950, porém tanto o Estado quanto o conjunto da RMRJ só passam a ter esse comportamento a

partir da década de 1970, momento marcado pela crise internacional e consequente desaceleração dos investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Na década de 1980 foi registrada uma grande disparidade entre o crescimento da população e o do Estado, RM e município do Rio de Janeiro, marcada pela fecundidade mais baixa e por fluxos de emigração originários desses espaços.

As novas perspectivas econômicas a partir do final da década de 1990 foram acompanhadas por pequenas variações nas taxas de crescimento, porém diversificadas entre as quatro escalas espaciais consideradas. As taxas de crescimento do país como um todo permanecem em queda. O crescimento populacional no Estado sofreu uma ligeira redução, possivelmente em função de efeitos de composição, visto que as regiões beneficiadas pelos investimentos em petróleo e gás registraram crescimento populacional (OLIVEIRA, 2010). Por sua vez, o conjunto da RMRJ apresentou redução após um ligeiro aumento durante a década de 1990. Isto ocorreu mesmo com o pequeno aumento registrado pelo seu núcleo.

As informações registradas no gráfico acima sugerem algumas articulações entre dinâmica demográfica e processos econômicos. Ainda que não possam ser diretamente estabelecidos, é possível perceber na evolução das taxas de crescimento os diferentes momentos econômicos do Estado, RM e Município do Rio de Janeiro. Porém, ao mesmo tempo, não é possível descartar o efeito da transição urbana sobre a transição demográfica, já que o grande fluxo de imigrantes permitiu o acesso a valores e comportamentos que impactaram na intensificação do processo de redução da fecundidade, essencial para a redução das taxas de crescimento.

Neste contexto, a clareza das relações entre dinâmica demográfica e urbanização que havia no passado foi substituída pela multiplicação de especificidades em termos de comportamentos reprodutivos e migratórios no presente. Estes implicam na necessidade de avaliar seus aspectos marcantes a fim de interpretar os processos demográficos que se articulam ao que poderíamos considerar como a segunda transição urbana.

Portanto, o processo histórico acima descrito é marcadamente econômico e político, porém seus significados, em termos das relações entre dinâmicas urbanas e demográficas, também são caracterizados pela matriz sociocultural constituída ao longo do processo histórico.

São expressões da moldagem dessa matriz: a concentração de ri-

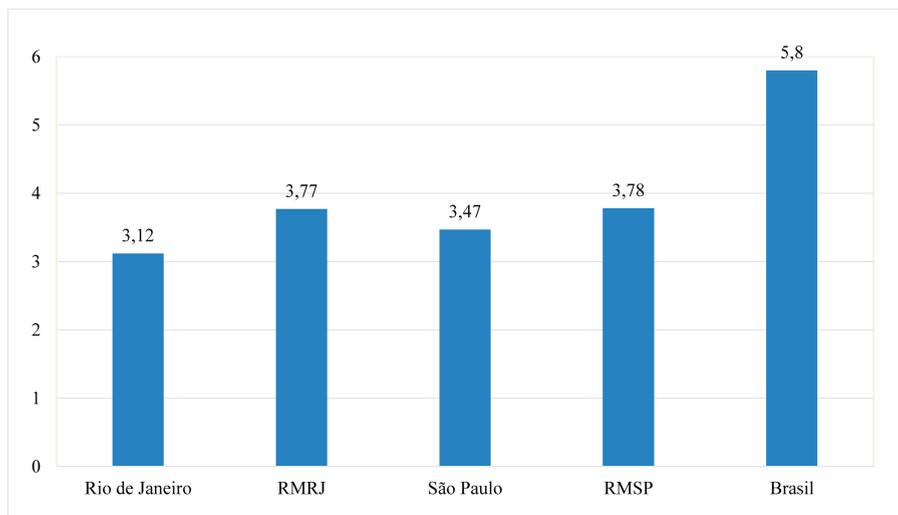
quezas produzidas no território nacional e principalmente no território fluminense; a ideia de progresso e civilização vinda com a “herança europeia” (LESSA, 2000); a concentração da burguesia, tanto em função de haver sido centro comercial e financeiro do país, quanto da importância do aparato administrativo enquanto era capital federal e também pela relevância das atividades estatais que se mantiveram, ou mesmo se ampliaram, no Rio de Janeiro após a transferência para Brasília.

Neste contexto, a dinâmica demográfica foi impactada no sentido de sua modernização (FARIA, 1989; ALVES, 2002) em termos da evolução dos padrões de mortalidade (PRATA, 1992), mas fundamentalmente em termos do comportamento reprodutivo, que incorre nas características da fecundidade da população. O Rio de Janeiro, e mais especificamente a sua capital, registraram anterioridade de sua transição demográfica em relação ao restante do país (MARTIGNONI; CARVANO; JANNUZZI, 2006)

Portanto, os elementos da matriz sociocultural constituída ao longo de sua história, em conjunto com o efeito das crises econômicas da segunda metade do século XX, muito provavelmente foram essenciais para a transformação demográfica prévia na MetrÓpole Fluminense, cujas consequências puderam ser verificadas nas informações registradas na Tabela 3.1 da seção anterior. Estrutura etária com menor participação de crianças e jovens, participação maior dos adultos e dos idosos, e menor crescimento populacional distinguem o Rio de Janeiro.

Certamente as marcantes disparidades quanto ao grau de urbanização são fundamentais no referido âmbito, tanto pela mais rápida difusão de comportamentos e valores quanto pelo acesso a serviços de saúde, elementos fundamentais para a transição demográfica, de acordo com Faria (1989). O Rio de Janeiro e sua metrÓpole registram comportamentos distintos em relação às características da fecundidade quando comparados a outras regiões metropolitanas e ao conjunto do país. Enquanto o Brasil apresentava uma Taxa de Fecundidade Total (TFT) de 5,8 filhos por mulher em 1970, as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro apresentavam uma TFT de 3,77 e 3,78, respectivamente. Mas o Município do Rio de Janeiro registrava uma média de 3,12 filhos por mulher, enquanto a do Município de São Paulo era de 3,47.

Gráfico 3.1 – Taxas de Fecundidade Total – Rio de Janeiro, RMRJ, São Paulo, RMSP e Brasil, 1970



Fonte: Censo Demográfico IBGE - 1970

As distinções da metrópole do Rio de Janeiro foram registradas já em 1970, destacando a anterioridade do processo de transição demográfica, assim como das suas articulações com o processo de urbanização. Destaca-se neste contexto especialmente a redução da fecundidade, considerando-a como o elemento mais importante da transição. Logicamente, as transformações da mortalidade são relevantes, porém as relações entre os ritmos e as temporalidades do crescimento populacional e as dinâmicas da fecundidade não deixam dúvidas quanto ao elemento dinâmico.

Também é em função das transformações da fecundidade dos migrantes que se articula a mobilidade espacial com a transição demográfica. A migração em massa para as metrópoles, entre as quais a do Rio de Janeiro foi um dos principais destinos, levou as pessoas a terem acesso a valores e comportamentos ditos modernos, bem como aos próprios serviços de atenção à saúde, entre outros. Registra-se, nesse ponto, a importância da primeira transição urbana, impulsionada pelo êxodo rural (SINGER, 1973), que permite expressar, assim, as conexões entre as dinâmicas demográficas e as da urbanização.

Neste contexto, podemos sugerir duas hipóteses: que a dinâmica demográfica mais “avançada” no Rio de Janeiro pode dever-se à “herança” cultural que imprimiu marcas no comportamento da popula-

ção no que se refere às formas de reprodução e formação de famílias; e/ou que o comportamento demográfico, que nas últimas décadas do século XX já apresentava sinais de declínio da fecundidade, pode dever-se também às próprias condições econômicas adversas.

3. A dinâmica urbana e populacional na RMRJ: síntese a partir dos anos 1970

Como já dito, as mudanças na dinâmica demográfica geralmente estão associadas ao desenvolvimento de uma cultura urbana, aos avanços da urbanização, que também podem estar ligados ao processo de industrialização, como ocorreu no caso do Brasil. Em termos de diferenciais de urbanização, a Metrôpole do Rio de Janeiro em 1970 já possuía 97% de população em áreas urbanas. Esse indicador evoluiu em 40 anos para 99,5%, uma evolução pequena, em virtude de já apresentar um quantitativo significativo desde os anos 1970. Nesse mesmo período, o Estado apresentava esse grau de urbanização em 87,9%, enquanto o Município do Rio, considerado o núcleo da metrôpole, apresentava 100% da população urbana.

Se tomarmos o percentual de trabalhadores ocupados na indústria (que também pode ser considerada uma *proxy* da sociedade urbano-industrial do ponto de vista da própria população), observa-se que, nos anos 1970, ainda durante o período de vigência do modelo de substituição de importações, o Município do Rio de Janeiro, o Estado e a Metrôpole tinham em torno de 15% de ocupados na indústria. A Metrôpole de São Paulo, nessa mesma década, tinha esse percentual em torno de 33%. Em 1980, há um aumento de cerca de 3%, e é nessa década de declínio do desenvolvimentismo que se retorna a patamares de 20 anos antes. Durante os anos 1990, no modelo liberal com abertura de mercados e reestruturação produtiva, a participação de ocupados na indústria reduz-se ainda mais, chegando em 2010 a menos de 10%. O Estado do Rio de Janeiro passa a apresentar percentuais maiores apenas que a Metrôpole e o Município do Rio, em função da dinâmica industrial no interior.

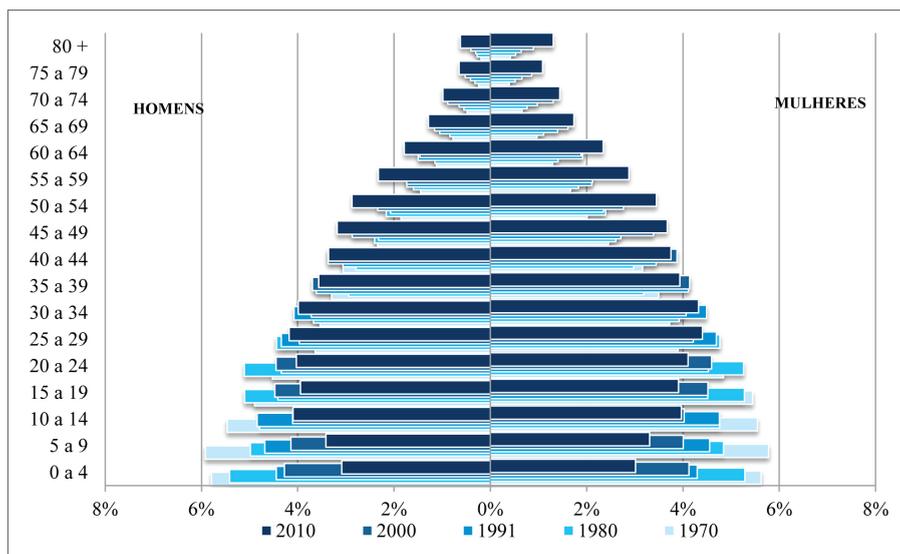
Tabela 3.2 – Taxa de urbanização e participação dos ocupados na indústria no Estado, MetrÓpole e Município do Rio de Janeiro: 1970-2010

Grau de urbanização	1970	1980	1991	2000	2010
Estado do Rio de Janeiro	87,9	91,8	95,3	96,0	96,7
MetrÓpole do Rio de Janeiro	97,0	98,3	99,2	99,3	99,5
Município do Rio de Janeiro	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Percentual de Ocupados na Indústria	1970	1980	1991	2000	2010
Estado do Rio de Janeiro	15,2	18,1	15,4	11,2	9,5
MetrÓpole do Rio de Janeiro	15,3	18,2	15,1	10,6	8,4
Município do Rio de Janeiro	15,1	17,3	14,2	9,2	7,1

Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

No caso da MetrÓpole do Rio de Janeiro, ocorre então um aumento da participação da população urbana, ao mesmo tempo em que aumenta a participação na indústria até os anos 1980 e diminui nos anos 1990. Em todo esse período, a MetrÓpole experimenta mudanças expressivas no comportamento da população. Há uma diminuição considerável da população infantil, correspondente às primeiras faixas de idade, conforme se observa na base das pirâmides etárias do Gráfico 2. A população jovem permanece elevada durante os anos 1980, refletindo os impactos das coortes etárias anteriores, mas também começa a declinar no período que vai dos anos 1990 aos anos 2000. Passam a ganhar peso os adultos acima de 25 anos. O grupo de 25 a 59 anos em 2010 abrangia quase 50% da população da metrÓpole, o que nos remete à perspectiva do bônus demográfico, um momento especial em que o maior peso da população adulta permite que haja maior condição de gerar renda e riqueza para o país. A participação da população idosa também cresce de forma considerável, especialmente entre as mulheres que, embora com participação de cerca de 13%, constitui-se em um grupo que apresenta um ritmo de crescimento expressivo.

Gráfico 3.2 – Pirâmides etárias da Metrópole do Rio de Janeiro – de 1970 a 2010



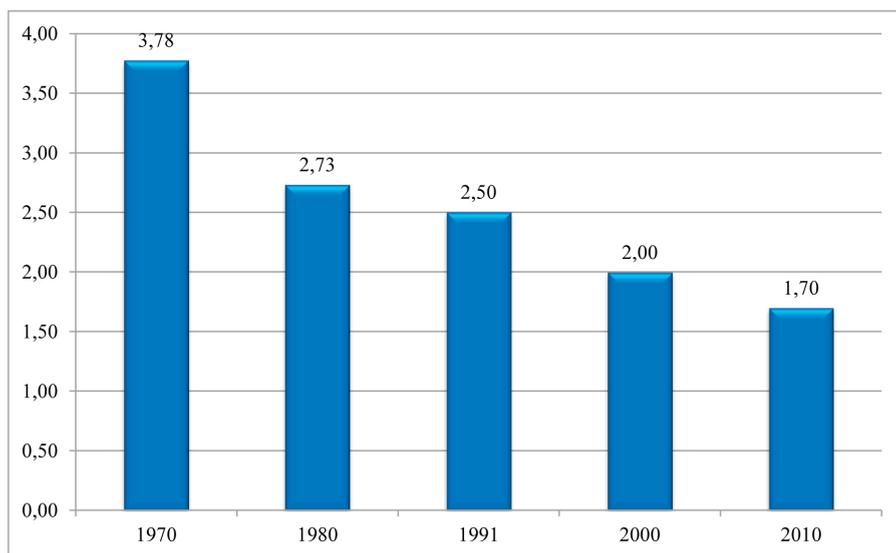
Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

Como já indicado, uma variável determinante para toda essa transformação na estrutura etária da população foi a redução da fecundidade. A taxa de fecundidade é considerada como a dimensão mais relevante para a compreensão da dinâmica demográfica. Ela busca dimensionar a condição reprodutiva da mulher, uma vez que mede o número de filhos, em média, que cada mulher deve ter até o término de seu período reprodutivo, mantido constante o regime de fecundidade atual. Esse indicador é importante para a gestão de políticas públicas na área de planejamento familiar e saúde reprodutiva. Geralmente considera-se que essas taxas estão fortemente relacionadas ao processo de urbanização, à participação da mulher no mercado de trabalho, ao nível educacional e à utilização de métodos contraceptivos (FARIA, 1989; ALVES, 2002; (FARIA, 1989; ALVES, 2002; BERQUÓ; CAVENAGHI, 2004).

Como em quase todos os espaços, a taxa de fecundidade total (TFT) da Metrópole Fluminense diminuiu no período considerado. Em 1970 apresentou uma TFT de 3,78 filhos por mulher, que já era considerada uma TFT bem abaixo da taxa do Brasil nessa época, que era de 5,8. Enquanto em muitos lugares a maior redução ocorreu ao longo dos

anos 1980, na Metr pole do Rio de Janeiro no início da década de 1980 já havia uma taxa de fecundidade de 2,73 filhos por mulher em m dia. Em 2000, a fecundidade já se encontrava abaixo do nível de reposi o, e em 2010 chegou a 1,7 – uma fecundidade muito baixa.

Gráfico 3.3 – Taxa de Fecundidade Total na Metr pole Fluminense – 1970 a 2010



Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

Ao analisar a composi o da força de trabalho da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em suas rela es com o desemprego na década de 1990, Martignoni, Carvano e Jannuzzi (2006) comparam tais rela es com as características das Regiões Metropolitanas de Salvador e São Paulo. Nesse âmbito, os autores destacam a relevância das dimensões demográficas para a compreensão das diferenças entre as três regiões no decurso da segunda metade do século. Segundo os autores, as três regiões metropolitanas analisadas (RMSP, RMRJ, RMSA) apresentaram transforma es importantes na estrutura etária de suas popula es residentes, demonstrando um novo padrão demográfico, porém:

A RMRJ tem uma peculiaridade por estar especialmente localizada no Estado que desde 1960 apresenta a menor taxa de fecundidade entre as Unidades da Federa o. Dessa forma, as mudanças

demográficas, por terem sido antecipadas, iniciaram um processo de transformação populacional mais prematuro do que em outras regiões (MARTIGNONI; CARVANO; JANNUZZI, 2006, p. 290).

A queda precoce da fecundidade no Rio de Janeiro tem como alguns dos seus fatores explicativos a maior escolaridade, a maior participação da mulher no mercado de trabalho, os diferenciais de acesso aos meios de comunicação e a tratamentos de saúde, além das distinções quanto à utilização de métodos contraceptivos. Os autores distinguem o Rio de Janeiro a partir desses fatores com base em um relatório da BEMFAM (Bem-Estar Familiar no Brasil) elaborado segundo elementos da Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde de 1997.

O Rio de Janeiro possuía o segundo maior número de mulheres unidas que utilizavam algum tipo de contracepção, sendo que o maior percentual era o da região Centro-Oeste que, no entanto, registrava grande percentual de mulheres unidas esterilizadas. O acesso a métodos contraceptivos efetivos é um dos fatores essenciais para a queda da fecundidade, de acordo com Faria (1989), que destaca a importância do acesso a meios de comunicação, o que também é analisado por Faria e Potter (2002), considerando-os como difusores de valores e comportamentos. O Rio de Janeiro possuía o maior percentual de mulheres com acesso a meios de comunicação de massa em geral, além do importante fato de que cerca de 75% das mulheres fluminenses liam jornais ao menos uma vez por semana (BEMFAM, 1997 *apud* MARTIGNONI; CARVANO; JANNUZZI, 2006)

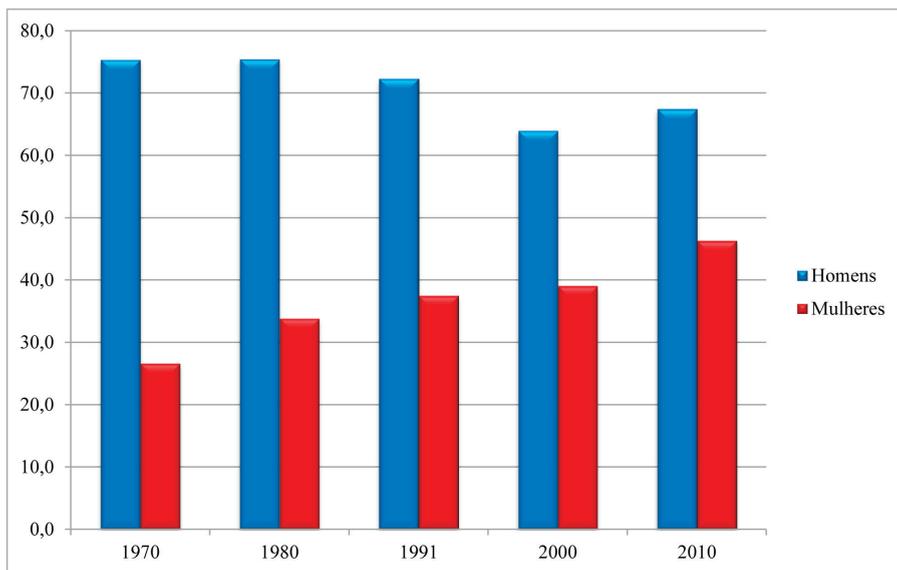
No mesmo estudo, o Rio de Janeiro destacou-se pela menor taxa de fecundidade entre as regiões analisadas (1,5 filho por mulher), a maior idade mediana ao casar (22 anos) e o maior tempo de estudo (8,2 anos), sendo inclusive bem maior do que a média nacional. Todos esses fatores contribuem para a menor fecundidade, questão corroborada por autoras como Berquó e Cavenaghi (2004). Para Martignoni, Carvano e Jannuzzi (2006), a queda precoce da fecundidade no Rio de Janeiro nos anos 1960 tem os elementos acima como explicações, associados à formação da matriz sociocultural nesse espaço.

Se pensarmos que a população urbana em 1970 já era expressiva e que a participação de ocupados na indústria no grande período acabou se reduzindo (indicadores *proxy* de urbanização e industrialização da perspectiva populacional), podemos sugerir que essas variáveis foram fundamentais para alavancar a transição demográfica no país.

Entretanto, no período de declínio do modelo de substituição de importações, podemos supor que foram a adaptação ao modo de vida urbano e a busca pela apropriação da cidade, ou seja, mudanças no nível das estratégias individuais e familiares utilizadas para viverem nessa grande metrópole, que devem ter influenciado o aprofundamento das transformações demográficas.

A diminuição expressiva da fecundidade vem acompanhada de um aumento considerável da participação da mulher no mercado de trabalho. Em 1970, apenas 26% das mulheres com mais de 15 anos exerciam alguma ocupação no mercado de trabalho na Metrópole do Rio de Janeiro, enquanto a participação dos homens era de 75%. Durante os anos 1980 e 1990 houve uma evolução de 30 a 40%, chegando a atingir em 2010 o índice de 46% de participação. A participação dos homens sofreu certo declínio, embora ainda permaneça maior em relação às mulheres, contudo vale notar que a diferença diminuiu.

Gráfico 3.4 – Participação de homens e mulheres no mercado de trabalho na Metrópole Fluminense – 1970 a 2010



Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

Como último ponto a ser destacado, apesar do fato de que a migração nem sempre é analisada quando se trata de transição demográfica, consideramos que essa dimensão também é de extrema impor-

tância para uma compreensão da dinâmica urbana e demográfica no contexto atual. Isso porque se o fato de se ter menos filhos pode ser considerado uma estratégia para sobrevivência no território metropolitano, a mobilidade da população nesse espaço também pode ser uma maneira de se localizar, se acomodar no território, e garantir as condições de reprodução. Em 1980, ainda era muito expressivo³ o volume de pessoas que haviam mudado de município de residência para a MetrÓpole ou em seu próprio interior, o que diminuiu nas décadas seguintes. Mais interessante é a mudança na participação dos imigrantes pelo tipo de fluxo realizado. Nos movimentos intrametropolitanos, ou seja, nas mudanças internas de residência, há uma participação considerável dos movimentos do núcleo, o Município do Rio de Janeiro, para a periferia. Embora tenha diminuído essa participação, esse grupo permanece com mais de 20% do total de imigrantes na MetrÓpole. Desde os anos 1980, era possível observar que parte das migrações intrametropolitanas já favoreciam as periferias, principalmente na Região Metropolitana de São Paulo (CUNHA, 1990).

Tabela 3.3 – Distribuição dos imigrantes na MetrÓpole do Rio de Janeiro – 1980 a 2010

Fluxo realizado nos 5 anos anteriores à data da pesquisa	1980	1991	2000	2010
Movimento intrametropolitano				
Núcleo-Periferia	27,1	26,4	22,8	21,1
Periferia-Núcleo	3,4	4,5	5,3	5,6
Periferia-Periferia	17,2	20,8	24,3	24,6
Movimento intraestadual e interestadual				
Intraestadual Núcleo	2,8	3,3	3,2	3,8
Intraestadual Periferia	6,5	6,2	5,1	5,2
Interestadual Núcleo	30,1	24,9	25,5	27,8
Interestadual Periferia	13,0	13,9	13,9	11,9
Total (100%)	859.043	451.883	598.257	471.457

Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

³ Aqui estamos utilizando a migração por data fixa. Obviamente se estivéssemos utilizando o estoque migratório, esse volume seria muito maior, fruto dos intensos movimentos migratórios de décadas anteriores. Em virtude da dificuldade de comparabilidade dos dados, utilizamos a migração de 5 anos ou menos, somente a partir de 1980.

A saída migratória de pessoas que moravam na periferia e foram para o núcleo apresenta participação bem pequena, apesar de haver aumentado nesse período. O tipo de fluxo que mais ganha participação são as trocas migratórias na própria periferia metropolitana. Esta periferia, que antes era considerada como cidade-dormitório, lugar de ausência de bens, recursos, equipamentos, trabalho, etc., passa a apresentar-se mais diversificada social e economicamente, experimentando mudanças em seu próprio interior. Quanto aos movimentos de outros municípios do Estado do Rio de Janeiro para os municípios da MetrÓpole, a participação é pequena, sendo um pouco maior para a periferia em relação ao núcleo.

Apesar da diminuição nos movimentos de longa distância, como evidencia boa parte da literatura sobre migrações no Brasil (CUNHA; BAENINGER, 2007), há uma inércia de trajetórias migratórias anteriores, pois cerca de 40% dos imigrantes ainda são aqueles que vêm de outros estados do país, sendo que 27% realizam a clássica migração para o núcleo da metrÓpole. Como demonstrado por Silva (2013), essa migração permanece, embora seu perfil tenha sido bastante modificado, especialmente entre aqueles que chegam à metrÓpole e vão residir em áreas consideradas superiores no núcleo.

4. Considerações finais: A transição urbana e demográfica recente sob o ponto de vista da integração metropolitana

Como resultado da relação entre essa transição urbana e demográfica, a MetrÓpole Fluminense chegou ao final da primeira década do século XXI apresentando uma elevada integração à dinâmica metropolitana brasileira que, no caso da RMRJ, também pode ser lida como uma dinâmica de integração entre seus municípios. As características demográficas foram essenciais para essa integração e sempre constituíram dimensões importantes para avaliar o processo de urbanização e metropolização em distintos territórios. Em estudo recente sobre as regiões metropolitanas brasileiras (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012), foi possível avaliar a integração desses espaços oficialmente metropolitanos à efetiva dinâmica do processo de metropolização no território brasileiro. Para tanto, algumas dimensões sobre o comportamento da população

foram fundamentais, juntamente com dimensões econômicas, de trabalho e renda.

Mediante indicadores relativos ao porte populacional, econômico e funcional, grau de urbanização, densidade, ocupação e mobilidade populacional foi possível agrupar os municípios de cada região metropolitana conforme níveis de integração⁴ à dinâmica da metropolização – que vão desde a identificação dos polos das unidades (os núcleos de cada região) e a extensão dos polos até os níveis de integração identificados como: muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. Na RMRJ, foram identificados apenas os níveis que assumem certa polaridade até o nível médio, ou seja, a região não apresenta municípios com níveis baixo ou muito baixo de integração – revelando um aglomerado metropolitano bastante integrado.

Tabela 3.4 – Indicadores populacionais e urbanos da RMRJ por nível de integração – 2010

Níveis	Polo	Extensão do polo	Muito alto	Alto	Médio	Total geral
Municípios (número)	1	7	5	4	3	20
População (%)	53,2	35,6	7,3	2,2	1,7	100%
Crescimento (% a.a.)	0,76	0,70	1,49	3,84	1,59	0,87
Densidade urbana	7.552,93	4.370,83	1.376,41	480,35	935,86	3.759,35
Taxa de fecundidade	1,59	1,77	2,06	1,76	1,89	1,70
Urbanização (%)	100	99,7	97,7	94,9	91,6	99,5
Imigrantes (%)	2,9	4,7	7,4	14,0	8,6	4,2
Entrada mov. pendular (%)	15,6	13,2	7,7	6,4	10,0	13,9
Saída mov. pendular (%)	2,9	28,2	29,8	22,6	29,3	14,5

Fonte: Censo Demográfico 2010 – IBGE.

Essa integração é determinada em grande medida pelo tamanho

⁴Os níveis de integração consistem em uma classificação dos municípios quanto à integração à dinâmica do processo de metropolização no Brasil. Foram considerados municípios que em 2012 faziam parte oficialmente de Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e Aglomerações Urbanas (AUs). Foram consideradas as seguintes variáveis para o ano de 2010: população residente total; taxa de crescimento geométrico anual no período 2000/2010; grau de urbanização; percentual dos ocupados em atividades não agrícolas no município; densidade demográfica dos setores censitários urbanos (número de habitantes por km²) no conjunto de setores censitários classificados como tipo 1 a 4 (Censo 2010); PIB do município; total de rendimentos das pessoas residentes no município (em R\$); somatório de entradas e saídas por movimento pendular no município; percentual de pessoas que “entram” ou “saem” do município para trabalhar ou estudar.

populacional, por novas formas de ocupação do espaço e articulação entre os municípios, aspectos estreitamente relacionados à dinâmica populacional. O polo da RMRJ, o Município do Rio de Janeiro, detém mais de 50% da população da região, mas o crescimento populacional é baixo e apresenta densidade demográfica elevadíssima, com grau de urbanização de 100% e quase todos os trabalhadores em ocupações urbanas. Quanto a algumas componentes demográficas, o polo apresenta baixa fecundidade, como já visto, e também um percentual de imigrantes pequeno. Apesar de haver aumentado o volume de pessoas que moram no Rio de Janeiro e trabalham fora do núcleo, ainda é o único município que conjuga baixas taxas de saída com altas taxas de atração para trabalho.

Os municípios definidos como extensão dos polos configuram um grupo novo nessa metodologia, se comparados ao estudo anterior (MOURA *et al.*, 2009). De certa maneira, refletem as transformações experimentadas pelas metrópoles brasileiras nas últimas décadas. No caso da RMRJ, esse nível abrange alguns municípios da Baixada Fluminense, Niterói e São Gonçalo que abarcam cerca de 35% da população da região, particularmente; o crescimento populacional também é baixo, mas apresenta a segunda maior densidade demográfica da região. Em termos de dinâmica demográfica, pode apontar-se que esse grupo é o que está mais próximo efetivamente do polo, pois apresenta fecundidade e participação de migrantes um pouco maior que o núcleo e níveis de urbanização muito altos. Esse grupo, por ser uma extensão da polaridade metropolitana, embora tenha alta saída de pessoas para trabalhar em outros municípios através de movimento pendular, também recebe contingente elevado: são receptores e evasores.

Os municípios com nível de integração muito alto – Itaguaí, Queimados, Magé, Itaboraí e Mesquita – abrangem aproximadamente 7% da população da região. O crescimento populacional é mais alto que o dos grupos anteriores (embora na tabela tenha sido excluída a influência da emancipação de Mesquita). Os níveis de urbanização giram em torno de 98%. Vale notar que é o grupo de municípios com mais alta fecundidade – acima de 2 filhos por mulher– e 7,4% de imigrantes recentes na população em 2010, o que sugere que esses municípios ainda experimentam crescimento vegetativo considerável, associado à chegada de novos moradores. Mas também apresentam saída elevada de pessoas para trabalhar e/ou estudar em outro município.

Por outro lado, os municípios com alto e médio nível de integra-

ção apresentam percentuais mais reduzidos de população, embora as taxas de crescimento populacional sejam sempre maiores. Na dinâmica da metropolização brasileira, esses dois grupos estão em uma posição intermediária de integração, fato que dificulta um pouco a compreensão de seu conteúdo no que se refere a uma hierarquia em termos de níveis de integração. Na RMRJ, esses municípios apresentam taxa de fecundidade um pouco abaixo de 2,0, entretanto a participação migratória é bem maior no nível alto, com 14% de imigrantes e taxa de crescimento populacional de 3,84% a.a. na década de 2000.

Sendo assim, as áreas mais consolidadas em termos de dinâmica urbana na RMRJ, que teriam como expressão o polo e a extensão dos polos, já apresentam uma dinâmica demográfica mais estável, com baixo crescimento e maior tendência à diminuição da fecundidade e da migração. Os demais municípios, apesar de já apresentarem considerável tendência de redução da fecundidade, ainda apresentam maior crescimento populacional e dinâmica migratória. Ao mesmo tempo que apresentam uma dinâmica de atração residencial, é desses lugares que também saem muitas pessoas para trabalhar em outro município, reforçando nossa hipótese de uma transição urbana que reflete mecanismos de acomodação no espaço metropolitano, garantia das estratégias de sobrevivência, novos arranjos familiares, novas formas de ocupação do espaço com tendências à dispersão populacional nos próprios limites metropolitanos.

As tendências de maior semelhança das características ou trajetórias comuns dos processos demográficos aliados à marcada integração entre os municípios metropolitanos evidenciam o grau atual das articulações entre as transições demográfica e urbana. Assim se destacam as profundas vinculações entre a “evolução demográfica” e a produção do espaço urbano.

No contexto brasileiro, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro registra características de anterioridade em relação a outras partes do país no que tange às vinculações referidas, sendo essas características expressas em diversos indicadores. A relevância desse fato se dá por expressar as especificidades da história local, seja em função da “herança europeia” na moldagem sociocultural ou pelas sucessivas crises que marcaram a realidade da metrópole ao longo do século XX. Como derradeiro aspecto, cabe ressaltar os desafios que esse longo desenvolvimento histórico traz, demonstrando que as conexões entre

demografia e urbanização se requalificaram, ganhando relevância menos por aspectos quantitativos e mais como resultado da diversidade de processos e questões, constituindo, assim, campo fértil para novos estudos e perspectivas.

Referências

- ABREU, M. A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.
- ALVES, J. E. D. Transição urbana, transições demográficas. **EcoDebate**, 7 de julho de 2010. Disponível em: arcadenoe.ning.com/profiles/blogs/transicao-urbana-e-transicoes.
- ALVES, J. E. D. **A polêmica Malthus versus Condorcet à luz da transição demográfica**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2002.
- BARROS, L. F. P.; ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. Novos arranjos domiciliares: condições socioeconômicas dos casais e dupla renda e sem filhos (DINC). In: **Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2008.
- Bem-estar Familiar no Brasil/BEMFAM. Programa de Pesquisa de Demografia e Saúde (DHS) Macro International Inc. Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde. **Relatório da pesquisa**. Rio de Janeiro, 1997.
- BERQUÓ, E.; CAVENAGHI, S. Mapeamento sócio-econômico e demográfico dos regimes de fecundidade no Brasil e sua variação entre 1991 e 2000. In: **Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2004.
- BRITO, F.; SOUZA, J. Expansão urbana nas grandes metrópoles. O significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 48-63, 2005.
- CANO, W. Questão Regional e Urbana no Brasil: alguns impasses atuais. In: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 249-265.
- CANO, W. Questões regionais e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930. **Anais do VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1988.
- CUNHA, J. M. P. da. Migração Intrametropolitana em São Paulo: características de um fenômeno multiface. In: VII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, 1990, Caxambú, MG. In: **Anais do VII**

Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Belo Horizonte - MG: ABEP, 1990.

CUNHA, J. M. P.; BAENINGER, R. Las migraciones internas en el Brasil contemporáneo. **Notas de Población**, v. 82, p. 33-67, 2007.

DUARTE, H. Estrutura Urbana do Estado do Rio de Janeiro – uma análise no tempo. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 43, n.4, p. 477-560, 1981.

DURHAM, E. **A caminho da cidade.** A vida rural e a migração para São Paulo. São Paulo: Perspectiva, 1973.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 29, p. 98-119, 1991.

FARIA, V. Políticas de governo e regulação da fecundidade: consequências não antecipadas e efeitos perversos. **Ciências Sociais Hoje – ANPOCS**, n. 5, p. 68-103, 1989.

FARIA, V.; POTTER, J. E. Televisão, telenovelas e queda da fecundidade no Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 62, p. 21-39, 2002.

GRENHALG, S. Por uma abordagem reflexiva nos estudos de população para o século XXI. In: OLIVEIRA, M. C. **Demografia da exclusão social. Temas e abordagens.** Campinas: Unicamp, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE. Censos Demográficos. Disponível em: www.ibge.gov.br.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LESSA, C. **O Rio de todos os Brasis.** Uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro: RECORD, 2000.

LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, RS, v. 10, n. 2, p. 303-325, 1989.

MARTIGNONI, E. M.; CARVANO, L. M.; JANNUZZI, P. M. Força de trabalho e desemprego na Região Metropolitana do Rio de Janeiro nos anos 1990: o efeito dos fatores demográficos. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 287-299, 2006.

MELO, H. P. A trajetória da industrialização do Rio de Janeiro. In: FREIRE, A. *et al.* (Coords.). **Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 219-247.

MOURA, Rosa *et al.* Classificação dos Municípios segundo Integração na Dinâmica da Aglomeração. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos.** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 24. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrôpoles.net/images/abook_file/Vol1_hierarquizacao_identificacao_espacos_urbanos.pdf

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da**

metropolização. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: INCT Observatório das Metrôpoles, CNPq, CAPES, FAPERJ, 2012.

OJIMA, R. A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável. In: **Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006.

OLIVEIRA, A. T. R. Tendências recentes da mobilidade espacial da população no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 27, n. 1, p. 89-113, 2010.

PATARRA, N. L. Transição Demográfica: novas tendências, velhos desafios. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, SP, v. 11, p. 27-40, 1994.

PORTES, A.; ROBERTS, B. R. **La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal**. Buenos Aires: Prometeo Livros, 2005.

PRATA, P. R. A transição epidemiológica no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 168-175, 1992.

SILVA, E. T. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrôpoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

SILVA, H.; MONTE-MÓR, R. L. Transições demográficas, transição urbana, urbanização extensiva: um ensaio sobre diálogos possíveis. In: **Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2010.

SINGER, P. (1973). **Economia política da urbanização**. São Paulo: Editora Brasiliense e CEBRAP, 1987.

As categoriais sócio-ocupacionais e a análise social do território

*Marcelo Gomes Ribeiro
Michael Chetry*

Este trabalho se propõe a apresentar de modo sumário as Categorias Sócio-Ocupacionais (CATs) do Observatório das Metrôpoles, que são comumente utilizadas para analisar a estrutura social das metrôpoles brasileiras e, também, aplicadas na análise da organização social do território metropolitano. Para uma compreensão das questões que orientaram sua formulação, procuramos retratar o contexto socioeconômico em que elas foram construídas. Além disso, procuramos apresentar a perspectiva teórica que fundamenta sua construção. Tendo em vista a perspectiva teórica e o contexto socioeconômico, avançaremos na exposição dos princípios explicativos de cada uma das categorias sócio-ocupacionais. Na sequência, procuraremos apresentar como podem ser utilizadas para analisar a organização social do território metropolitano. Por fim, a título de considerações finais, levantaremos alguns questionamentos sobre seu escopo e apresentação na contemporaneidade.

Fundamentação teórica

As Categorias Sócio-ocupacionais (CATs) do Observatório das Metrôpoles correspondem a uma estratificação social construída por meio da variável ocupação existente nas pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – dispostas segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) -, que procuram representar a estrutura social das metrôpoles brasileiras. A representação da estrutura social por meio de uma estratificação construída a partir da variável ocupação insere-se na tradição da pesquisa sociológica, em suas variadas perspectivas, que reconhece a centralidade dessa variável como mecanismo para realização da análise social.

Tradicionalmente, as análises mais exploradas nas ciências sociais para o entendimento de estrutura social são a marxista e a weberiana, por apresentarem concepções teóricas mais consistentes a respeito das classes sociais, apesar de se tratar de um conceito de difícil precisão (CROMPTON, 1993). Porém, a orientação teórica utilizada na elaboração das CATs se baseia no conceito de espaço social, de Pierre Bourdieu, apresentado de forma consistente em seu livro **A Distinção: crítica social do julgamento** (2008). A utilização desse conceito de espaço social tem a vantagem de construção de classes no papel (ou frações de classe), capazes de uma aproximação mais efetiva com o mundo real (empírico), em que incorpora tanto contribuições teóricas marxistas quanto contribuições do pensamento weberiano. Essa vantagem decorre da preocupação desse autor em compreender, por meio do espaço social, as práticas sociais dos agentes.

Para representação do conceito de espaço social, Bourdieu constrói um espaço com três dimensões, em que se compreendem o volume do capital, a estrutura do capital e as trajetórias que se realizam ao longo do tempo. O espaço social é concebido pelas posições antagônicas referentes ao volume do capital, por um lado, e pela estrutura do capital, por outro. É em relação ao volume de capital que se identificam as oposições de classe e é em relação à estrutura do capital que se verificam as oposições das frações de classe.

Interessa salientar que compreender a relação entre as classes sob essa perspectiva tem a vantagem de considerar não apenas a dimensão econômica em sua definição, mas também outras espécies de capital, como o cultural ou mesmo o social. Nesse sentido, se consegue relacionar com boa eficácia a relação entre a posição de classe (ou fração de classe) e as práticas dos agentes sociais, uma vez que essas práticas decorrem da “forma incorporada da condição de classe e dos condicionamentos que ela impõe” (BOURDIEU, 2008, p. 97), tido como princípio unificador e gerador das práticas, ou seja, do *habitus*.

Essa característica comum da classe construída explica a existência de estilos de vida comuns no interior da classe (ou da fração de classe), ao mesmo tempo que se diferenciam das demais classes, sendo, portanto, estilos de vida *distintos* e *distintivos*¹. Isso possibilita delinear a estrutura do espaço simbólico referente ao conjunto das práticas estruturadas. Esses estilos de vida *distintos* e *distintivos* o são porque se configuram,

¹ Grifo do autor.

ao mesmo tempo, como dotados de *status* social, decorrente da posição hierárquica que ocupam no espaço social (tanto a hierarquia referente ao volume do capital quanto aquela decorrente da estrutura do capital). Não é por acaso que há luta para reprodução da condição existente (quando ela é privilegiada) ou para ascensão social. E nessa luta aparecem os esforços para revalorização da posição, na medida em que se garante sua exclusividade ou seu acesso restringido, o que possibilita a manutenção do *status social*, quando se consegue êxito nesse processo, ou redução do *status* social, quando o acesso é expandido para agentes sociais oriundos de classes (ou frações de classe) inferiores.

Fica evidenciado que a utilização do conceito de espaço social envolve tanto a dimensão de estrutura social considerada pela teoria marxista quanto a dimensão de estrutura social vista pela abordagem weberiana, na medida em que todas consideram que essa estruturação se dá a partir das classes sociais, incorporando as relações de produção (marxismo) e, ao mesmo tempo, o *status* social (weberiano). Além disso, o uso dessa compreensão de espaço social possibilita a operacionalização do conceito de classe (e de fração de classe) para realização de análises empíricas, tendo em vista que a classe objetiva, como foi apresentada, é também uma classe construída ou classe no papel.

Contexto socioeconômico de elaboração das CATs

Inicialmente, as Categorias Sócio-Ocupacionais foram elaboradas no quadro de um programa de cooperação e intercâmbio científico entre o Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sobre a “Reestruturação econômica e social das grandes metrópoles: estudo comparativo Paris-Rio de Janeiro” e contou com a contribuição de Edmond Preteceille, pesquisador do Centre Sociétés et Cultures Urbaines (CSU), e de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Esse projeto teve como objetivo analisar os impactos das transformações econômicas sobre as estruturas social e espacial das metrópoles, numa época em que o debate era dominado pela tese da “cidade global”. A proposta era testar sua hipótese central que consistia na tendência à dualização das estruturas social e espacial das grandes cidades sob os efeitos da globalização.

A elaboração das CATs se inscreveu na tradição francesa iniciada por Tabard e Chenu (1993) e Tabard (1993) e, por esse motivo, adotou como referência o sistema de classificação das profissões na França - as categorias socioprofissionais (CSPs). As CSPs, criadas no início dos anos 50 pelo Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), expressam uma posição na estrutura social da sociedade, posição resultante da combinação de vários critérios, como renda, ocupação, posição na ocupação, setor de atividade, grau de instrução, entre outros. Também, foram mobilizados os trabalhos existentes no Brasil que tentaram elaborar sistemas de classificação, com base nas variáveis ocupacionais utilizadas pelo IBGE (JORGE *et al.*, 1985; VALLE SILVA, 1973), para tomar em consideração as particularidades da sociedade brasileira e do seu mercado de trabalho. Com efeito, se a relação entre o sistema de categorias socioprofissionais e a hierarquia social é forte na França em razão do grau de formalização do mundo do trabalho, no Brasil, o baixo grau de estabilidade e de institucionalização de um grande número das ocupações arroladas requereu a adaptação do sistema de classificação francês para que ele expressasse a hierarquia social brasileira. Isso implicou especialmente produzir critérios que guardassem tanto a coerência estatística como a social para a sociedade brasileira.

Para que a classificação expressasse a hierarquia social brasileira, ela deveria também ter evidências de reconhecimento social. Com efeito, como mostraram Desrosières, Goy e Thévenot (1983) e Desrosières e Thévenot (1988) a respeito das CSPs, a construção de classificação de ocupação resulta de operações de representação do mundo social. Eles identificaram três formas distintas de representação: estatística, cognitiva e política. Isso significa que era necessário produzir e utilizar critérios de classificação que guardassem coerência estatística, obedecendo aos constrangimentos técnicos e às definições práticas vigentes no sistema oficial de estatística; que as categorias localizassem os indivíduos nas posições ocupacionais que formam a divisão social do trabalho vigente na economia urbana/metropolitana brasileira, cujo agrupamento representasse posições sociais ou classes de posições sociais que guardassem uma certa homogeneidade social; e, por último, que essas posições sociais apresentassem sinais de ressonância com os princípios segundo os quais a sociedade brasileira “re-conhece” as distinções das hierarquias e diferenças sociais e políticas, conferindo “mandatos” a certos grupos ou “des-re-conhecendo” a outros o “direito

a ter mandatos”. E essa elaboração se dá numa conjuntura de transição econômica e social da sociedade brasileira.

De fato, apesar de os países de economia central já terem se incorporado no processo de globalização no começo dos anos 1990, tendo avançado, inclusive, em mudanças econômicas profundas como foram os processos de reestruturação produtiva, o Brasil estava, nesse momento, passando por um período de transição econômica, marcado pela passagem de uma economia baseada no processo de substituição de importações para outra experiência de cunho mais liberalizante. É nesse período que sua inserção na economia global ganha novo escopo em função da abertura comercial e financeira, engendrada no começo da década, e de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal e monetária alinhavadas com a dinâmica econômica internacional. Consequências da inserção brasileira na globalização foram sentidas no processo de produção, a partir de processos de reestruturação produtiva; no mercado de trabalho, com aumento do desemprego, do subemprego e da precarização das relações de trabalho; na estrutura ocupacional, com o surgimento de novas ocupações concomitante com o desaparecimento de algumas ocupações mais antigas. Enfim, a década de 1990 foi marcada por apresentar alterações significativas tanto econômicas quanto sociais na sociedade brasileira.

Apesar de as CATs terem sido formuladas nesse contexto de mudanças econômicas e sociais no Brasil, o processo de classificação ainda foi fortemente marcado pela estrutura da economia e do mercado de trabalho anterior. Isso porque os processos de reestruturação econômica e de mudança social não ocorrem de maneira imediata e, mesmo quando ocorrem, ainda carregam consigo parte da estrutura ou experiências que culminaram nesses processos de mudanças. Por esse motivo, o sistema de classificação das ocupações que culminou nas CATs carregava aquela experiência pretérita, experiência essa que se manifestou pela intensa mobilidade social em razão da mobilidade espacial, dados os processos migratórios; pela consolidação de uma classe média, tanto vinculada à burocracia estatal quanto vinculada ao setor privado da economia; surgimento de um operariado fabril vinculado às indústrias tradicionais e também às modernas dos principais centros urbanos; pelo grande contingente inserido no mercado de trabalho de forma precária e sem qualquer garantia de proteção social. Essas marcas do período da industrialização brasileira vão se apresentar logo no primeiro sistema classificatório das ocupações que

culminaram nas CATs, mesmo que mudanças importantes já tenham se manifestado no momento de sua elaboração.

O primeiro trabalho feito no Brasil com a utilização das CATs é de autoria de Ribeiro e Lago (2000), em que os autores procuram analisar o espaço social das grandes metrópoles brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte). Naquele momento, a análise utilizou dados provenientes do censo demográfico brasileiro de 1991, o que possibilitou observar como a estrutura social naquelas metrópoles é marcada pela oposição entre as categorias sócio-ocupacionais no que se refere, conjuntamente, ao capital econômico e ao capital escolar, ou seja, o princípio primordial de diferenciação social decorre da posse de capital econômico e de capital escolar por determinados grupos sociais em detrimento da ausência desses capitais de outros grupos. Além disso, se percebeu que há também associação importante entre a posição social representada pelas CATs e os atributos sociodemográficos de raça/etnia, sexo e tipo de família. Essas constatações foram fundamentais para a construção de uma agenda de pesquisa que pudesse aprofundar a análise da estrutura social para as metrópoles brasileiras, inclusive ampliando para outros espaços metropolitanos do país, bem como para buscar compreender também a estruturação do espaço urbano-metropolitano segundo essas categorias sócio-ocupacionais.

Princípios explicativos das CATs

De acordo com os princípios teóricos orientadores e tendo em vista a formação social da sociedade brasileira, sobretudo, de suas áreas metropolitanas (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013), foi elaborada uma estratificação social em que se consideraram os seguintes critérios:

1. *Relação capital vs. trabalho*: ser proprietário ou não da atividade econômica é a principal característica que define a posição dos indivíduos no processo de produção. Neste caso, separam-se os indivíduos que são empregadores ou trabalham por conta própria, por um lado, dos indivíduos que são empregados, por outro. Porém, em relação ao primeiro bloco, é preciso fazer três distinções, o que implicará também na construção da estratificação social. Primeiro, entre os proprietários da atividade econômica há aqueles que são empregadores, que possuem empregados, e aqueles que trabalham por conta própria, os chamados autônomos, pois são aspectos importantes para compreen-

der a posição dos indivíduos na estrutura social. Segundo, entre os empregadores há que diferenciar os grandes empregadores dos pequenos. Essa diferenciação é mais difícil de ser feita por não haver um critério consensual ou mesmo decorrente de alguma abordagem teórica. A distinção feita, que não deixa de ser arbitrária, será pelo número de empregados. Terceiro, entre os chamados trabalhadores por conta própria, ou trabalhadores autônomos, há diferenças quanto à profissionalização. Aqueles que exercem a ocupação de trabalhador por conta própria decorrente de uma profissão alcançada possuem posição social diferente daqueles em que se identifica muito mais uma estratégia de sobrevivência não encontrada na atividade econômica formal; portanto, esse também é outro critério adotado para diferenciar os grupos ou classes sociais.

2. *Trabalho manual vs. trabalho não manual*: exercer ocupação manual difere socialmente de ocupação não manual, em que normalmente a esta última se exige algum nível de escolaridade, seja nível médio ou nível superior. Há ocupações não manuais em que se exige o nível superior de instrução para o seu exercício; normalmente essas ocupações aproximam-se do conceito de profissão por serem ocupações em que há certa autonomia dos ocupantes pelas tarefas que devem ser realizadas, em função do domínio de um conhecimento prévio, além de barreiras à entrada, caracterizadas pela própria escolaridade. Mas também há ocupações não manuais cuja exigência é apenas o nível médio; normalmente essas ocupações caracterizam-se por serem atividades técnicas. Neste caso, há diferenças das ocupações não manuais em que essas exigências não são feitas.

Em relação ao trabalho manual também há diferenças importantes, embora elas decorram muito mais do setor de atividade econômica que da exigência de escolaridade propriamente dita; para algumas ocupações há exigência de certo nível de qualificação (o que não é o mesmo que escolaridade). Nesse caso, há os trabalhadores manuais das atividades produtivas. Desse conjunto há que separar os trabalhadores agrícolas dos trabalhadores industriais. Os trabalhadores industriais, por sua vez, podem ser separados entre aqueles que se encontram nas indústrias tradicionais e aqueles que se encontram nas indústrias modernas, onde há maior exigência de qualificação. Para os trabalhadores manuais do setor de serviços, é preciso diferenciar aquelas ocupações que exigem algum nível de qualificação daquelas em que seu exercício não depende de aprendizado prévio.

3. *Trabalho de comando vs. trabalho subordinado*: também há diferenças importantes entre as ocupações que exercem atividade de comando, seja de direção, gerência e supervisão, e as ocupações subordinadas, que são comandadas por outrem. Mesmo entre as ocupações de comando há diferenças se a atividade é exercida em grandes empresas ou em pequenas empresas. Como essa diferenciação não é possível de ser feita, utiliza-se a renda como *proxy* da posição de comando.

4. *Trabalho público vs. trabalho privado*: outro critério utilizado para diferenciar as ocupações é entre aquelas ocupações que se realizam no setor público e aquelas que se realizam no setor privado, tendo em vista que esse critério seja demarcador de posições sociais diferenciadas na sociedade brasileira.

Categorias Sócio-Ocupacionais do Observatório das Metrôpoles

Agregados	Categorias sócio-ocupacionais
Dirigentes	Grandes empregadores
	Dirigentes do setor público
	Dirigentes do setor privado
Profissionais de nível superior	Profissionais autônomos de nível superior
	Profissionais empregados de nível superior
	Profissionais estatutários de nível superior
	Professores de nível superior
Pequenos empregadores	Pequenos empregadores
Ocupações médias	Ocupações artísticas e similares
	Ocupações de escritório
	Ocupações de supervisão
	Ocupações técnicas
	Ocupações médias da saúde e educação
	Ocupações de segurança pública, justiça e correios
Trabalhadores do terciário especializado	Trabalhadores do comércio
	Prestadores de serviços especializados
Trabalhadores do secundário	Trabalhadores da indústria moderna
	Trabalhadores da indústria tradicional
	Operários dos serviços auxiliares
	Operários da construção civil
Trabalhadores do terciário não especializado	Prestadores de serviços não especializados
	Trabalhadores domésticos
	Ambulantes e biscateiros
Trabalhadores agrícolas	Agricultores

Com base nesses critérios, utilizamos a categoria ocupação – ocupação principal do indivíduo – cruzando-a com outras variáveis (renda, escolaridade, situação na ocupação, setor de atividade econômica e setor institucional) para definir a estratificação social que resulta em 24 (vinte e quatro) categorias sócio-ocupacionais, que podem ser agrupadas – a título de análise – em 8 (oito) grandes agregados sócio-ocupacionais, como pode ser visto no quadro acima. A pretensão é utilizar as bases de dados decorrentes das pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE, em que são apreendidas informações relativas ao trabalho e rendimento, tais como o censo demográfico e a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Porém, para análise que se faz no nível intrametropolitano, somente o censo demográfico possui dados representativos.

Utilização das CATs para análise da organização social do território metropolitano

Como as Categorias Sócio-Ocupacionais do Observatório das Metrôpoles procuram representar a estrutura social das metrôpoles brasileiras, a análise da organização social do território metropolitano que se utiliza dessa estrutura social procura considerá-la inscrita no espaço físico (territorial) da metrópole. Isto é, a organização social do território metropolitano decorre da inscrição da estrutura social no espaço físico.

Para análise da organização social do território metropolitano a partir da utilização das CATs, é construída uma tipologia socioespacial a partir de dois procedimentos: análise de correspondência e análise de *clusters*, que são técnicas correspondentes à análise multivariada. Essa tipologia socioespacial é formada por agrupamentos de recortes territoriais intrametropolitanos (áreas de ponderação), onde cada um desses agrupamentos procura apresentar homogeneidade interna e heterogeneidade em relação aos demais, de modo que se possa obter um conjunto de agrupamentos de áreas correspondente a uma hierarquia socioespacial. É essa hierarquia socioespacial (tipologia socioespacial) que nos possibilita analisar as áreas da metrópole onde mais se concentram grupos sociais que ocupam posições mais elevadas da estrutura social, ou onde se concentram grupos sociais que ocupam posições mais inferiores da estrutura social, ou onde se concentram

grupos sociais que ocupam posições intermediárias da estrutura social.

Uma vez elaborada a Tipologia Socioespacial, torna-se importante analisar sua estrutura de organização social, a evolução dessa estrutura de organização socioespacial, o relacionamento com outras dimensões sociais e interpretar os mecanismos explicativos da organização social do território metropolitano. Para tanto, é necessário (i) analisar a composição interna de cada um dos tipos socioespaciais, observando as categorias que mais se destacam em cada um deles em comparação com os demais tipos; (ii) comparar a composição desses tipos socioespaciais entre períodos diferentes de tempo, de modo a analisar as mudanças que, porventura, possam ter ocorrido; (iii) verificar se há correspondência entre a característica do tipo socioespacial e dimensões como sexo, cor ou raça, nível de renda, nível de escolaridade, condições da moradia, condições dos serviços públicos oferecidos (água, esgoto, coleta de lixo, entre outros), de modo a perceber se há relação entre desigualdades sociais e desigualdades territoriais; (iv) e, por fim, buscar compreender os mecanismos que explicam o porquê dessa organização social do território metropolitano, que podem ser interpretados a partir dos próprios procedimentos de construção da tipologia socioespacial, mas também podem ser buscados em outros lugares, como nas políticas de provisão de moradia, ou na ação do Estado de modo mais amplo, ou ainda nos próprios mecanismos de mercado, entre outros. Tudo isso, porém, pode ser feito de modo comparativo entre metrópoles diferentes, algo que é possibilitado pela utilização de uma metodologia comum de análise, mesmo em se tratando de contextos distintos.

Considerações finais

Procuramos apresentar neste texto, ainda que de modo sumário, as Categorias Sócio-Ocupacionais do Observatório das Metrôpoles, dando destaque para a teoria que as fundamentam, o contexto socioeconômico em que elas foram formuladas, seus princípios explicativos fundamentais e como elas podem ser usadas para análise da organização social do território metropolitano. Muitas análises já foram empreendidas pela academia brasileira por meio da utilização das CATs. Essas análises, de modo geral, procuram ressaltar seja a estrutura so-

cial seja a organização social do território metropolitano, dando destaque para processos sociais que se manifestam territorialmente nas metrópoles do país. Por esse motivo, consideramos que a elaboração desse sistema de estratificação social que pode ser representação da estrutura social significou um grande avanço para os estudos sobre desigualdades e para os estudos urbanos.

Apesar disso, gostaríamos de encerrar este texto apontando algumas questões que contribuam para o avanço e, quiçá, para a atualização das CATs, de modo a sempre permitir que elas sejam, de forma mais efetiva possível, a representação da estrutura social das metrópoles brasileiras, por mais que a estrutura social não se encerre numa estratificação social. Esses questionamentos decorrem da constatação de alguns processos de mudanças ocorridos na sociedade brasileira que podem impactar na construção das CATs e, por conseguinte, na sua representação:

- i. Desde o momento em que o país se inseriu no processo de globalização e passou pelo processo de reestruturação econômica, o mundo do trabalho foi muito impactado: o setor de serviços passou a ter um peso maior na economia e no mercado de trabalho; formas de contratação e relações de trabalho foram alteradas; de modo geral, a população passou a ser mais escolarizada, o que reduziu o valor da educação no mercado de trabalho. Como esses processos impactam nas CATs?
- ii. Nos últimos vinte anos, mesmo diante de uma estrutura econômica, o país passou por conjunturas sociais e econômicas distintas. No final dos anos 1990 o desemprego era a principal questão social, o que foi alterado na década seguinte quando o país passou a situações de pleno emprego. Houve também na última década redução das desigualdades de renda, aumento real do salário-mínimo e maior formalização do trabalho, mudando as condições de vida da população. Como essa sensação de melhores condições de vida impacta nas CATs e naquilo que elas representam?
- iii. As mudanças no mundo do trabalho e na conjuntura econômica também influenciam no próprio sistema de classificação das ocupações. Certas ocupações podem se tornar mais valorizadas; outras podem perder o prestígio social. Houve ocupações

que surgiram nos últimos anos; houve ocupações que desapareceram. Como essas mudanças na posição da ocupação no sistema social podem impactar no modo como as CATs estão sendo classificadas?

Referências

BOURDIEU, P. **A Distinção: Crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2008.

CROMPTON, Rosemary. **Class and stratification**. Cambridge, UK: Polity Press, 1993.

DESROSIÈRES, A.; GOY, A.; THÉVENOT, L. L'identité sociale dans le travail statistique. La nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles. **Economie et Statistique**. INSEE, 1983.

DESROSIÈRES, A.; THÉVENOT, L. **Les catégories socioprofessionnelles**. Paris: Editions La Découverte, 1988.

JORGE, A. F. *et al.* Categorias sócio-ocupacionais: Uma perspectiva para análise da força de trabalho e da distribuição de rendimentos no Brasil. Departamento de Estudos e Indicadores Sociais (Deiso), 1985. Mimeo.

PRETECEILLE, E.; RIBEIRO, L. C. Q. “Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80”. **Revista EURE**, Santiago do Chile, vol. XXV, n. 76, p. 79-102, dezembro 1999.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 3, p. 111-129, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **Análise social do território: fundamentos teóricos e metodológicos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

VALLE SILVA, N. Posição social das ocupações. Centro de Informática/IBGE, 1973. Mimeo.

TABARD, N. Des quartiers pauvres aux quartiers aisés : une représentation sociale du territoire. **Economie et Statistique**, n. 270, p. 5-22, 1993.

TABARD, N.; CHENU, A. Les transformations socioprofessionnelles du territoire français, 1982-1990. **Population**, v. 6, p.1735-70, 1993.

PARTE II
A organização social do território

Segregação residencial: padrões e evolução¹

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Marcelo Gomes Ribeiro*

Resumo: Neste capítulo, analisamos e interpretamos a evolução e o padrão de organização social do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período de 1980 a 2010, compreendida a partir da inscrição de sua estrutura social no espaço físico. Assim, avaliamos se o modelo analítico núcleo-periferia ainda possui validade como explicação dos fenômenos de segregação socioespaciais dessa metrópole. Avaliamos também o sentido expresso por esse modelo analítico a partir dos processos de diversificação e polarização territoriais observados nesse período, tendo em vista a constatação da ocorrência de maior dualização da estrutura social.

Palavras-chave: estrutura social; território; modelo núcleo-periferia; segregação socioespacial.

Abstract: In this chapter, we analyze and interpret the evolution and pattern of the social organization of the territory of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, in the period from 1980 to 2010, understood from the insertion of its social structure in physical space. Thus, we evaluate whether the analytical core-periphery model is still valid to account for the phenomena of the socio-spatial segregation of this metropolis. We also evaluate the meaning expressed by this analytical model from the territorial diversification and polarization processes observed in this period, in view of the finding of a larger occurrence of dualism in the social structure of this region.

Keywords: social structure; territory; core-periphery model; socio-spatial segregation.

¹ Agradecemos a colaboração de João Luís Silva Nery Junior pela elaboração da base cartográfica utilizada neste trabalho.

Introdução

O padrão de organização do território da metrópole do Rio de Janeiro, na década de 1970, era caracterizado pelo o que se convencionou chamar de modelo núcleo-periferia. Este modelo, compreendido numa perspectiva analítica, era capaz de expressar as desigualdades de condições de vida urbana entre o núcleo metropolitano e o seu entorno, demonstrando que os grupos socioeconômicos de maior poder aquisitivo, concentrados no núcleo, eram aqueles que mais se apropriavam dos recursos coletivos da cidade. Assim, na medida em que ocorria um distanciamento do núcleo metropolitano, menores eram as condições de infraestrutura e serviços coletivos. Como modelo analítico serviu, portanto, para denunciar as desigualdades urbanas existentes que se constituíam a partir da ação do Estado. O Estado era, portanto, o principal responsável por privilegiar os grupos socioeconômicos de maior poder aquisitivo com os serviços e infraestruturas urbanas que, em princípio, possuíam caráter coletivo (VETTER *et al.*, 1976; ABREU, 1976).

Era por meio da análise da distribuição de infraestrutura (pavimentação, energia elétrica etc.), serviços coletivos (água, esgoto, coleta de lixo etc.) e as características socioeconômicas da população que se verificava empiricamente a correspondência entre (i) os lugares de concentração de infraestrutura e serviços coletivos e lugares de concentração dos grupos socioeconômicos de maior poder aquisitivo e, por sua vez, (ii) os lugares de menor concentração (ou de completa ausência) em infraestrutura e serviços coletivos e lugares de concentração dos grupos socioeconômicos de menor poder aquisitivo. O que se buscava, portanto, era compreender como a ação do Estado contribuiu historicamente para favorecer os espaços onde se localizavam os grupos socioeconômicos de maior poder aquisitivo e, ao mesmo tempo, como esse resultado da ação do Estado contribuía para reforçar o poder de apropriação desses grupos privilegiados em relação àqueles desprovidos de condições adequadas de vida e, por conseguinte, desprovidos de poder de reivindicação (LAGO, 2000).

Era esse o padrão de organização do território, expresso pelo modelo núcleo-periferia, que havia se constituído até a década de 1970 na metrópole do Rio de Janeiro. De lá para cá, ocorreram muitas mudanças no país que poderiam provocar alterações nesse padrão de organização territorial, seja referente à dimensão política (retomada

da democracia), seja referente à dimensão econômica (esgotamento do modelo de substituição de importações), seja referente à dimensão social, propriamente dita. Neste sentido, poderíamos dizer que houve mudanças do padrão de organização territorial da metrópole do Rio de Janeiro nas últimas três décadas? Se sim, como poderíamos hoje caracterizar o novo padrão de organização do território? Se não, se o modelo núcleo-periferia ainda expressa o padrão de organização do território da metrópole do Rio de Janeiro, o sentido existente hoje é o mesmo do verificado na década de 1970?

Para caracterizar o padrão de organização do território metropolitano procederemos a partir da inscrição de sua estrutura social no espaço físico, compreendida por meio de um esquema de estratificação social construído a partir da ocupação (profissão) dos indivíduos (RIBEIRO; RIBEIRO M., 2013a). Utilizar um esquema de estratificação elaborado a partir da variável de ocupação que seja *proxy* da estrutura social tem a vantagem de considerar sua organização social por meio de uma variável menos sensível às mudanças conjunturais e, ao mesmo tempo, capaz de expressar as diferentes posições sociais entre os indivíduos. Apesar de ser menos sensível às alterações conjunturais, essa variável é sensível às mudanças estruturais que podem ocorrer em qualquer sociedade, o que reforça, a nosso ver, a vantagem de sua utilização, na medida em que possibilita analisar as mudanças da estrutura social e interrogar sobre os mecanismos que, porventura, as tenham provocado. Por esses motivos, passamos a falar em organização social do território metropolitano.

Neste capítulo, portanto, pretendemos analisar e interpretar a evolução e o padrão de organização social do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), no período de 1980 a 2010, compreendida a partir da inscrição de sua estrutura social no espaço físico (BOURDIEU, 1997). Assim, pretendemos avaliar se o modelo analítico núcleo-periferia ainda possui validade como explicação dos fenômenos de segregação socioespaciais da metrópole do Rio de Janeiro.

O capítulo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, procuramos analisar a evolução da estrutura social, no período de 1980 a 2010, para o conjunto da região metropolitana, tendo em vista a formação social dessa metrópole e os impactos das mudanças globais e nacionais sobre esse contexto específico. Na terceira seção, procuramos analisar e interpretar a organização social

do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nas últimas três décadas, na perspectiva de compreender como se manifesta o fenômeno de segregação socioespacial em seu território. Por fim, na conclusão, procuramos sintetizar os principais resultados encontrados e as interpretações sobre a evolução e o padrão de organização social do território metropolitano.

1. Estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro: 1980 a 2010

A compreensão da estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro só é possível quando vista à luz de suas particularidades históricas, mesmo que os impactos nacionais e globais tenham importância demasiada na sua estruturação. Isso porque essa metrópole apresenta trajetórias social, econômica e política específicas tanto referentes ao período em que ainda abrigava a capital nacional quanto em relação ao período posterior à transferência da capital e, mais tarde, à fusão do antigo Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro (LAGO, 2000). Por abrigar a capital nacional, se desenvolveu no território que passou a constituir a metrópole do Rio de Janeiro uma organização econômica específica e centralidade política que tiveram impactos importantes na sua formação social. E, por deixar de abrigar a capital nacional, o território onde se constituiu a metrópole do Rio de Janeiro aprofundou a crise econômica e social, devido ao deslocamento da atividade industrial para São Paulo desde a década de 1930, agravando ainda mais sua situação quando da crise econômica e social que o país passou a sofrer, nos anos 1980. Essas particularidades são extremamente necessárias para traçar o modo como se constituiu a estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro, principalmente quando se toma como objeto de análise a evolução da referida estrutura até os dias atuais. Ou seja, a análise da evolução da estrutura social do período de 1980 a 2010 deve ser feita tendo em tela sua formação social, como é discutido na introdução deste livro². Mas, o fato de ter subjacente sua formação social para avaliar o período posterior a 1980, não exclui a necessidade de se observar as dinâmicas políticas, econômicas e sociais das últimas três décadas, pois de lá para cá o país apresentou

² Ver a parte intitulada "A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese".

mudanças importantes que também tiveram impactos sobre a estrutura social dessa metrópole.

A estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro de 1980 já era resultado das mudanças econômicas e institucionais que ocorreram nesse território desde os anos 60, tendo como marco a transferência da capital, a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e a crise econômica aí antecipada em relação ao que se verificou no país mais adiante. Nesse período, essa metrópole já apresentava a importância que tinham as ocupações médias em sua estrutura social, pois era o grupo sócio-ocupacional com maior participação (30,6%), em função da relevância dessas ocupações para uma metrópole que, no passado, havia se constituído como capital do país e continuava abrigando importantes órgãos governamentais no seu território, uma vez que eram as ocupações de escritório que em seu interior apresentavam maior concentração. Junto a essas, acrescentam-se os profissionais de nível superior (5,3%) que, embora não apresentassem participação tão elevada em relação aos demais grupos sócio-ocupacionais, constituíam-se como segmento ocupacional expressivo se comparados com os de outras metrópoles do país³.

O grupo dos dirigentes apresentava somente 1,5% de participação na estrutura social e essa participação decorria, principalmente, dos dirigentes do setor privado, que constituíam quase a metade desse grupo, demonstrando que já nesse período os cargos de direção dos órgãos públicos federais haviam se transferido para Brasília, a nova capital do país. Os pequenos empregadores eram compostos por apenas 2% dos ocupados classificados na estrutura social, total que se traduz em pequena importância quantitativa desse segmento na metrópole do Rio de Janeiro.

O grupo sócio-ocupacional ligado ao setor secundário, apesar de redução da importância desse setor nas décadas anteriores, ainda apresentava participação expressiva (25,3%), decorrente, principalmente, dos operários ligados à indústria da construção civil e dos trabalhadores ligados à indústria tradicional. Ou seja, eram, de um lado, as atividades voltadas para a produção do ambiente construído ou de produção da cidade (construção civil) e, de outro, as atividades tradicionais da indústria que tornavam expressivo aquele grupo só-

³ A metrópole de São Paulo possuía, em 1980, 4,6% de profissionais de nível superior e a metrópole de Belo Horizonte possuía 5%.

cio-ocupacional. Isso reforça a avaliação de que o setor industrial não era o principal responsável pela dinamização econômica dessa metrópole, tampouco por favorecer sua modernização, pois não eram os setores mais dinâmicos da indústria que incorporavam a maior parcela da mão de obra. Os trabalhadores do terciário especializado (14,1%) e os trabalhadores do terciário não especializado (20,1%), apesar de terem participação na estrutura social inferior ao grupo dos trabalhadores do secundário, apresentavam juntos em torno de um terço do total de ocupados classificados na referida estrutura social. Os trabalhadores agrícolas participavam apenas com 1%, demonstrando que eram ocupações pouco expressivas para o conjunto da metrópole do Rio de Janeiro.

De modo geral, a estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro, em 1980, reflete as transformações econômicas e institucionais sofridas por esse território nas décadas anteriores, ao apresentar, nesse período, uma estrutura marcada pela maior presença dos estratos sociais médios e profissionais e por estratos sociais mais inferiores da estrutura social. Estes últimos eram constituídos pelo setor terciário – especializado e não especializado-, bem como pelo setor secundário, apesar de este apresentar atividades de pouco dinamismo, o que torna inviável caracterizar essa metrópole como uma metrópole industrial. Ao contrário, em 1980, a metrópole do Rio de Janeiro apresentava uma característica de metrópole de serviços, tanto de serviços modernos – posições mais elevadas da estrutura social – quanto de serviços tradicionais – aqueles associados aos serviços especializados e não especializados, que se localizam em posição inferior na estrutura social. Essa característica de metrópole de serviços (terciária) está de acordo com sua evolução econômica que encontrou no capital mercantil o seu principal dinamismo. Se essa é a característica da sua estrutura social em 1980, a questão que se coloca é como essa estrutura evoluiu nas décadas seguintes⁴.

Entre 1980 e 1991, praticamente se manteve a participação dos dirigentes (de 1,5% para 1,4%), apesar do aumento da participação dos

⁴ Os dados do Censo Demográfico de 1980 e de 1991 são comparáveis, o que nos permite avaliar essa estrutura em termos de crescimento ou decréscimo entre um censo e outro. Porém, os dados dos censos demográficos seguintes não permitem comparação porque apresentam muitas diferenças metodológicas em sua construção. Por isso, a comparação entre uma década e outra só será possível em termos de análise da composição da estrutura social de cada um dos anos em análise.

grandes empregadores, uma vez que houve redução dos dirigentes do setor privado. Houve também aumento da participação dos profissionais de nível superior (de 5,3% para 7%), impulsionado tanto pelo aumento dos estatutários quanto pelo aumento dos professores de nível superior, principalmente; redução da participação dos trabalhadores do secundário (de 25,3% para 22,6%), mas mantendo sua importância entre os trabalhadores da indústria tradicional e os operários da construção civil; aumento da participação dos trabalhadores do terciário especializado (de 14,1% para 16,3%), porém redução da participação dos trabalhadores do terciário não especializado (de 20,1% para 18,6%), apesar de, no seu interior, ter aumentado a participação da categoria de ambulantes e biscateiros. As ocupações médias mantiveram-se no mesmo patamar (30,2%) – (Tabela 4.1). Assim, a estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro sofreu mudanças que contribuíram para reforçar o que havia sido caracterizado no começo dos anos 1980: uma metrópole cada vez mais terciária, dinamizada, principalmente, pelos serviços mais modernos, onde o setor secundário continuava perdendo importância relativa. O reforço dessa característica se deu num período (década de 1980) em que todo o país experimentava o esgotamento da política desenvolvimentista, que vigorou por décadas com forte crescimento econômico, e que apresentava um quadro de graves problemas sociais.

Ao confrontar as perspectivas teóricas da marginalidade e das *global cities*⁵, Ribeiro (1999) chega à constatação de que as mudanças ocorridas nos anos 1980 geraram tendências dualizadoras da estrutura social⁶, que podem ser apreendidas como segue:

A conclusão principal a que podemos chegar da avaliação das mutações da estrutura sócio-ocupacional entre 1980 e 1991 é que a desindustrialização da região metropolitana do Rio de Janeiro tem gerado tendências dualizadoras da estrutura social, na medida em que ocorreram: (i) a manutenção do peso das categorias superiores da estrutura social, com destaque para a diminuição dos dirigentes do setor privado; (ii) a diminuição relativa do conjunto das

⁵ Grifo do autor.

⁶ Apesar de utilizar um esquema de estrutura social assentado nos mesmos princípios teóricos, há algumas diferenças no modo de agregação das ocupações do esquema utilizado neste trabalho, o que torna diferentes também algumas conclusões de Ribeiro (1999) em relação aos resultados observados aqui, mas sem comprometer o sentido geral das mudanças apresentadas.

ocupações que compõem o segmento da classe média assalariada, ocorrendo, porém, aumento relativo do segmento superior dessa subcategoria; (iii) aumento em termos absolutos da histórica classe média formada pela pequena burguesia urbana; (iv) diminuição relativa e absoluta do operariado industrial, enquanto que o “operariado do terciário desqualificado” apresentou aumento relativo pouco expressivo, mas significativo aumento absoluto. O sentido geral dessas transformações foi o de *des-complexificação* e *des-diferenciação* da estrutura social, já que elas contêm tendências à simplificação das clivagens em torno de oposições *classes superiores-classes populares* ou *ricos-pobres*. Nesse sentido, os efeitos da crise do modelo de desenvolvimento do Rio de Janeiro estariam próximos aos descritos por uma parte das “teorias da marginalidade” e aos presentes na literatura internacional sobre as *global cities*, sem contudo ter como origem a inserção da economia da metrópole fluminense na globalização (p. 20-21; grifo conforme o original).

A crise social no Brasil foi aprofundada nos anos 1990 e passou a ser caracterizada, sobretudo, pelo aumento do desemprego que se deu, em grande medida, em função do avanço do processo de reestruturação produtiva, mas que também é decorrente das políticas macroeconômicas de cunho contracionista que foram implementadas nesse período, mesmo que tenham contribuído para a eliminação da hiperinflação que marcou os últimos anos da década anterior e os primeiros anos dessa década. Os efeitos sobre a estrutura social podem ser observados quando se constata que algumas tendências do período anterior (anos 1980) continuaram, mas outras tendências se apresentaram, tendo em vista as condições sociais e econômicas desse novo período. De um lado, observamos maior participação dos profissionais de nível superior e dos trabalhadores do terciário especializado e menor participação dos trabalhadores do secundário, tendências já observadas nos anos 1980. De outro lado, assistimos menor participação das ocupações médias, maior participação dos pequenos empregadores e manutenção da participação dos dirigentes e dos trabalhadores do terciário não especializado que haviam reduzido sua participação no período anterior (Tabela 4.1). Essa constatação também foi verificada em trabalho comparativo de quatro metrópoles brasileiras (Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo), em que as autoras que o realizaram apresentaram as seguintes considerações:

Em contraposição à forte diminuição relativa dos operários da indústria e das ocupações médias, observamos o aumento generalizado na participação dos trabalhadores do terciário especializado e dos profissionais de nível superior, tendência que já estava em curso na década de 80. É possível que uma parte do operariado da indústria de transformação tenha sido absorvida pelo setor terciário especializado, especialmente pelo setor de serviços, que cresceu relativamente mais do que o setor de comércio. O percentual dos trabalhadores do comércio sofreu pouca alteração em todas as metrópoles, mantendo-se entre 8,4% e 9,7%. Por outro lado, os prestadores de serviços especializados tiveram aumento acima de dois pontos percentuais em todas as regiões e tornaram-se a categoria com o maior peso na estrutura social do Rio de Janeiro. (LAGO; MAMMARELLA, 2010, p. 71)

De modo geral, observamos que, no momento em que o mercado de trabalho tem pouca capacidade de absorção de mão de obra e em que, ao mesmo tempo, as ocupações existentes passam a requerer maior qualificação, há aumento do peso das posições sociais que exigem o nível superior de escolaridade para sua inserção (profissionais de nível superior), ao mesmo tempo em que se reduz o peso das posições em que tal exigência não se apresenta (ocupações médias). Porém, na base da estrutura, observam-se a continuidade do processo de redução do peso dos trabalhadores da indústria, intensificado pela reestruturação produtiva, e, pelo mesmo motivo, o aumento do peso dos trabalhadores do terciário. Ou seja, a tendência à dualização da estrutura social observada nos anos 1980 foi acentuada nos anos 1990.

Tabela 4.1 - Estrutura social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1980, 1991, 2000 e 2010

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	1980		1991		2000		2010	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
DIRIGENTES	45.681	1,5	50.441	1,4	62.722	1,5	42.996	0,9
Grandes empregadores	18.099	0,6	27.293	0,8	22.670	0,6	11.458	0,2
Dirigentes do setor público	7.477	0,2	6.863	0,2	11.619	0,3	16.848	0,3
Dirigentes do setor privado	20.105	0,7	16.285	0,4	28.434	0,7	14.689	0,3
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	164.037	5,3	253.794	7,0	349.789	8,5	600.916	12,3
Profissionais autônomos de nível superior	28.467	0,9	39.415	1,1	82.041	2,0	117.723	2,4
Profissionais empregados de nível superior	35.983	1,2	61.830	1,7	148.362	3,6	278.991	5,7
Profissionais estatutários de nível superior	44.386	1,4	78.038	2,1	37.132	0,9	63.130	1,3
Professores de nível superior	55.201	1,8	74.512	2,0	82.254	2,0	141.071	2,9
PEQUENOS EMPREGADORES	62.169	2,0	104.327	2,9	104.172	2,5	88.139	1,8
Pequenos empregadores	62.169	2,0	104.327	2,9	104.172	2,5	88.139	1,8
OCUPAÇÕES MÉDIAS	946.562	30,6	1.097.942	30,2	1.148.825	27,9	1.303.847	26,7
Ocupações artísticas e similares	42.596	1,4	42.684	1,2	55.881	1,4	68.540	1,4
Ocupações de escritório	419.355	13,6	436.810	12,0	395.048	9,6	483.766	9,9
Ocupações de supervisão	134.294	4,3	162.421	4,5	160.209	3,9	210.854	4,3
Ocupações técnicas	135.371	4,4	198.320	5,5	236.559	5,7	226.813	4,6
Ocupações médias da saúde e educação	102.138	3,3	133.770	3,7	175.837	4,3	205.182	4,2
Ocupações de segurança pública, justiça e correios	112.808	3,7	123.938	3,4	125.291	3,0	108.692	2,2
TRABALHADORES DO TERCÁRIO ESPECIALIZADO	434.572	14,1	593.308	16,3	842.144	20,4	986.279	20,2
Trabalhadores do comércio	231.624	7,5	322.990	8,9	386.449	9,4	541.551	11,1
Prestadores de serviços especializados	202.948	6,6	270.318	7,4	455.696	11,1	444.728	9,1
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	782.188	25,3	821.443	22,6	831.103	20,2	985.993	20,2
Trabalhadores da indústria moderna	207.032	6,7	210.770	5,8	160.568	3,9	179.301	3,7
Trabalhadores da indústria tradicional	230.425	7,5	255.087	7,0	160.536	3,9	140.946	2,9
Operários dos serviços auxiliares	105.588	3,4	124.679	3,4	209.412	5,1	261.565	5,4
Operários da construção civil	239.143	7,7	230.908	6,4	300.587	7,3	404.181	8,3
TRABALHADORES DO TERCÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	621.596	20,1	676.195	18,6	759.544	18,4	843.205	17,3
Prestadores de serviços não especializados	231.864	7,5	225.683	6,2	220.324	5,3	303.655	6,2
Trabalhadores domésticos	321.268	10,4	317.235	8,7	363.906	8,8	451.285	9,2
Ambulantes e biscateiros	68.464	2,2	133.277	3,7	175.314	4,3	88.265	1,8
TRABALHADORES AGRÍCOLAS	32.278	1,0	37.901	1,0	23.012	0,6	29.660	0,6
Agricultores	32.278	1,0	37.901	1,0	23.012	0,6	29.660	0,6
Total	3.089.083	100,0	3.635.350	100,0	4.121.311	100,0	4.881.034	100,0

Fonte: IBGE, Censos demográficos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Na primeira década do século XXI, muitas mudanças sociais ocorreram na sociedade brasileira que inverteram a trajetória de evolução do mercado de trabalho observada nas décadas anteriores: redução do desemprego, aumento do trabalho formal, aumento real do salário-mínimo e redução das desigualdades de renda (BARROS, 2010). Essas mudanças do mercado de trabalho associadas a outras mudanças sociais importantes, como ampliação da política de transferência de renda e aumento do nível de escolaridade da população, por exemplo, ao invés de reverter algumas tendências observadas na evolução da composição da estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro, contribuíram para reforçar ainda mais o que já havia sido observado desde os anos 1980, apesar de algumas contra-tendências serem também percebidas como especificidades dos anos 2000, sem alterar, contudo, o padrão geral de evolução da composição da estrutura social.

A estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro, em 2010, apresenta maior participação dos profissionais de nível superior, menor participação das ocupações médias, dos pequenos empregadores e dos dirigentes, correspondente ao comportamento da evolução de sua composição na década anterior, a exceção do grupo dos dirigentes⁷. Além disso, apresenta certa estabilidade na participação dos grupos sociais da base da estrutura social: não houve alteração do peso dos trabalhadores do terciário especializado e dos trabalhadores do secundário, ambos apresentando a mesma participação na estrutura social, e houve pequena redução da participação dos trabalhadores do terciário não especializado (Tabela 4.1). De modo geral, as alterações ocorridas se verificaram entre os grupos intermediários e superiores da estrutura social, reforçando a tendência de dualização.

Porém, quando se observa de modo mais detalhado o comportamento da composição da estrutura social dessa metrópole, observamos algumas contra-tendências em relação ao período anterior: no grupo dos profissionais de nível superior, há reversão da trajetória dos

⁷ A diferença entre grandes empregadores e pequenos empregadores em 1980 e 1991 era feita segundo o nível de renda. Os primeiros eram aqueles que na posição de empregador ganhavam, mensalmente, mais de 20 salários-mínimos, ao passo que os segundos eram aqueles que ganhavam até 20 salários-mínimos. Em 2000 e 2010, utilizou-se o critério de número de empregados. Os pequenos empregadores eram aqueles que tinham até cinco empregados e os grandes empregadores aqueles que tinham seis ou mais empregados. Apesar de ser possível fazer a comparação entre 1980 e 1991 e, ao mesmo tempo, ser possível a comparação entre 2000 e 2010, não é possível comparar 1980/1991 e 2000/2010. E isso afeta o resultado do grupo dos dirigentes.

profissionais estatutários, que passaram a elevar seu peso na estrutura social. Esse comportamento está associado ao período de realização de muitos concursos públicos no país, ao contrário dos anos 1990 quando poucos eram os concursos públicos realizados, além da privatização de muitas empresas públicas ocorridas nesse período. Como nessa década houve redução do desemprego, no grupo de ocupações médias também observamos reversão da trajetória das ocupações de escritório e das ocupações de supervisão, que haviam reduzido sua participação no período anterior. No grupo dos trabalhadores do secundário, além dos operários da construção civil que tiveram elevada sua participação na estrutura social, observamos que agora – ao contrário dos anos 1980 – são os operários dos serviços auxiliares que possuem os maiores pesos na estrutura social e não mais os trabalhadores da indústria tradicional, que tiveram redução na sua participação. Em relação ao grupo dos trabalhadores do terciário não especializado, por um lado, há aumento da participação dos prestadores de serviços e dos trabalhadores domésticos e, por outro lado, há redução da participação dos ambulantes e biscateiros. Embora em direções inversas, esses comportamentos podem ser resultado do mesmo fenômeno ocorrido na sociedade brasileira: maior formalização do trabalho.

Por um lado, observamos que a evolução da composição da estrutura social ao longo de três décadas – 1980 a 2010 –, da metrópole do Rio de Janeiro, reforçou a tendência, já observada desde os anos 1980, de que a estrutura social se tornaria mais dualizada. O que se vê em 2010, em termos de composição, é uma estrutura social marcada pela maior presença dos grupos sociais vinculados ao terciário moderno – profissionais de nível superior – e ao terciário tradicional – trabalhadores do terciário especializado e não especializado, mas ainda com importante participação do grupo social dos trabalhadores do secundário, apesar de sua redução em relação a 1980. Por outro lado, percebemos oscilações no comportamento de diversos segmentos da estrutura social devido às diferentes conjunturas que se apresentaram ao longo dessas três décadas. Vemos, por exemplo, oscilações dos profissionais estatutários de nível superior e ocupações de escritório que apresentaram redução nos anos 1990 e aumento nos anos 2000; dos operários da construção que reduziram sua participação nos anos 1980 e voltaram a aumentar nas décadas seguintes; dos ambulantes e biscateiros que aumentaram sua participação entre 1980 e 2000 e a reduziram na última década. Tudo isso nos permite considerar a

importância de cada conjuntura para refletir sobre a estrutura social em cada contexto histórico, ao mesmo tempo que a compreensão de sua evolução – e de suas possíveis mudanças – só é possível quando feita por um período de tempo de médio ou longo prazo, dada sua dimensão estrutural.

Assim, apesar do comportamento específico de alguns segmentos sociais, quando consideramos a estrutura social como um todo ao longo desse período, observamos uma estrutura social mais dualizada, em que essa dualização é fortemente marcada por grupos sociais vinculados ao setor terciário tanto no topo quanto na base dessa estrutura, o que reforça a importância do capital mercantil como mecanismo de explicação das posições sociais da metrópole do Rio de Janeiro. Mesmo quando se consideram os segmentos sociais vinculados ao setor secundário, os que se destacam são aqueles que se relacionam diretamente com o capital mercantil, como os operários da construção civil – dada a importância do setor imobiliário para a acumulação urbana – e os operários dos serviços auxiliares – vinculados às atividades de logística, transporte e comunicação.

Como se vê, a evolução da estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro das últimas três décadas foi marcada pela importância que tem o capital mercantil nesse contexto social como dinamizador da acumulação urbana. Se o traço da evolução da estrutura social tem a marca do capital mercantil, como se deu nesse período a evolução territorial da metrópole do Rio de Janeiro? O fenômeno da dualização da estrutura social se traduziu em maior polarização dos grupos sociais no território metropolitano? Essas são questões que discutimos na próxima seção, ao realizar a análise da organização social do território metropolitano.

2. Organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro: 1980 a 2010

A organização social do território metropolitano é compreendida pela inscrição da estrutura social no espaço físico. Como a estrutura social é concebida a partir das posições que os grupos sociais (ou classes) ocupam no espaço social (BOURDIEU, 1996; 2008), importa saber como essas posições se expressam territorialmente. Isto é, importa analisar como os grupos sociais estão distribuídos no território metropolitano de modo a interpretar a existência de processos de segregação socioespaciais. Essa análise é feita a partir da construção de

uma tipologia socioespacial representativa da organização social do território metropolitano, operacionalizada por meio do relacionamento entre estrutura social e espaço físico, em cada momento específico (RIBEIRO; RIBEIRO M., 2013a).

Nesta seção, procuramos analisar e interpretar a organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro no período de 1980 a 2010. Apesar de haver dinâmicas que são próprias do território metropolitano, é importante considerar a evolução da estrutura social dessa metrópole para tecer considerações sobre a sua organização territorial, o que será feito a partir da interpretação dos princípios de estruturação do espaço metropolitano. Além disso, é necessário que essa organização social do território seja compreendida a partir das particularidades históricas da própria formação do espaço urbano da metrópole do Rio de Janeiro, que foram discutidas na introdução deste livro, como mencionado anteriormente⁸. Isso significa que é importante ter subjacente o conhecimento desse processo histórico para compreender de modo mais profundo a dinâmica territorial observada nas últimas três décadas, com o intuito de apreender o sentido da evolução de sua estrutura metropolitana ou de sua organização social do território.

2.1. Princípios de estruturação do espaço metropolitano

A organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro tem como principal princípio explicativo de sua estruturação o antagonismo de classe⁹. Significa que os grupos sociais (ou classes) estão, em grande medida, distribuídos no território metropolitano de acordo com a posição que ocupam na estrutura social, o que revela a existência de concentração relativa no espaço físico de grupos sociais de posições mais elevadas da estrutura social, de um lado, e de grupos sociais de posições inferiores, de outro lado, expressão da existência de polarização social no território. Apesar de esse princípio ser observado em todos os anos analisados – 1980, 1991, 2000 e 2010 –, o conteúdo de expressão desse antagonismo de classe sofreu variação ao longo do tempo. Mesmo assim, o peso desse princípio explicativo aumentou na evolução do período de análise, demonstrando que essa

⁸ Ver nota 2.

⁹ Essa constatação decorre da interpretação da análise de correspondência utilizada como um dos procedimentos para construção da tipologia socioespacial, como pode ser observado em L.C. Ribeiro e M. Ribeiro (2013a).

oposição tornou-se, cada vez mais, expressiva da organização social do território metropolitano.

Em 1980, a oposição de classe correspondia a um antagonismo mais clássico da estrutura de classe, opondo no espaço metropolitano, de um lado, as classes ou camadas superiores da estrutura social (expressão tanto dos detentores de capital econômico quanto dos detentores de capital cultural), representadas por grandes empregadores, dirigentes do setor privado e todas as categorias de profissionais de nível superior, junto com as ocupações de supervisão e os empregados domésticos e, de outro lado, o operariado, representado pelos trabalhadores da indústria moderna e trabalhadores da indústria tradicional, junto com operários da construção civil e trabalhadores agrícolas.

A presença dos empregados domésticos junto às camadas superiores da estrutura social corresponde ao momento da sociedade brasileira em que esses trabalhadores, em sua grande maioria, residiam nas casas dos patrões. E, apesar de ser uma categoria que ocupa posição inferior na estrutura social, tendia a se concentrar nas áreas onde também se concentravam as camadas superiores da estrutura social.

Os operários da construção civil, apesar de serem classificados como operários do setor secundário da economia, apresentam diferenças importantes em relação ao operariado industrial, o que os tornam uma categoria muito mais popular que propriamente operária. Nesse sentido, podemos considerar que as ocupações inferiores que se opõem às camadas superiores da estrutura social, como princípio de sua estruturação, são ocupações que podem ser interpretadas como popular e operária. Isso significa que, mesmo ainda tendo importância as categorias operárias da metrópole do Rio de Janeiro, em 1980, elas já estão misturadas com categorias populares, não configurando polarização no espaço eminentemente ocupado pelo operariado industrial.

É importante considerar que, nesse momento, a categoria dos trabalhadores agrícolas ainda tinha um peso importante na estruturação do espaço metropolitano, mesmo já apresentando pequena participação na estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro, na medida em que as pessoas que se enquadravam nessa categoria se concentravam nas mesmas áreas do território metropolitano e, por esse motivo, colaboravam para polarizar o espaço metropolitano, tendo em vista que essas áreas de concentração dos trabalhadores agrícolas se diferenciavam fortemente das outras áreas da metrópole.

Em 1991, ocorreram algumas mudanças importantes na oposição de classe como princípio explicativo de estruturação do espaço urbano da metrópole do Rio de Janeiro. O antagonismo verificado era (i) entre as classes ou camadas superiores – grandes empregadores, dirigentes do setor privado e profissionais de nível superior –, mas nesse momento sem a presença das ocupações de supervisão e dos empregados domésticos, e (ii) as classes ou camadas inferiores – trabalhadores da indústria tradicional, trabalhadores da indústria moderna e operários da construção civil –, mas sem a presença dos trabalhadores agrícolas.

É importante considerar que, além da perda de importância das ocupações de supervisão como categoria capaz de expressar a estruturação do espaço metropolitano junto das camadas superiores, nesse momento os empregados domésticos também perderam importância na explicação dessa estruturação, o que demonstra que essa camada social tem diminuído sua concentração territorial nos espaços onde se concentram as camadas mais superiores da estrutura social, podendo significar uma mudança importante na sociedade brasileira, pois, em geral, os domésticos deixam de morar com os seus patrões.

Em relação às camadas inferiores que contribuem para a explicação da estruturação do espaço metropolitano, é importante ressaltar a ausência dos trabalhadores agrícolas. Isso demonstra que essa camada social tem diminuído sua concentração territorial, porque também tem diminuído seu peso na própria estrutura social, como vimos na seção anterior. O resultado disso tem sido a característica marcadamente urbana da metrópole do Rio de Janeiro.

Em 2000, a oposição de classe era representada pelas camadas mais superiores da estrutura social, representadas pelos grandes empregadores, dirigentes do setor privado e os profissionais de nível superior, com exceção dos profissionais estatutários de nível superior, em oposição aos operários da construção civil que, apesar de constituírem uma categoria do setor secundário, expressam mais uma posição popular que propriamente operária na estrutura social. Neste sentido, apesar de podermos falar numa oposição de classe, pois observamos antagonismo entre camadas superiores e camadas inferiores da estrutura social, o que representa as camadas inferiores é um grupo social com característica popular, ao contrário dos períodos anteriores quando ainda eram caracterizadas por grupos sociais dos tipos popular e operário.

Em 2010, manteve-se a mesma oposição observada em 2000, mas reforçada pela presença dos profissionais estatutários de nível superior nas camadas superiores. Isso demonstra que, apesar de perda de importância entre 1991 e 2000, essa categoria volta a ter papel importante na estrutura social da metrópole do Rio de Janeiro e, por conseguinte, na sua organização social do território. A ausência dessa categoria em 2000 expressa o momento da sociedade brasileira em que praticamente inexistiam concursos públicos, tendo em vista a política de Estado mínimo adotada pelo governo central e por vários governos subnacionais na década de 1990. E a presença dessa categoria em 2010 expressa exatamente o contrário, pois a partir de 2003 houve mudanças importantes na política adotada pelos governos no Brasil, resultando na realização de muitos concursos públicos.

Em síntese, houve mudança no conteúdo do significado do mais importante princípio de organização social do território metropolitano, apesar de esse princípio ter aumentado seu peso ao longo do tempo. Tal mudança mostra que a oposição entre (i) as camadas superiores – representadas tanto pelos detentores de capital econômico quanto pelos detentores de capital cultural – e (ii) as camadas inferiores, constituídas tanto pelas categorias operárias quanto por categorias populares – o que poderíamos denominar de popular operária –, cedeu lugar à oposição entre as camadas superiores – representadas tanto pelos detentores de capital econômico quanto pelos detentores de capital cultural – e as camadas inferiores, que agora estão representadas apenas por categorias populares, tendo em vista a redução do peso do operariado da indústria na estrutura social no período analisado. Isso significa que no espaço da metrópole do Rio de Janeiro, apesar de o antagonismo de classe constituir o mais importante princípio explicativo do modo como ele se organiza socialmente, esse antagonismo deixou de ser uma oposição mais clássica entre as camadas superiores e o operariado, e passou a ser uma oposição entre camadas superiores e camadas populares.

O segundo princípio de estruturação do espaço urbano da metrópole do Rio de Janeiro também sofreu mudanças no período de 1980 a 2010. Em 1980, esse segundo princípio correspondia à oposição entre ocupações de escritório, de um lado, e operários da construção civil, empregados domésticos e trabalhadores agrícolas, de outro lado. Essa oposição significa que, como segundo fator explicativo da organização social do território, nesse momento, havia oposição entre camadas

médias da estrutura social e camadas populares, representadas pelas categorias inferiores da referida estrutura social, o que demonstra a existência de espaços de concentração das camadas médias em relação às camadas populares.

Em 1991, o segundo princípio de estruturação do espaço metropolitano passou a ser a oposição entre camadas médias da estrutura social, representadas, de um lado, pelas categorias ocupações de escritório e ocupações de segurança, justiça e correios e, de outro lado, pelas camadas do extremo da estrutura social, ou seja, camadas superiores junto com camadas inferiores. As camadas superiores são representadas pelos grandes empregadores e dirigentes do setor privado e as camadas inferiores pelos operários da construção civil, empregados domésticos e trabalhadores agrícolas. Essa oposição pode significar que passou a haver maior diversificação no território metropolitano, tendo em vista maior presença de grupos sociais das camadas superiores espalhados pela metrópole, tornando o espaço metropolitano mais diversificado. E essa diversificação do conjunto da metrópole, por decorrência do espalhamento das camadas superiores em seu território, contribuiu para diminuir as diferenças entre os espaços médios e superiores, antes existentes com mais nitidez. Em 2000 e 2010, manteve-se a mesma oposição observada em 1991 entre, de um lado, as camadas médias e, de outro lado, as camadas superiores e inferiores. A diferença observada em 2000 é que as camadas médias incorporaram também as ocupações técnicas e a diferença verificada em 2010 é que nesse último ano as camadas médias passaram a ser representadas apenas pelas ocupações de escritório.

O que podemos captar desses processos sociais no território metropolitano é que tem havido maior diversificação do território metropolitano decorrente do espalhamento das camadas superiores, ao mesmo tempo em que os extremos da estrutura social tendem a se concentrar no espaço. Isso colabora para demarcar com maior nitidez os espaços das camadas populares, segregadas por constrangimento, e os espaços das camadas superiores no território da metrópole do Rio de Janeiro, segregadas por opção. O que vemos, portanto, é que essas dinâmicas territoriais apresentam um aparente paradoxo, pois ao mesmo tempo em que diversificam, concentram, polarizando o território metropolitano.

Aparente paradoxo porque são processos que se constituem conjuntamente, na medida em que um não pode ser explicado sem a exis-

tência do outro. Assim, territorialmente, o espaço metropolitano se diversifica em função das mudanças da estrutura social que verificamos, mas não altera as relações entre os grupos sociais no processo de apropriação do espaço, na medida em que os grupos sociais detentores de capital continuam a comandar esse processo territorial e, por isso, a reservar para si os espaços que lhes são exclusivos na metrópole.

Mas quais espaços são esses? Em relação aos distritos que concentram relativamente os grupos sociais das camadas superiores da estrutura social são, predominantemente, distritos da Zona Sul do município do Rio de Janeiro, incluindo Tijuca, Vila Isabel e Barra da Tijuca. Em 1980 o distrito que mais concentrava grupos sociais das camadas superiores era o da Lagoa, que incorporava os bairros da Lagoa, Jardim Botânico, Gávea, Ipanema e Leblon. Em 1991, 2000 e 2010, além do distrito da Lagoa, observamos também que a Barra da Tijuca passou a se destacar como distrito que concentrava grupos sociais das camadas superiores. A expansão da Barra da Tijuca a partir dos anos 1980 foi uma expansão concentradora, pois privilegiou os grupos sociais que ocupam posições mais elevadas na estrutura social. E isso nos ajuda a compreender e a localizar o modo como tem se dado a evolução territorial da metrópole do Rio de Janeiro, que tem sido marcada por processos de polarização e diversificação.

2.2. Evolução da estrutura do espaço metropolitano

Para podermos observar como se expressaram territorialmente os processos de diversificação e polarização da metrópole do Rio de Janeiro, utilizamos a tipologia socioespacial como representação desses processos, no período de 1980 a 2010. A análise evolutiva dessa estrutura espacial, feita por meio da referida tipologia, nos possibilita apreender as mudanças no padrão de organização social do território metropolitano. Esses processos de diversificação e polarização que foram se constituindo ao longo do tempo traduzem, por sua vez, os fenômenos de segregação socioespaciais para análise do conjunto da metrópole do Rio de Janeiro, uma vez que são processos geradores de diferenciação e segmentações socioespaciais com potencial para provocar barreiras simbólicas entre os grupos sociais que ocupam posições distintas na estrutura social e, por sua vez, posições distintas no próprio território metropolitano.

A organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro possui representação tipológica diferente entre os anos analisados, de-

monstrando, apenas por isso, que houve mudanças na evolução da estrutura metropolitana ao longo do tempo, como podemos observar na Figura 4.1. A representação tipológica de cada um dos anos é expressa como uma hierarquia socioespacial, na medida em que demonstra a concentração relativa dos grupos sociais no território metropolitano segundo a posição que ocupam na estrutura social. Em 1980, essa hierarquia socioespacial é expressa pelos seguintes tipos socioespaciais: superior, médio, popular médio, popular operário, popular, popular agrícola e agrícola. Em 1991, a hierarquia socioespacial corresponde aos mesmos tipos de 1980, com a exceção da inexistência do tipo agrícola. Em 2000, os tipos socioespaciais existentes são: superior, médio superior, popular médio, popular operário e popular; não há a presença dos tipos médios e popular agrícola, como em 1991. Em 2010, a hierarquia socioespacial possui a mesma designação de 2000, apesar de haver diferenças de localização territorial desses tipos socioespaciais.

O tipo superior possui esse nome porque é o tipo socioespacial que assume a posição mais elevada na hierarquia socioespacial. Ele se caracteriza por concentrar relativamente as pessoas que ocupam posição mais elevada na estrutura social, posições referentes às categorias sócio-ocupacionais do grupo de dirigentes e do grupo de profissionais de nível superior. Em 1980, o tipo superior localizava-se nos distritos denominados Lagoa, Botafogo, Copacabana, Tijuca, Vila Isabel e Barra da Tijuca. Em 1991 e 2000, eram os mesmos distritos observados em 1980. Em 2010, foi incorporado ao tipo superior o distrito correspondente ao município de Niterói. De modo geral, os distritos pertencentes a esse tipo socioespacial localizam-se na Zona Sul do município do Rio de Janeiro e os demais estão espacialmente contíguos a eles, com exceção de Niterói em 2010, devido apenas à separação natural feita pela Baía de Guanabara. Mas o que podemos observar no mapa é uma mancha contínua, que poderíamos configurar como o núcleo da metrópole do Rio de Janeiro.

O tipo médio, presente em 1980 e 1991, se caracteriza por apresentar uma composição social em que há relativa concentração de pessoas que ocupam posições sociais intermediárias na estrutura social, sobretudo, referente às categorias sócio-ocupacionais do grupo de ocupações médias. Em 2000 e 2010, o tipo socioespacial correspondente é denominado de médio superior. A característica que o define como médio superior e não somente médio deve-se ao fato de ele apresentar uma composição social em que existe uma relativa concentração de

pessoas nas categorias sócio-ocupacionais dos grupos de ocupações médias e de grupos mais superiores na estrutura social, sobretudo, profissionais de nível superior, mas também de dirigentes. Mesmo que esse tipo socioespacial apresente relativa concentração em categorias mais superiores da estrutura social, essa concentração é muito inferior ao peso dela no tipo superior. O fato de em 1980 e 1991 haver um tipo socioespacial denominado de médio, e em 2000 e 2010 passar a existir médio superior, significa que houve mudanças territoriais nesse período que elevaram a posição de vários distritos da metrópole do Rio de Janeiro, na medida em que sua composição social passou a se caracterizar também pela maior presença relativa de grupos sociais que ocupam posições mais elevadas na estrutura social. Esse tipo socioespacial médio (1980 e 1991) ou médio superior (2000 e 2010) localiza-se nas imediações do tipo superior, caracterizadas como uma zona intermediária para os demais tipos socioespaciais de características populares.

O tipo popular médio é um tipo socioespacial existente em todos os anos analisados. Ele se caracteriza por apresentar relativa concentração de pessoas que ocupam posições sociais referentes a algumas categorias sócio-ocupacionais do grupo de ocupações médias e a categorias mais inferiores da estrutura social. Como predomina a concentração relativa das categorias mais inferiores e não a das categorias médias, ele tem essa designação de popular médio. Sua localização espacial está, principalmente, na periferia do município do Rio de Janeiro, em distritos dos municípios de Duque de Caxias, São João de Meriti, Mesquita, Belford Roxo, Nilópolis, Magé, Nova Iguaçu, todos municípios da Baixada Fluminense, e distritos de São Gonçalo. Não fossem os acidentes geográficos, poderíamos dizer que esse tipo socioespacial praticamente apresenta uma mancha contínua no espaço metropolitano (com exceção do distrito desse tipo em Magé), sendo observado adjacente ao tipo médio (1980 e 1991) ou médio superior (2000 e 2010). Desde 1991 o distrito de Campo Grande, localizado no município do Rio de Janeiro, deixou de ser caracterizado como tipo popular operário e passou a ser caracterizado como tipo popular médio. O mesmo ocorreu desde 2000 com um distrito denominado Belford Roxo, do município de mesmo nome, e com um distrito de Nova Iguaçu, em 2010. Desde 2000, o distrito de Magé, que se caracterizava como tipo popular médio, perdeu essa condição, passando a se caracterizar como tipo popular operário.

O tipo popular operário também é representado nas tipologias

socioespaciais de todos os anos analisados. O fato de ser designado como popular operário é porque, apesar de haver relativa concentração de pessoas que ocupam as categorias sócio-ocupacionais referentes ao operariado industrial propriamente dito, ao se comparar com os demais tipos socioespaciais, a concentração predominante ainda é nas demais categorias que ocupam posição inferior na estrutura social de característica popular, o que o torna, portanto, um tipo popular operário. Localiza-se posteriormente ao tipo popular médio em distritos de quase todos os municípios da metrópole do Rio de Janeiro. As favelas que se configuram como distritos, com raras exceções, estão classificadas nesse tipo socioespacial.

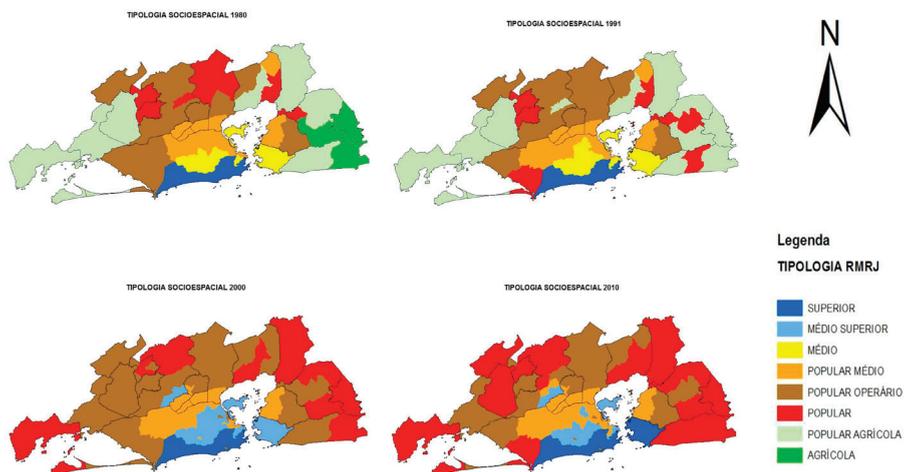
O tipo popular, também presente em todos os anos analisados, é caracterizado por apresentar concentração relativa de pessoas que estão nas categorias sócio-ocupacionais mais inferiores da estrutura social. Podemos observar, por meio dos mapas, que houve aumento dos espaços caracterizados por esse tipo socioespacial, o que pode significar que, na medida em que o operariado industrial tende a perder peso na estrutura social da metrópole, ampliam-se os distritos caracterizados como popular, uma vez que passam a predominar aquelas categorias sócio-ocupacionais mais inferiores da estrutura social. Os distritos desse tipo socioespacial localizam-se, em geral, nas franjas da metrópole.

O tipo popular agrícola é existente nos anos 1980 e 1991. Ele possui esse nome porque, apesar de haver relativa concentração da categoria de agricultores, sua maior presença é ainda de outras categorias inferiores da estrutura social, de característica popular. Esse tipo socioespacial está presente em distritos dos municípios de Itaboraí, Itaguaí, Guapimirim, Magé, Mangaratiba, Maricá e Seropédica, no ano de 1980. Além desses municípios, há um distrito de Nova Iguaçu que deixa de ser caracterizado como tipo popular e se constitui, em 1991, como tipo popular agrícola, mas em 2000 e 2010 passa a ser caracterizado como tipo popular operário. Também o município de Tanguá (apenas um distrito) deixa de se caracterizar como tipo agrícola (1980) e passa a se constituir como tipo popular agrícola (1991), sendo que, nos anos seguintes, passou a ser caracterizado como tipo popular, o que ocorreu com vários distritos que antes eram categorizados como popular agrícola.

O tipo agrícola é um tipo socioespacial existente apenas em 1980. Ele se caracteriza por apresentar forte concentração relativa de pessoas que ocupam a categoria sócio-ocupacional de agricultores. Apenas quatro distritos são caracterizados por esse tipo socioespacial: dois

distritos do município de Itaboraí, o município de Tanguá e um no município de Maricá. O fato de não existir esse tipo socioespacial nos demais anos censitários na metrópole do Rio de Janeiro significa que não houve nesses anos nenhum distrito com forte concentração de pessoas da categoria de agricultores, na medida em que as atividades econômicas dessa metrópole têm se tornado eminentemente urbanas.

Figura 4.1 – Tipologia socioespacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Observatório das Metrôpoles.

Essa análise nos possibilita constatar que a periferia da metrópole do Rio de Janeiro tem se tornado cada vez mais popular, tanto em função da redução da importância do operariado industrial na estrutura social dessa metrópole quanto de perda de importância dos agricultores, tornando-se, cada vez mais, espaços polarizados em relação aos espaços de tipo superior da metrópole, tendo em vista o peso relativo elevado das camadas inferiores da estrutura social nesses espaços da periferia. Apesar disso, há mais diversificação decorrente de maior presença de grupos sociais médios e mesmos superiores, como são os casos dos profissionais de nível superior, sem que isso altere o peso relativo (pequeno) que esses grupos sociais possuem na periferia.

A diversificação também pode ser observada a partir da análise dos tipos médios (1980 e 1991) que, em muitos casos, se tornaram tipo

médio superior (2000 e 2010). Essa mudança só ocorreu porque houve maior concentração relativa dos grupos sociais superiores da estrutura social nos espaços antes denominados de médios. Apesar disso, os espaços do tipo superior continuaram concentrando os grupos sociais superiores da estrutura social, num processo de polarização socioespacial com ampliação territorial, como são os casos da Barra da Tijuca, que aumentou seu peso relativo ao longo do tempo, e de Niterói, que passou de tipo médio em 1980 e 1991 para tipo médio superior em 2000 e tipo superior em 2010.

Portanto, observamos ao longo desse período a ampliação dos espaços de tipo superior na metrópole do Rio de Janeiro, mas concentradores dos grupos sociais de posições mais elevadas da estrutura social, o que torna o território metropolitano cada vez mais polarizado em relação aos espaços populares que também têm se tornado cada vez mais populares. Tanto a ampliação concentradora dos espaços superiores da metrópole quanto as mudanças ocorridas nos espaços populares podem ser comandadas pela mesma força social, constituída naquilo que chamamos de capital mercantil. Se assim for, é sob o signo do capital mercantil que tem se dado a apropriação do território metropolitano. Por um lado, amplia os espaços para os grupos superiores, que se tornam cada vez mais concentradores dessas camadas sociais; por outro lado, altera a composição social dos espaços populares – popularizando-os ainda mais –, na medida em que o capital mercantil passa a requerer as posições sociais (operários da construção civil, dos serviços auxiliares, etc.) que contribuem para viabilizar a apropriação territorial que os grupos superiores realizam na metrópole.

Sob a lógica do capital mercantil, a evolução da estrutura urbana da metrópole do Rio de Janeiro tem reproduzido o padrão de organização social do território observado nos anos 1970, caracterizado pelo modelo núcleo-periferia. Respeitando a denominação consagrada pela literatura acadêmica dos anos 1970, poderíamos corresponder o tipo socioespacial superior ao núcleo da metrópole do Rio de Janeiro; do mesmo modo, o tipo médio superior à zona de transição; o tipo popular médio à periferia imediata; o tipo popular operário à periferia intermediária; e o tipo popular à periferia distante. Assim, ao considerar a inscrição da estrutura social no espaço físico, observamos a manutenção do modelo núcleo-periferia como padrão de organização social do território metropolitano na atualidade, sendo mais diversificado, mas também mais polarizado.

2.3. Proximidade física e distância social

A evolução da organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro assentada no padrão denominado núcleo-periferia, como vimos, decorre da análise do conjunto dessa região metropolitana, quando se observa a inscrição de sua estrutura social no espaço físico. Esse padrão de organização social do território se apresenta com essas características devido à escala utilizada para sua avaliação. A utilização de outra escala geográfica em que se pode observar a divisão social do território de modo mais detalhado possibilita, por sua vez, apreender outro padrão de organização social do território cuja característica principal se expressa pela proximidade física e distância social (RIBEIRO, 2008), tendo em vista a existência de favelas espalhadas, praticamente, por todo o tecido urbano da metrópole do Rio de Janeiro.

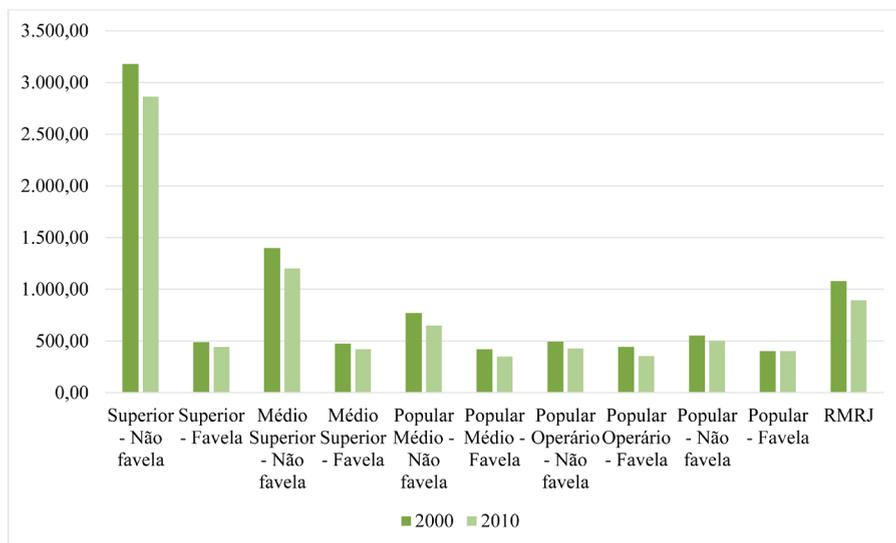
As favelas existem na metrópole do Rio de Janeiro desde o começo do século XX, mas sua constituição como problema social e urbano somente ganhou esses contornos em décadas posteriores (VALLADARES, 2000). É em momento muito posterior à sua constituição como problema social e urbano que se passa a caracterizar o padrão de organização social do território dessa metrópole também a partir da designação de proximidade física e distância social (LAGO; RIBEIRO, 2001). Essa designação decorre das diferenças das condições sociais observadas entre os espaços da favela e os espaços que estão ao seu redor, normalmente com condições muito superiores, principalmente quando as favelas estão localizadas nas regiões mais nobres da metrópole.

Apesar das mudanças das condições sociais observadas nas últimas décadas – elevação do nível de escolaridade da população, aumento da formalização do trabalho e redução das desigualdades de renda, por exemplo –, as diferenças entre favela e não favela permanecem praticamente inalteradas, mantendo-se a configuração do padrão de organização social do território caracterizado pela proximidade física e distância social. E essa configuração é mais emblemática nos espaços mais nobres da metrópole do Rio de Janeiro, sobretudo, onde constitui o seu núcleo social – as áreas de tipo socioespacial superior. Na periferia metropolitana, onde prevalecem os grupos sociais mais populares da estrutura social, embora haja diferenças entre as condições sociais da favela e da não favela, essas diferenças são muito mais reduzidas. É o que se vê quando observamos o rendimento médio entre os moradores de favela e os moradores de não favela de acordo

com o tipo socioespacial onde as favelas estão localizadas (Gráfico 1), para exemplificar.

Os moradores de não favela do tipo socioespacial superior ganhavam em média, tanto em 2000 quanto em 2010, 6,4 vezes mais que os moradores de favela. Em relação ao tipo médio superior essa relação era de 2,9 vezes. Os moradores de não favela do tipo popular médio ganhavam em média o dobro dos moradores de favela. Já no tipo popular operário e popular a diferença é de apenas de 20% em favor dos moradores de não favela. Essa constatação nos possibilita compreender que as diferenças entre favela e não favela obedecem à hierarquia socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro, de acordo com o seu padrão de organização social do território segundo o modelo núcleo-periferia. Quanto mais longe do núcleo metropolitano, mais proximidade há entre as condições sociais dos moradores de favela e dos moradores de não favela; porém, no núcleo metropolitano e nos tipos socioespaciais próximos ao núcleo, a diferença entre moradores de favela e de não favela é muito expressiva.

Gráfico 4.1 – Rendimento médio total por favela e não favela segundo a organização social do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000 e 2010
R\$ de 2010



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Todavia, quando consideramos apenas o rendimento médio dos moradores de favela segundo essa hierarquia socioespacial observamos diferenças de rendimento médio entre os moradores de favela localizados em tipos socioespaciais distintos, apesar de serem diferenças muito reduzidas. Essas diferenças de rendimento obedecem, por sua vez, à hierarquia socioespacial. Apesar disso, praticamente não há diferenças de rendimento entre os moradores dos tipos populares. Ou seja, a vantagem de morar em favela, em termos de obtenção de rendimento, só se dá quando sua localização encontra-se no núcleo metropolitano ou no seu entorno imediato; mesmo assim, ainda em condições similares aos moradores de não favela dos tipos popular operário e popular.

Observamos, portanto, que numa escala mais detalhada do espaço metropolitano, há diferenças importantes de condições sociais, ao analisarmos essas condições entre os moradores de favela e os moradores de não favela, o que expressa o padrão de organização social caracterizado pelo modelo proximidade física e distância social. Ao mesmo tempo, vimos que essas diferenças entre moradores de favela e de não favela obedecem à hierarquia socioespacial da metrópole assentada no modelo núcleo-periferia, na medida em que elas vão se reduzindo quando essa comparação se distancia do núcleo metropolitano, tornando, inclusive, as condições sociais dos moradores de não favela dos tipos populares muito semelhantes às condições sociais dos moradores de favela do núcleo metropolitano. E isso, a nosso ver, reforça a necessidade de que a análise do padrão de organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro seja feita considerando as diferentes escalas espaciais.

3. Conclusão

Confirmamos, ao longo do presente trabalho, que o modelo núcleo-periferia continua expressando o padrão de organização social da metrópole do Rio de Janeiro na atualidade, quando analisamos esse padrão segundo a inscrição da estrutura social no espaço físico. Observamos também que a análise feita numa escala espacial mais detalhada nos possibilita apreender a coexistência de outro padrão de organização social do território assentado no modelo proximidade física e distância social, quando incorporamos a análise das favelas. Apesar

disso, essa relação proximidade física e distância social também respeita a hierarquia socioespacial dada pelo modelo núcleo-periferia. Esse modelo núcleo-periferia continua, portanto, tendo validade analítica para explicação dos processos de segregação socioespaciais, captados tanto pelas condições sociais da população quanto pelas condições urbanas de vida. No entanto, o sentido expresso pelo modelo núcleo-periferia na atualidade incorpora um duplo processo em sua dinâmica: diversificação e polarização.

O território da metrópole do Rio de Janeiro tem se tornado, cada vez mais, diversificado, decorrente de maior espalhamento de grupos sociais das camadas superiores da estrutura social para outros espaços da metrópole. Esse espalhamento, porém, apresenta limites, na medida em que apenas o tipo socioespacial médio se modificou desde 1980, quando em 2000 passou a se configurar como tipo médio superior. A mesma dinâmica não foi observada, por exemplo, em relação aos tipos populares (popular médio, popular operário e popular), existentes desde 1980, que continuaram apresentando composição social muito semelhante ao longo do tempo.

Não obstante a maior diversificação observada na metrópole do Rio de Janeiro, o seu território tem se tornado mais polarizado. Essa polarização decorre, de um lado, da concentração dos grupos sociais das camadas superiores, sobretudo, nos distritos da Lagoa e da Barra da Tijuca. Este último distrito, por exemplo, apesar de ter se configurado como um tipo socioespacial superior em 1980, não tinha a expressão territorial existente na atualidade, quando se considera a concentração relativa dos grupos sociais das camadas superiores. Essa característica já era presente no distrito da Lagoa, quando em 1980 era o principal reduto dos grupos sociais das camadas superiores da estrutura social. De outro lado, a polarização também decorre da concentração relativa dos grupos sociais das camadas mais inferiores da estrutura social nos espaços da periferia metropolitana, onde se configuram os tipos socioespaciais popular médio, popular operário e popular. Essa polarização dos grupos sociais das camadas inferiores tem se dado com maior popularização da estrutura social, na medida em que tem reduzido o peso do operariado na metrópole do Rio de Janeiro.

A questão que se coloca a partir da constatação a que chegamos é a de saber sob quais mecanismos esse duplo processo de diversificação e polarização tem se configurado na metrópole do Rio de Janeiro, em que tem atualizado o sentido do modelo núcleo-periferia caracterizado

desde os anos 1970. A questão é a de saber como se dá sua dinâmica de estruturação referente à ação dos agentes sociais que estão direta ou indiretamente envolvidos na produção do espaço urbano, como o Estado, o mercado imobiliário, os movimentos sociais urbanos e os agentes econômicos de modo geral. Mas também é necessário compreender os processos sociais mais amplos, como as dimensões demográficas e familiares, a mobilidade urbana e a estruturação do mercado de trabalho. Somente com uma avaliação mais pormenorizada desses processos é que poderemos avançar na interpretação do atual padrão de organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro.

A hipótese que arriscamos é que a reprodução desse modelo núcleo-periferia, apesar das mudanças de seu conteúdo observadas ao longo do tempo, que se realiza pelos processos de diversificação e polarização, se dá pelo papel existente do capital mercantil como força social estruturadora do território da metrópole do Rio de Janeiro. A razão disso decorre das mudanças da estrutura social que tem reforçado os grupos sociais vinculados ao setor de serviços da economia ou aos setores que possuem como característica a construção do espaço. Mas, para que essa hipótese seja comprovada, é necessário realizar uma análise mais profunda sobre o papel de comando do capital mercantil na estruturação do território metropolitano, de modo a compreender como este se modifica reproduzindo o seu padrão de organização social.

Referências

- ABREU, Maurício de Almeida. Contribuição ao estudo do papel do Estado na evolução da estrutura urbana. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, v. 1. p. 577-585, out/dez, 1976.
- BARROS, Ricardo Paes de *et al.* Determinantes da queda na desigualdade de renda. Texto para discussão n. 1.460 - IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.
- BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. A recente queda da desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década. Texto para discussão n. 1.304 - IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. **A Distinção**: crítica social do julgamento. São Paulo; Porto Alegre: Edusp; Zouk, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. Petrópoles: Vozes, 1997. p. 159-166.

BOURDIEU, Pierre. Espaço social e espaço simbólico. In: BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996. p. 13-28.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Microdados da amostra // Censo Demográfico 1980. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Microdados da amostra // Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Microdados da amostra // Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Microdados da amostra // Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e segregação na metrópole**: o Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

LAGO, Luciana Corrêa do; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 29-46, 2001.

LAGO, Luciana Corrêa; MAMMARELLA, Rosetta. Da hierarquia de classes à organização social do espaço intraurbano: um olhar comparativo sobre as grandes metrópoles brasileiras. **Cadernos Metrôpole**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 65-84, 2010.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Análise social do território**: fundamentos teóricos e metodológicos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Orgs.). **IBEU**: Índice de Bem-Estar Urbano. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013b.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. **Revista VeraCidade**, Salvador, [s.n.], v. 3, p. 65-84, 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Transformações da estrutura socioespacial: segmentação e polarização na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 7-32, 1999.

VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca. Produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, p. 5-34, out., 2000.

VETTER, David Michel *et al.* A apropriação dos benefícios da ação do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, v. 1, p. 457-476, out./dez., 1976.

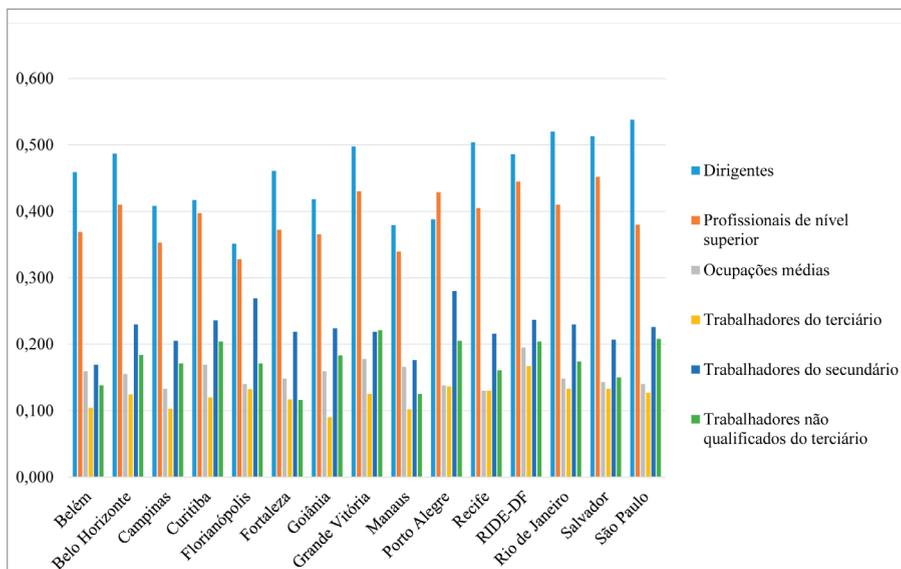
A segregação residencial nas metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro em perspectiva

Michael Chetry

Os índices de segregação fornecem uma abordagem sintética do padrão da organização social do território. Neste sentido, eles podem ser um complemento útil às análises em termos de tipologias socioespaciais do território mobilizadas ao longo deste livro, facilitando em particular a comparação entre diferentes cidades (APPARICIO, 2013). A segregação é geralmente entendida como a distribuição desigual dos grupos de população através da cidade. Nesta concepção ela é comumente medida pelo índice de segregação (ou de dissimilaridade) de Duncan e Duncan (1955)¹. Propomo-nos calcular esse índice para os principais grupos sócio-ocupacionais na escala das Áreas de Ponderação com o objetivo de comparar a situação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) com a das outras regiões metropolitanas.

¹ O índice de segregação compara a distribuição de um grupo com o resto da população através das unidades espaciais. Ele varia entre 0 e 1 e expressa a percentagem de população de uma categoria que deve mudar de entidade espacial para ter uma distribuição idêntica à das outras categorias. Em outras palavras, quanto maior for o índice, mais a classe é concentrada espacialmente.

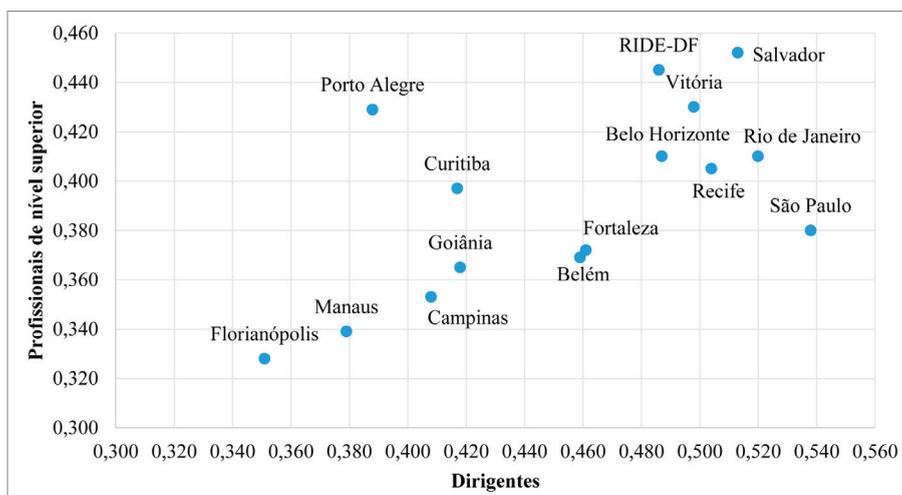
Gráfico B1.1 – Índice de segregação dos grupos sócio-ocupacionais por Regiões Metropolitanas em 2010



Fonte: Censo Demográfico 2010. Elaboração do autor.

Em 2010, a RMRJ apresenta um padrão de segregação bastante similar ao de outras metrópoles brasileiras (Gráfico B1.1). As categorias superiores (dirigentes e profissionais de nível superior) são as mais segregadas, seguido das camadas baixas (trabalhadores do secundário e trabalhadores não qualificados do terciário). No mesmo tempo, as ocupações médias e os trabalhadores do terciário são as categorias que apresentam os níveis de segregação mais baixos. Tal tendência é conforme a situação encontrada em muitas cidades de outros países (PRETECEILLE, 2006).

Gráfico B2.1 – Nível de segregação das categorias superiores em 2010



Fonte: Censo Demográfico 2010. Elaboração do autor.

A RMRJ se destaca, antes de tudo, pela intensidade da segregação das categorias superiores (Gráfico B2.1). Assim, ela pertence ao grupo de metrópoles, junto com São Paulo, Recife, Salvador, Brasília, Vitória e Belo Horizonte, em que essas categorias alcançam os maiores níveis de segregação. O oposto ocorre em Florianópolis e Manaus, onde elas são menos segregadas. Dentro do universo das categorias superiores, os dirigentes são sempre o grupo mais segregado, exceto em Porto Alegre. Porém, é na RMRJ e em São Paulo que eles alcançam os maiores níveis de segregação, sendo claramente mais segregados que os profissionais de nível superior. Estes últimos têm também um índice de segregação maior na RMRJ do que na maioria das outras metrópoles brasileiras, sendo somente ultrapassado de forma significativa por Salvador, Brasília, Vitória e Porto Alegre.

Em resumo, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro compartilha com as outras metrópoles brasileiras um padrão de segregação “clássica” no qual os grupos posicionados nas extremidades da estrutura social são os mais segregados. Porém, ela se destaca, juntamente com outras metrópoles, pela intensidade da segregação das categorias superiores, em particular a do grupo dos dirigentes.

Referências

APPARICIO, P. Les indices de ségrégation résidentielle: un outil intégré dans un système d'information géographique. **Cybergeo: European Journal of Geography**, v. 134, p. 1-16. [online]. Disponível em: <<http://cybergeo.revues.org/12063>>; DOI: 10.4000/cybergeo.12063

DUNCAN, O.D.; DUNCAN, B. A Methodological Analysis of Segregation Indexes. **American Sociological Review**, n. 41, p. 210-217, 1955.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Microdados da amostra // Censo demográfico 2000. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.

PRETECEILLE, E. La ségrégation sociale a-t-elle augmenté? La métropole parisienne entre polarisation et mixité. **Sociétés contemporaines**, n. 62, p. 69-93, 2006.

Transformações sociais: nova classe média ou nova classe trabalhadora?

*André Salata
Michael Chetry*

Resumo: Ganhou muito espaço no debate público, nos últimos anos, a ideia do surgimento de uma «Nova Classe Média» no Brasil, que seria composta por indivíduos que, ao deixarem a pobreza e alcançarem um nível intermediário de renda, teriam chegado àquela classe. Neste capítulo, proporemos, em primeiro lugar, uma reflexão crítica acerca da análise da estrutura social através das camadas de renda, como vem sendo feito no Brasil e em muitos outros países, e que sustenta a ideia de expansão da classe média. Em segundo lugar, procuraremos argumentar, recorrendo à análise empírica por meio dos dados dos dois últimos censos populacionais que, ao menos no caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), não podemos verificar, nos últimos anos, qualquer mudança substantiva em sua estrutura social. Procuraremos demonstrar que seria mais correto interpretar as recentes transformações como melhora no padrão de vida das camadas populares da RMRJ do que como crescimento da classe média.

Palavras-chave: classe média; estrutura social; desigualdades; rendimentos; Rio de Janeiro

Abstract: In recent years, the idea of the emergence of a “New Middle Class” in Brazil, which would be composed of individuals who left poverty and achieved an intermediate level of income, has gained much space in the public debate. In this chapter, we propose, first, a critical reflection on the analysis of the social structure across income groups, as it has been done in Brazil and in many other countries, which sustains the idea of an expanding middle class. Secondly, we will try to argue - drawing on empirical analysis using data from the last two population censuses - that, at least in the case of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (*Região Metropolitana do Rio de Janeiro* - RMRJ), we cannot verify, in recent years, any substantive change in the social structure. We will seek to show that it would be more correct to interpret the recent changes as an improvement in the standard of living of the working classes of the RMRJ rather than through the idea of a growing middle class.

Keywords: middle class; social structure; inequalities; income; Rio de Janeiro

Introdução

Entre fragilização nos países desenvolvidos e crescimento nos países emergentes, as classes médias desempenham em todo lugar um papel decisivo nas questões sociais, políticas e urbanas. No Brasil, nos últimos anos, ganhou muito espaço no debate público a ideia do surgimento de uma “Nova Classe Média”, que seria composta por indivíduos que, ao deixarem a pobreza e alcançarem um nível intermediário de renda, teriam chegado àquela classe. Porém, quando abordamos a questão das classes sociais, e da classe média em particular, somos logo confrontados com o problema dos critérios utilizados para identificá-las. Impulsionada por trabalhos que, como Neri (2008), utilizam somente a renda na definição das “classes”, a tese da “Nova Classe Média” tem sido fortemente criticada pelos defensores de uma perspectiva sociológica que mobilizam outras características, como a ocupação ou o capital cultural, em detrimento dos rendimentos.

Neste capítulo, proporemos, em primeiro lugar, uma reflexão crítica acerca da análise da estrutura social através das camadas de renda, como vem sendo feito no Brasil e em muitos outros países, que sustenta a ideia de expansão da classe média. Veremos que há uma grande distância entre essa forma de tratar a classe média e o modo como a literatura sociológica procura definir e identificar as classes, e que é nesse debate que se inscrevem as principais críticas à tese da Nova Classe Média Brasileira. Em segundo lugar, procuraremos argumentar, recorrendo à análise empírica, que, ao menos no caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), não podemos verificar, nos últimos anos, qualquer mudança substantiva na estrutura social - ao contrário do que a tese da Nova Classe Média parece sustentar. Investigaremos, entretanto, possíveis alterações nas características das diversas posições sociais que compõem a estrutura de classes da RMRJ, em especial no que se refere às camadas populares. Procuraremos demonstrar que seria mais correto interpretar essas recentes transformações como sendo uma melhora no padrão de vida das camadas populares da RMRJ do que como crescimento de uma classe média.

1. O atual debate sobre a classe média brasileira

As taxas de crescimento econômico apresentadas pelo Brasil em meados da primeira década deste século, junto à diminuição das desigualdades de renda, aos programas de transferência direta de remuneração, à estabilização econômica alcançada nas últimas décadas e à expansão do crédito, têm sido capazes de elevar os rendimentos e o poder de consumo de muitas famílias (BARROS *et al.*, 2010). Tomando como base esse cenário economicamente positivo, o trabalho de Neri (2008) mostrou a diminuição das faixas de renda inferiores e o correlato crescimento das faixas intermediárias – mais especificamente, da “Faixa C”¹.

Mudanças significativas vêm ocorrendo em relação à distribuição de renda na sociedade brasileira (BARROS *et al.*, 2010). Desde 2001 o índice Gini, uma das medidas mais tradicionais de desigualdade de renda, vem caindo continuamente, alcançando os menores valores das últimas três décadas. Nos últimos anos, a renda dos mais pobres cresceu de forma substantiva, acarretando um declínio dos níveis de pobreza (indo de 38,6% da população em 2001, para 28,0% em 2007) e miséria (indo de 17,4% da população em 2001, para 10,2% em 2007)².

Seja do ponto de vista da distribuição de renda, da diminuição da pobreza, ou do crescimento do emprego e da formalidade no mercado de trabalho, a última década trouxe melhorias significativas para uma grande parte da população brasileira. Diante de dados como esses, alguns autores vêm mostrando que milhares de indivíduos alcançaram níveis intermediários de renda.

O estudo coordenado por Neri (2008), principal referência do atual debate, divide a sociedade brasileira em quatro faixas de renda (AB, C, D, e E). Da faixa E fazem parte aqueles com renda de até 768 reais (limite calculado tendo como base a linha de miséria³ para o ano de 2002); entre 768 e 1064 reais (calculado com base na mediana da

¹ O estudo coordenado por Neri (2008) se baseia no chamado “Critério Brasil” e divide a sociedade brasileira em quatro faixas de renda (AB, C, D, e E). Nas próximas páginas trataremos mais detalhadamente dessa definição.

² Tais informações foram retiradas do excelente artigo de Barros e colaboradores (2010). Trata-se de dados elaborados através das PNADs 2001-2007 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE).

³ Definida e calculada pelo Centro de Políticas Sociais (FERREIRA ; NERI; LANJOUW, 2003).

distribuição⁴ para o ano de 2002) estão aqueles que fazem parte da faixa D; a chamada Nova Classe Média, Faixa C, é composta pelos que têm renda entre 1.064 e 4.591 reais (nono *decil* da distribuição no ano de 2002); por fim, fazem parte da elite nacional, faixa AB, aqueles com renda de no mínimo 4.591 reais⁵. Resumidamente, portanto, a faixa “E” englobava aqueles que tinham renda até a linha de miséria; a faixa “D” agregava aqueles com renda entre a linha de miséria e a mediana; a faixa “C” trazia aqueles que tinham renda entre a mediana e o nono *decil*; e a faixa “AB” agrupava aqueles com renda a partir do nono *decil*.

De acordo com o estudo, entre os anos de 2002 e 2008, a participação da “Faixa C” na população brasileira passou de 44,2% para 51,9%, resultando, portanto, em um aumento de 17,0%. A elite, “AB”, correspondia a 13,0% da população em 2002, passando para 15,5% em 2008, e configurando um aumento de 19,5%. Já as faixas “D” e “E”, que em 2002 somavam 42,8% da população, em 2008 caíram para 32,6%. Assim, as faixas de menor renda diminuíram sua participação, e as faixas de renda média e alta aumentaram sua presença no seio da população brasileira.

A pesquisa de Neri toma esses dados sobre o crescimento da “Faixa C” – que, como vimos, no ano de origem da pesquisa (2002) se encontrava entre a mediana e o nono *decil* da distribuição, ou seja, entre os “remediados” e a “elite”, nas palavras do próprio autor -, como crescimento da classe média. Compreendida entre os 50% mais pobres e os 10% mais ricos, a Faixa C auferem em média a renda média da sociedade. Por essa razão, Neri a define como “classe média no sentido estatístico [...] imagem mais próxima da sociedade brasileira” (NERI, 2008, p. 05). E como a “Faixa C” passara a englobar mais da metade da população, o Brasil poderia então ser considerado um país de classe média.

É interessante notarmos também que a Nova Classe Média brasileira, da maneira como é mensurada pelo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), não começa onde termina a pobreza, ou seja, seu limite inferior não é a linha de pobreza – que, como já tivemos a oportunidade de mostrar na seção anterior, é normalmente utilizada nesse sentido -, mas sim a mediana da distribuição. Há um grupo interme-

⁴ Todos os limites foram calculados levando-se em consideração a renda domiciliar *per capita* do trabalho, mas os valores apresentados são os equivalentes em renda domiciliar total de todas as fontes.

⁵ Preços de 2008.

diário (D), os chamados “vulneráveis”, entre os “pobres” (E) e a “classe média” (C). Nesse sentido, a definição de classe média de Neri (2008) é cuidadosa. A nova classe média não começa onde termina a “pobreza”, mas somente num valor que teve a mediana como referência. Em termos estatísticos, portanto, podemos dizer que a definição de classe média da pesquisa da FGV é, em certa medida, até mesmo “cautelosa” quando comparada com outros estudos da área econômica.

Muitos autores, no entanto, vêm dirigindo sérias críticas sobre essa perspectiva e, mais especificamente, sobre as conclusões do trabalho de Neri (2008). Na seção seguinte teceremos breves comentários sobre essas críticas.

1.1. Críticas à perspectiva econômica e à tese da Nova Classe Média brasileira

Muitos estudos elaborados por economistas⁶, assim como Neri (2008), tomam os rendimentos como centro de suas análises. As informações sobre rendimentos estão disponíveis em grande parte dos *surveys* oficiais aplicados em diferentes países; ou seja, são informações relativamente fáceis de serem conseguidas. Utilizando essas informações, mediante operações simples, é possível comparar a desigualdade entre países e/ou no decorrer dos anos. Assim os rendimentos, talvez mais por razões mais práticas do que teóricas, vêm ganhando cada vez mais espaço dentro das análises sobre desigualdade.

No entanto, na literatura sociológica, a associação entre “classe”, “desigualdade” e “emprego/ocupação” tem bases sólidas que não podem ser desfeitas facilmente - como afirma Crompton (2010). Um grande volume de pesquisas empíricas vem demonstrando, já há algumas décadas, que a situação ocupacional (ou de trabalho, de uma forma mais geral) dos indivíduos é um “componente causal” importantíssimo de suas “chances de vida”, capaz de exercer influência sobre sua saúde, educação, mortalidade e muitos outros resultados, inclusive sobre os rendimentos e as chances de desemprego (REID, 1998; SCOTT, 2002).

Em um artigo publicado recentemente, o sociólogo britânico John Goldthorpe tece uma série de críticas a trabalhos desenvolvidos na área econômica que analisavam as desigualdades única e exclusivamente através dos rendimentos. Para Goldthorpe (2009), as desi-

⁶ Ver Ravallion (2010).

gualdades devem ser pensadas em termos das relações sociais – ele denomina essa perspectiva de “relacional”, no contexto das quais os indivíduos possuem, em algum sentido, vantagens e desvantagens. Trata-se aqui, portanto, de desigualdades de um tipo “estruturado”, não somente como uma questão de destino individual mas sim inerente a formas prévias de relações sociais que possuem, em certo nível, uma base institucional.

Seria justamente esse aspecto “relacional” da desigualdade, mais profundo, que não estaria sendo contemplado pelos trabalhos sobre o tema desenvolvidos na área econômica, já que esses costumam se ater somente aos rendimentos, analisados como atributos desigualmente distribuídos entre os indivíduos. Dessa maneira, esses estudos não seriam capazes de enxergar os riscos socialmente estruturados (com origem em relações sociais institucionalizadas), principalmente em torno do mercado de trabalho e das unidades produtivas, onde uma grande quantidade de recursos é criada e sustentada.

Em uma perspectiva próxima, Erik Olin Wright (2005) afirma que os diferentes sentidos que a ideia de classe pode evocar estão associados aos diferentes objetivos de pesquisa, ou seja, às diferentes questões a que se procura responder - estas, por sua vez, é claro, relacionadas à perspectiva teórica utilizada. Uma das questões que normalmente vêm acompanhadas da noção de classe em suas respectivas respostas é a seguinte: *como as pessoas se localizam objetivamente numa distribuição de desigualdades materiais?*⁷ A fim de responder a uma pergunta como essa, “classe” assume o sentido mais geral de padrão de vida, normalmente mensurado pela renda, formando uma distribuição contínua ou grupos de renda que vão dos mais pobres até os mais ricos, passando pelos setores intermediários da distribuição. Como vimos, é normalmente dessa maneira que os economistas constroem suas classes, de forma que “classe média” significa nada mais do que o agregado daqueles que ocupam o setor intermediário da distribuição de renda.

No entanto, há outra questão extremamente importante à qual uma diferente perspectiva de classe procura dar resposta, que é: *o que explica as desigualdades de chances de vida e padrão de vida material?*⁸ Essa é uma questão mais complexa e difícil de responder do que a primeira, já que o objetivo aqui não é apenas descrever mas também explicar as

⁷ Grifo dos autores.

⁸ *Idem*

desigualdades; não se trata apenas de localizar os indivíduos numa distribuição mas também de analisar os mecanismos causais que ajudam a explicar aquela localização.

Nessa segunda perspectiva - denominada relacional -, em oposição à primeira - gradacional -, as classes formam um sistema de acordo com suas dependências mútuas, entendendo essas dependências como algo baseado em relações causais (OSSOWSKI, 1963, p. 146). Assim, ao invés de assumir a forma de uma escada (ex: pobre, classe média, classe alta, etc.), temos aqui uma estrutura de classes interdependentes (ex: trabalhadores manuais não qualificados, grandes empregadores, administradores e profissionais, etc.) cuja desigualdade resultante (em termos de renda, por exemplo) é fruto das relações estruturadas e, muitas vezes, institucionalizadas, assumidas por essas classes, seja no processo produtivo (MARX, ENGELS, 1998), no mercado (WEBER, 1971) ou no espaço social (BOURDIEU, 2008).

Assim, para Wright (2005, 1979) - como também para Goldthorpe (2009) -, as diferentes abordagens de classe (se gradacional/atribucional ou relacional), mais do que uma mera discordância em relação à operacionalização de um conceito, refletiriam diferentes maneiras através das quais as desigualdades são compreendidas e analisadas.

A preferência dos sociólogos por essa perspectiva - como as pessoas ganham dinheiro, e não quanto dinheiro elas têm (HOUT, 2008) -, advém, portanto, da importância que é atribuída pelos mesmos às relações (estruturais e/ou institucionais) estabelecidas pelos indivíduos. Classe, nesse sentido, também poderia ser entendida como o conjunto de pessoas com trajetórias provavelmente semelhantes: jovens estudantes de medicina, direito ou administração, por exemplo, apesar de possivelmente apresentarem rendimentos modestos, poderiam fazer parte da mesma classe das pessoas que atualmente ocupam as posições às quais eles aspiram (médicos, advogados, administradores, etc.), e que já contam com rendimentos bem acima da média.

Esse é um ponto nevrálgico da crítica que a perspectiva sociológica pode fazer aos estudos da área econômica. O exemplo acima, dado por Hout (2008), mostra como e por que - dentro de uma perspectiva mais sociológica - indivíduos podem se encontrar dentro de uma mesma classe apesar de apresentarem distintos níveis de rendimento; ou, por outro lado, como e por que indivíduos que partilham de um mesmo nível de rendimentos podem se encontrar em classes distintas. No exemplo dado no parágrafo anterior, estudantes de medicina

ou direito poderiam apresentar o mesmo rendimento de trabalhadores manuais de baixo *status*. No entanto, seu baixo rendimento é visto como um curto período que faz parte de trajetórias que culminarão em alguns dos postos de trabalho mais bem pagos. Assim, apesar de momentaneamente apresentarem rendimentos próximos a trabalhadores de baixo *status*, é para a origem desses rendimentos que deveríamos olhar.

No Brasil, Sobrinho (2011) e Pochmann (2012) dirigem questionamentos similares aos de Goldthorpe (2009), Crompton (2010) e Wright (2005, 1979) ao estudo da FGV sobre a classe média, argumentando que a definição de classe utilizada por Neri (2008) não levaria em consideração a dimensão estrutural da estratificação social⁹.

Sobrinho (2011) coloca uma série de questões à tese da Nova Classe Média, destacando a maneira como tradicionalmente a sociologia trata o tema, e comparando-a com o tratamento dado por aquela tese. O autor procura mostrar como as características ocupacionais dos indivíduos (propriedade, qualificação, treinamento, recursos organizacionais, autonomia e controle sobre o próprio trabalho e o trabalho de outros, etc.), e sua inserção no mercado de trabalho, são variáveis fundamentais nos estudos de classe. Somente a partir dessas informações seríamos capazes, segundo ele, de captar a dimensão estrutural das desigualdades - principal objetivo de uma análise de classes.

Pochmann (2012) segue caminho similar ao tecer uma análise que privilegia a estrutura ocupacional para estabelecer um contraponto àquela interpretação das recentes mudanças sociais no Brasil que têm como núcleo o surgimento da chamada Nova Classe Média. Neste sen-

⁹ Jessé Souza (2010), por sua vez, tece, a partir de um referencial teórico completamente distinto, uma série de críticas sobre o que Neri (2008) está entendendo como “classe média”, e enfatiza outros fatores - próximos das ideias de “capital cultural” e “habitus” desenvolvidas por Pierre Bourdieu - que deveriam ser levadas em consideração num estudo sobre classes. Numa perspectiva próxima àquela desenvolvida por Pierre Bourdieu, segundo Jessé Souza (2010), as classes deveriam ser definidas, acima de tudo, por seu estilo de vida e visão de mundo, ou seja, por suas práticas inconscientes e involuntárias. Na tradição sociológica, afirma Souza (2010), a ideia de Classe Média estaria associada a uma preocupação com distinção social. A esta preocupação se vincularia determinado estilo de vida que a afastaria - a Classe Média - dos setores populares e a aproximaria, ou buscaria aproximar, dos setores dominantes. Ser Classe Média, portanto, envolveria um estilo de vida específico, aliado à busca por distinção em relação aos de baixo e identificação com os de cima. Além disso, implicaria também ter acesso a recursos raros, através da posse privilegiada de determinados tipos de capitais, especialmente, no caso da Classe Média, o capital cultural.

tido, ele procura sustentar - mediante dados empíricos - o argumento de que, ao invés da expansão da classe média, poderíamos verificar no Brasil dos últimos anos o fortalecimento das classes populares asentadas no trabalho. Fundada na expansão do mercado formal, com a criação de vagas de emprego, principalmente no setor de serviços, e com remuneração de até 1,5 salário-mínimo, essa inegável ascensão social não poderia, segundo o autor, ser confundida com inclusão na classe média, pois ainda estaria distante de qualquer configuração que não a de classe trabalhadora (seja pelo nível de rendimento, ocupações ou atributos individuais)¹⁰.

Destarte, as críticas à abordagem econômica sobre as classes médias focam na maneira como estas - e, portanto, as desigualdades - devem ser identificadas e analisadas. Essas diferenças colocam, de um lado, aqueles autores que interpretam as recentes mudanças do país - em termos de crescimento e distribuição de renda - através da ideia de crescimento da classe média, e, de outro, os autores que preferem afirmar que estamos diante de uma “Classe Trabalhadora Abastada”.

Tendo em vista os argumentos de autores como Pochmann (2012) e Sobrinho (2011), acreditamos que a fim de sermos capazes de analisar a estrutura de desigualdades, devemos prestar atenção na estrutura sócio-ocupacional (CROMPTON, 2010; GOLDTHORPE, 2009; WRIGHT, 2005), a qual acreditamos fornecer informações mais relevantes para uma interpretação das recentes mudanças pelas quais o país vem passando. Neste caso, em particular, estaremos interessados na análise da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Com efeito, nas próximas seções procuraremos verificar se, quando analisando a estrutura social através de categorias sócio-ocupacionais, podemos notar grandes mudanças nos últimos anos. Além disso, também analisaremos possíveis variações na relação entre aquelas posições sociais e atributos como rendimentos e escolaridade. Tomando como referência o trabalho de Pochman (2012), procuraremos sustentar a hipótese de fortalecimento da classe trabalhadora (em termos de certos atributos, como rendimentos), em detrimento da tese da Nova Classe Média (NERI, 2008), como chave analítica para interpretação das transformações ocorridas na RMRJ nos últimos anos.

¹⁰ Também focando na estrutura sócio-ocupacional, Scalon e Salata (2012), utilizando dados das PNADs 2002 e 2009, argumentam que as mudanças na estrutura de classes não teriam sido significativas a ponto de apoiar a ideia de uma nova classe nem a da expansão da classe média tradicional.

2. Trabalho e estrutura social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Diversos trabalhos foram publicados com o objetivo de verificar o comportamento das metrópoles e sua estrutura social face a mudanças macroeconômicas ocorridas na sociedade brasileira (RIBEIRO, 2000; MARQUES; SCALON; OLIVEIRA, 2008; LAGO; MAMMARELLA, 2010). De uma forma geral, esses trabalhos, ao analisarem dados das décadas de 1980 e 1990, se inseriam no debate acerca das *ciudades globais*¹¹ (SASSEN, 1991), e buscavam testar a hipótese da polarização da estrutura social segundo a qual o papel assumido pelas grandes cidades no mercado mundial faria com que elas apresentassem uma redução em suas camadas médias - geralmente associadas ao setor secundário da economia e ao mundo fordista do trabalho -, bem como um aumento das camadas superiores - associadas ao mercado financeiro e aos serviços às empresas, com altíssima remuneração e especialização -, e das inferiores - associadas aos serviços pessoais de baixíssima qualificação e remuneração -, resultando em uma estrutura social que se aproximaria cada vez mais do formato de uma ampulheta.

Podemos dizer que os resultados alcançados, não só no Brasil (RIBEIRO, 2000; MARQUES; SCALON; OLIVEIRA, 2008), mas também no exterior (HAMNETT, 1995; PRETECEILLE, 2000), mostraram que as transformações ocorridas nas estruturas sociais não confirmaram a hipótese da polarização social, e indicaram que as mudanças ocorridas na estrutura social dessas cidades foram bem mais complexas e variadas do que aquela hipótese sugeria.

No Brasil, tal debate se deu em um cenário metropolitano de crescente desemprego, precarização no trabalho, diminuição da renda e aumento da pobreza (RIBEIRO, 2000; ROCHA, 2006), quando a economia nacional passava da crise dos anos 80 à política de ajuste dos anos 90. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, estudos sobre o mercado do trabalho nas décadas de 1980 e 1990 apontavam, entre outros movimentos, o empobrecimento do conjunto dos trabalhadores acentuado pela queda do seu rendimento médio - que caíra 18% entre 1981 e 1995 - e precarização crescente das relações de trabalho - aumento de 15% para 20% da população ocupada sem carteira de trabalho, e de 17% para 20,1% dos trabalhadores por conta própria (RIBEIRO, 2000).

¹¹ Grifo dos autores.

Nos últimos anos, no entanto, como já dissemos, têm sido destacados o crescimento da economia brasileira, redução da taxa de desemprego, aumento da formalização e crescimento da renda. Se nas décadas de 1980 e 1990 a hipótese que se colocava era a da redução das camadas intermediárias, atualmente vem se disseminando a ideia do crescimento da classe média na sociedade brasileira (NERI, 2008). Interessa-nos saber como a Região Metropolitana do Rio de Janeiro vem se comportando diante desse novo cenário. Em particular, teremos como objetivos aqui verificar possíveis mudanças, entre os anos de 2000 e 2010, no que se refere à estrutura sócio-ocupacional - Categorias Sócio-Ocupacionais (CATs)¹² - da RMRJ e, também, sua relação com certos atributos como renda, escolaridade, formalização do trabalho e consumo.

2.1. Estrutura social da RMRJ nos últimos anos

Como dissemos, foi comum nos últimos anos a afirmação de que no Brasil poderíamos verificar o crescimento da Classe Média. Esta interpretação das recentes mudanças, no entanto, esteve baseada nos rendimentos, através dos quais eram definidas e delimitadas as classes. Tomando como base as críticas já dirigidas a essa perspectiva, expostas anteriormente, acreditamos ser mais adequado mensurar possíveis mudanças na estrutura social através de variáveis indicadoras de posição social, especialmente aquelas ligadas às ocupações. Por essa razão, iniciaremos nossa análise comparando a evolução da participação das categorias sócio-ocupacionais na RMRJ, entre 2000 e 2010.

Nesse sentido, o objetivo desta seção é elaborar uma análise da estrutura de posições de classe, a fim de entender sua relação com as mudanças anteriormente descritas, ocorridas nos últimos anos.

Em trabalhos anteriores que adotaram também as CATs, Ribeiro (2000), baseando-se nos Censos de 1980 e 1991, mostra que na década de 1980 a classe média manteve, ou até aumentou, sua alta participação na estrutura social da RMRJ, tendo havido uma diminuição relativa e absoluta dos trabalhadores do secundário, um aumento dos trabalhadores do terciário especializado e não especializado, um forte crescimento da elite intelectual (profissionais de nível superior), e uma diminuição da elite dirigente.

Já para períodos mais recentes, Lago e Mammarella (2010) mos-

¹² Para uma apresentação das Cats, ver o Box 2 deste livro.

tram que na década de 1990 a RMRJ continuou apresentando aumento da participação dos profissionais de nível superior e dos trabalhadores do terciário especializado; a elite dirigente continuou apresentando uma leve diminuição, e os trabalhadores do secundário somaram mais perdas em sua participação na estrutura social da RMRJ; no entanto, diferentemente do que ocorrera na década de 1980, os pequenos empregadores e, principalmente, as ocupações médias, sofreram perdas significativas nesse período; além disso, os trabalhadores do terciário não especializado mantiveram sua participação praticamente constante (com uma tendência muito leve de queda).

Vejam agora como se distribuem aquelas categorias em 2000 e 2010:

Tabela 5.1 – Participação das Categorias Sócio-Ocupacionais na RMRJ, para os anos 2000 e 2010

Categorias Sócio-Ocupacionais	Ano	
	2000	2010
Grandes empregadores	2,1	1,5
Profissionais de nível superior	8,5	12,3
Pequenos empregadores	2,0	1,2
Ocupações médias	27,9	26,7
Trabalhadores do terciário especializado	20,4	20,2
Trabalhadores do secundário	20,2	20,2
Trabalhadores do terciário não especializado	18,4	17,3
Trabalhadores agrícolas	0,6	0,6
Total	100,0	100,0

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE). Tabulação Própria.

Um dado relevante deve ser considerado antes de analisarmos o quadro acima. Quando tratamos da estrutura sócio-ocupacional, estamos lidando somente com a população ocupada, ou seja, aqueles indivíduos que possuíam ao menos uma ocupação na semana de referência da pesquisa. Desse modo, não são levadas em consideração possíveis variações nas taxas de atividade e de ocupação, que ocorreram entre 2000 e 2010. Por essa razão, consideramos importante ressaltar que a população ocupada na RMRJ, que em 2000 somava 4.174.648 pessoas, em 2010 já englobava 5.297.043 pessoas, representando, portanto, um crescimento de 26,8%. Interessa ressaltar, também, que este

aumento foi maior do que o verificado para a população em idade ativa (PIA), cujo crescimento foi da ordem de 13,8% no referido período (de 9.090.751 para 10.350.050 pessoas). Se no ano 2000, na RMRJ, 41,9% da PIA estava ocupada, esse percentual sobe para 51,1% em 2010, indicando um forte aquecimento do mercado de trabalho.

Podemos perceber que a primeira década do século XXI foi de expansão do mercado de trabalho na RMRJ, quando consideramos a absorção de mão de obra, na medida em que, mesmo havendo aumento do número de pessoas disponíveis no mercado de trabalho, ocorreu redução da taxa de desemprego, evidenciando-se que o mercado foi capaz de absorver parcela considerável dos indivíduos que ofertam sua força de trabalho. Temos, dessa maneira, uma situação diferente daquela nas décadas de 1980 e 1990, descrita por trabalhos anteriores (RIBEIRO, 2000; MARQUES; SCALON; OLIVEIRA, 2008; ROCHA, 2006), quando era verificado o aumento do desemprego.

Mas, será que esse aquecimento do mercado de trabalho teria sido acompanhado por mudanças substantivas também na estrutura sócio-ocupacional? Na tabela acima podemos ver algumas variações interessantes, mas que estariam longe de indicar qualquer transformação mais radical. Na verdade, a variação mais aguda que podemos constatar nos últimos anos, qual seja, o crescimento da participação dos profissionais de nível superior, que saltara de 8,5% para 12,3% entre 2000 e 2010, se constitui em uma tendência de longa data, já presente em trabalhos que tratam das décadas de 1980 e 1990 na RMRJ (RIBEIRO, 2000; LAGO; MAMMARELLA, 2010), anteriormente mencionados. Por outro lado, verificamos pequenas tendências de redução para a participação dos grandes e pequenos empregadores, e também dos trabalhadores do terciário não especializado.

Nesse sentido, conforme esperado, não houve grandes transformações na estrutura social da RMRJ nos últimos anos, a não ser a permanência de uma tendência já verificada em décadas anteriores, do crescimento da participação dos profissionais de nível superior. É possível, no entanto, que, ao utilizarmos um esquema sócio-ocupacional composto por apenas oito categorias, extremamente agregado, estejamos ignorando certas variações importantes que poderiam estar ocorrendo dentro de alguma(s) delas. Por essa razão, na tabela abaixo trazemos a mesma informação para as CATs desagregadas em 24 categorias:

Tabela 5.2 – Participação das Categorias Sócio-Ocupacionais desagregadas na RMRJ, para os anos 2000 e 2010

Categorias Sócio-Ocupacionais	Ano	
	2000	2010
Grandes empregadores	1,11	0,83
Dirigentes do setor público	0,28	0,35
Dirigentes do setor privado	0,69	0,30
Profissionais autônomos de nível superior	1,99	2,41
Profissionais empregados de nível superior	3,60	5,72
Profissionais estatutários de nível superior	0,90	1,29
Professores de nível superior	2,00	2,89
Pequenos empregadores	1,97	1,21
Ocupações artísticas e similares	1,36	1,40
Ocupações de escritório	9,59	9,91
Ocupações de supervisão	3,89	4,32
Ocupações técnicas	5,74	4,65
Ocupações médias da saúde e educação	4,27	4,20
Ocupações de segurança pública, justiça e correios	3,04	2,23
Trabalhadores do comércio	9,38	11,10
Prestadores de serviços especializados	11,06	9,11
Trabalhadores da indústria moderna	3,90	3,67
Trabalhadores da indústria tradicional	3,90	2,89
Operários dos serviços auxiliares	5,08	5,36
Operários da construção civil	7,29	8,28
Prestadores de serviços não especializados	5,35	6,22
Trabalhadores domésticos	8,83	9,25
Ambulantes e biscateiros	4,25	1,81
Agricultores	0,56	0,61
Total	100,0	100,0

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE). Tabulação Própria.

Mais uma vez, não podemos notar senão pequenas variações. Em primeiro lugar verificamos um crescimento na participação de todas as categorias que compõem os profissionais de nível superior, desde aqueles autônomos até os empregados e professores. Os pequenos empregadores, por sua vez, apresentam decréscimo, junto às ocupações técnicas, às ocupações de segurança pública, justiça e correios, aos prestadores de serviço especializado, aos trabalhadores da indústria

tradicional e, principalmente, aos ambulantes e biscateiros. Por fim, vemos também o aumento na participação dos trabalhadores do comércio, operários da construção civil e prestadores de serviços não especializados.

Assim, se, por um lado, não houve variações fortes o suficiente para falarmos de uma transformação na estrutura social que pudesse corroborar o argumento do crescimento/surgimento de uma classe, por outro lado algumas modificações importantes devem ser ressaltadas, em especial o crescimento dos profissionais de nível superior, dos trabalhadores do comércio e dos operários da construção civil, e a diminuição da participação dos pequenos empregadores, dos trabalhadores da indústria tradicional e, especialmente, dos ambulantes e biscateiros. Tais variações podem estar indicando, além da contínua tendência de aumento da escolaridade, uma crescente importância da construção civil no setor secundário e, principalmente, uma redução da posição mais fragilizada no mercado de trabalho, qual seja, a dos ambulantes e biscateiros.

Finalmente, a despeito de pequenas variações e algumas tendências de longa data, não pudemos verificar grandes transformações na estrutura social da RMRJ nos últimos anos. No entanto, é possível que tenha havido importantes mudanças no que se refere à relação daquelas categorias sociais com atributos como rendimentos, escolaridade, fragilidade ocupacional e poder de consumo.

2.2. Características das categorias Sócio-Ocupacionais na RMRJ na última década

Na tabela a seguir temos o cruzamento entre as oito categorias sócio-ocupacionais¹³ e a renda do trabalho principal. Primeiramente temos a média de renda, mais à esquerda, e então temos a distribuição em faixas de renda: de 0 a 255 reais, de 256 a 510 reais, de 511 a 1020 reais, de 1021 a 1530 reais, de 1531 a 2550 reais, e 2551 reais ou mais¹⁴. Tais faixas, como já pode ter sido deduzido pelo leitor, foram criadas com base no salário-mínimo de 2010 (510 reais), indo a primeira faixa até meio salário-mínimo¹⁵, a segunda de meio a 1 salário-mínimo, a

¹³ Por estarmos tratando de uma região metropolitana, deixamos de fora da análise os “Agricultores”.

¹⁴ Valores de 2010 (INPC).

¹⁵ Referente a 2010.

terceira de 1 a 2 salários-mínimos, a quarta de 2 a 3 salários-mínimos, a quinta de 3 a 5 salários-mínimos, e a sexta com mais de 5 salários-mínimos.¹⁶

Tabela 5.3 – Média e Faixas de Renda*, por Categorias Sócio-Ocupacionais – para RMRJ, 2000 e 2010

Categorias Sócio-Ocupacionais	Ano	Média	Faixas de Renda						Total
			0 - 255	256 - 510	511 - 1020	1021 - 1530	1531 - 2550	2551 +	
			%	%	%	%	%	%	
Grandes empregadores	2000	9.919,5	0,2	1,1	3,5	2,3	8,9	83,9	100,0
	2010	9.479,2	0,3	1,4	4,4	4,6	9,5	79,7	100,0
Profissionais de nível superior	2000	3.793,2	2,4	3,8	12,0	9,0	21,9	50,9	100,0
	2010	3.741,4	0,9	4,0	15,1	13,5	19,8	46,8	100,0
Pequenos empregadores	2000	4.934,3	0,3	2,9	12,6	6,7	21,9	55,7	100,0
	2010	4.066,5	0,7	5,5	13,9	11,1	19,5	49,3	100,0
Ocupações médias	2000	1.619,5	3,0	14,3	31,7	15,2	19,6	16,1	100,0
	2010	1.636,4	2,1	14,0	37,7	16,2	14,9	15,2	100,0
Trabalhadores do terciário especializado	2000	935,0	6,2	29,0	42,3	9,8	8,3	4,5	100,0
	2010	908,5	5,6	28,3	46,6	10,5	5,9	3,2	100,0
Trabalhadores do secundário	2000	1.007,0	4,8	22,2	41,4	15,6	11,2	4,8	100,0
	2010	1.020,6	3,8	21,3	45,2	17,8	8,3	3,7	100,0
Trabalhadores do terciário não especializado	2000	595,0	9,0	46,9	35,3	4,9	2,9	1,1	100,0
	2010	649,7	8,2	41,4	42,8	5,3	1,6	0,7	100,0
Total	2000	1.590,7	5,2	23,5	33,6	11,2	12,5	13,8	100,0
	2010	1.593,4	4,8	21,6	37,7	12,7	10,0	13,2	100,0

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE). Tabulação Própria.

* Rendimentos do trabalho principal / preços constantes, 2010 (INPC).

Olhando primeiramente para a linha inferior da tabela, podemos verificar as variações de rendimentos (do trabalho principal) para a RMRJ como um todo, entre 2000 e 2010. Vemos que, apesar de não ter havido grande variação na média de renda, que permanecerá em torno de 1.590 reais, alguns movimentos importantes podem ser verificados, como, por exemplo, o crescimento de 33,6% para 37,7% na participação da faixa de 510 até 1.020 reais.

De todo modo, as variações mais importantes, como pode ser constatado, ocorrem principalmente nas categorias de base, inferiores, da estrutura social. A média de renda dos trabalhadores do terciário não especializado, que ficava em 595 reais em 2000, saltara para 649 reais em 2010. Ainda nessa categoria, se em 2000 quase 47% dos trabalhadores tinham renda entre 256 e 510 reais, em 2010 esse percentual cai para 41%. Por outro lado, aumenta de 35% para 42% o

¹⁶ Optamos por construir as faixas de renda dessa maneira, e não seguindo os critérios de Neri (2008), por estarmos trabalhando com renda individual do trabalho principal, e não com rendimentos domiciliares.

percentual daqueles com renda entre 511 e 1.020 reais. Movimento similar, porém com menor intensidade, pode ser verificado também para os trabalhadores do secundário, cujo percentual com renda entre 511 e 1.020 reais aumentara de 41% para 45%.

Vale destacar, também, a queda na média de renda dos grandes empregadores (de 9.919 para 9.479 reais), dos profissionais de nível superior (de 3.793 para 3.741 reais), e dos pequenos empregadores (de 4.934 para 4.066 reais). De todo modo, a despeito dessas quedas para as categorias mais abastadas, e de aumento da renda para as categorias menos abastadas, deve-se enfatizar a permanente e enorme desigualdade de rendimentos entre as categorias, de modo que ainda em 2010 os dirigentes contavam com rendimentos médios mais de 14 vezes maior do que os trabalhadores do terciário não especializado.

Um dos elementos que mais tem sido lembrado pela tese da Nova Classe Média diz respeito à formalização no mercado de trabalho (POCHMANN, 2012). Na tabela abaixo nós classificamos os trabalhadores, para cada uma das categorias, de acordo com a sua fragilidade ocupacional. Entraram na categoria de “não frágeis”: trabalhadores com carteira de trabalho assinada - ou que contribuam para a previdência -, estatutários, militares, e trabalhadores por conta própria que contribuam para a previdência; os “frágeis” são os trabalhadores que não possuem carteira de trabalho assinada e nem contribuem para a previdência, e trabalhadores por conta própria os que não contribuem para a previdência¹⁷.

¹⁷ Os empregadores, trabalhadores para o próprio consumo, e trabalhadores não remunerados, foram excluídos da análise devido às dificuldades de enquadrá-los nessas categorias.

Tabela 5.4 – Fragilidade Ocupacional, por Categorias Sócio-Ocupacionais – para RMRJ, 2000 e 2010

Categoria Sócio-Ocupacional	Ano	Situação de Trabalho		Total
		Não Frágil	Frágil	
Grandes empregadores	2000	96,8	3,2	100,0
	2010	96,4	3,6	100,0
Profissionais de nível superior	2000	81,8	18,2	100,0
	2010	85,3	14,7	100,0
Ocupações médias	2000	81,3	18,7	100,0
	2010	83,6	16,4	100,0
Trabalhadores do terciário especializado	2000	65,2	34,8	100,0
	2010	67,5	32,5	100,0
Trabalhadores do secundário	2000	54,6	45,4	100,0
	2010	58,8	41,2	100,0
Trabalhadores do terciário não especializado	2000	50,6	49,4	100,0
	2010	61,1	38,9	100,0
Total	2000	67,5	32,5	100,0
	2010	71,9	28,1	100,0

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE). Tabulação Própria.

De modo geral, apesar de os percentuais de trabalhadores em situação de fragilidade ocupacional serem ainda elevados, constata-se uma tendência positiva no que diz respeito à formalização do trabalho na RMRJ. Assim, no seu conjunto, a percentagem de trabalhadores “não frágeis” diminuiu de 4,4 pontos entre 2000 e 2010. À exceção dos grandes empregadores, que registraram um pequeno aumento da fragilidade ocupacional, todos os grupos sócio-ocupacionais apresentam melhorias na formalização do trabalho na última década. Essas melhorias beneficiaram, sobretudo, as ocupações localizadas na base da pirâmide social, e que eram, de forma geral, as categorias mais frágeis em 2000.

Assim, os trabalhadores do terciário não especializado apresentaram um forte aumento da taxa de trabalhadores “não frágeis”, passando de 50,6% em 2000 para 61,1% em 2010, superando os percentuais apresentados pelos trabalhadores do secundário. Contudo, a despeito dessas melhorias, deve-se ressaltar as diferenças em termos de fragilidade ocupacional que permanecem elevadas entre os grupos inferiores da hierarquia social e aqueles em posição superior. Pode-se destacar a taxa de trabalhadores em situação de não fragilidade das ocupações médias (16,4%), muito abaixo daquela encontrada entre os

trabalhadores do terciário especializado (32,5%) - que estão localizados imediatamente abaixo na escala sócio-ocupacional.

Na tabela a seguir trazemos o nível de escolaridade das diferentes categorias ocupacionais, para 2000 e 2010:

Tabela 5.5 – Nível de Escolaridade por Categorias Sócio-Ocupacionais – para RMRJ, 2000 e 2010

Categorias Sócio-Ocupacionais	Ano	Nível de Escolaridade				Total
		Sem escolaridade / fundamental incompleto	Fundamental completo / médio incompleto	Médio completo / superior incompleto	Superior completo	
Grandes empregadores	2000	6,3	7,0	29,0	57,6	100,0
	2010	4,9	5,1	26,6	63,4	100,0
Profissionais de nível superior	2000	2,7	2,6	13,6	81,1	100,0
	2010	1,7	1,8	13,5	83,0	100,0
Pequenos empregadores	2000	17,9	14,4	36,9	30,8	100,0
	2010	12,0	12,6	39,2	36,1	100,0
Ocupações médias	2000	12,5	19,8	54,7	13,0	100,0
	2010	8,8	13,5	58,8	18,9	100,0
Trabalhadores do terciário especializado	2000	44,1	28,1	25,6	2,2	100,0
	2010	27,5	25,2	43,8	3,6	100,0
Trabalhadores do secundário	2000	59,1	24,2	15,6	1,1	100,0
	2010	44,0	25,0	29,3	1,7	100,0
Trabalhadores do terciário não especializado	2000	69,6	19,8	10,1	0,6	100,0
	2010	53,7	24,7	20,7	0,9	100,0
Total	2000	38,4	20,5	28,0	13,1	100,0
	2010	26,9	18,6	36,7	17,9	100,0

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE). Tabulação Própria.

Em primeiro lugar, podemos observar, no total da população ocupada da RMRJ, o aumento da escolaridade entre 2000 e 2010, que se traduz pela redução das taxas dos trabalhadores com escolaridade inferior ao ensino médio incompleto e o aumento da participação dos trabalhadores com o ensino médio completo até o nível superior completo. Esta tendência de melhora do nível de instrução se verifica dentro de todos os grupos sócio-ocupacionais, embora as mudanças mais significativas, como em termos de renda e de formalização do trabalho, terem ocorrido nas categorias inferiores da estrutura social. Assim, destaca-se a situação dos trabalhadores do terciário especializado, cuja participação na faixa “até fundamental incompleto” recuou de 44,1% para 27,5% entre 2000 e 2010, quando, no mesmo período, sua participação na faixa “até o médio completo” passou de 25,6% a 43,8%. Tendências similares, porém com menor amplitude, podem ser observadas para os trabalhadores do secundário e os trabalhadores do terciário não especializado, cujas percentagens sem escolarida-

de ou com fundamental incompleto caíram respectivamente de 59,1% a 44,0% e de 69,6% a 53,7% entre 2000 e 2010.

Mas, apesar dessas melhorias na última década, as diferenças no nível de escolaridade permanecem marcantes entre os diferentes grupos sócio-ocupacionais, quando caminhamos do topo da hierarquia social até sua base. Como se pode notar, os percentuais de trabalhadores sem ou com pouca instrução permanecem elevados nas categorias inferiores, alcançando a grande maioria dos ocupados, enquanto, por outro lado, as categorias médias e superiores se caracterizam por um nível de escolaridade muito mais alto, de modo que a maior parte dos ocupados dessas categorias apresentam uma instrução acima do médio completo.

A questão da ampliação do consumo, principalmente das camadas populares, tem sido um elemento central no qual se baseia a tese da Nova Classe Média. A tabela abaixo apresenta a percentagem de ocupados na RMRJ que possuíam determinados bens de consumo em 2000 e 2010.

Tabela 5.6 – Bens de Consumo por Categorias Sócio-Ocupacionais – para RMRJ, 2000 e 2010

Categorias Sócio-Ocupacionais	Ano	Rádio	Televisor	Máquina de Lavar Roupa	Geladeira ou freezer	Linha Telefônica	Microcomputador	Automóvel
Grandes empregadores	2000	99,0	99,9	92,5	99,9	90,7	70,0	89,6
	2010	93,7	99,6	95,6	99,9	92,6	92,8	88,3
Profissionais de nível superior	2000	99,0	99,6	87,8	99,7	86,5	64,0	75,0
	2010	93,7	99,6	93,0	99,8	91,7	91,4	73,0
Pequenos empregadores	2000	98,1	99,7	85,7	99,6	80,3	46,8	79,7
	2010	92,1	99,5	92,1	99,6	87,3	83,0	78,8
Ocupações médias	2000	98,0	99,4	72,3	99,4	59,7	30,1	47,8
	2010	91,8	99,4	83,1	99,5	80,3	74,6	49,5
Trabalhadores do terciário especializado	2000	96,0	98,4	53,7	98,1	36,0	10,5	29,5
	2010	88,7	99,0	70,0	99,0	65,6	52,5	31,7
Trabalhadores do secundário	2000	95,4	97,8	46,7	97,1	27,6	7,2	27,9
	2010	88,0	98,6	63,2	98,5	59,9	43,7	31,6
Trabalhadores do terciário não especializado	2000	95,2	97,2	41,0	96,6	24,1	6,6	18,2
	2010	87,9	98,6	59,6	98,3	56,6	38,6	18,0
Total	2000	96,6	98,5	59,4	98,2	45,0	21,1	38,3
	2010	90,0	99,0	73,7	99,0	70,6	59,8	40,5

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE). Tabulação Própria.

Ao olharmos os dados para o conjunto da população ocupada da RMRJ, notamos, em primeiro lugar, a expansão, entre 2000 e 2010, do acesso aos bens de consumo analisados, exceto do item rádio. Os aumentos mais substantivos dizem respeito à posse de microcomputador,

de linha telefônica e de máquina de lavar roupas. Mais uma vez, essa tendência se deve principalmente às categorias inferiores, que eram as menos bem equipadas em 2000. Por exemplo, a percentagem dos detentores de microcomputador dentro dos trabalhadores do terciário especializado cresceu de 10,5% em 2000 para 52,5% em 2010. Ainda nessa categoria, os detentores de máquina de lavar roupas representavam 70,0% em 2010 contra 53,7% em 2000. O movimento similar pode-se verificar para os trabalhadores do secundário e os trabalhadores do terciário não especializado, cujo percentual dos que possuíam um microcomputador, por exemplo, passou, respectivamente, de 7,2% para 43,7%, e de 6,6% para 38,6%, entre 2000 e 2010.

Verifica-se que, também para esses itens, a distância permanece alta entre as diferentes categorias. Ainda em 2010, as ocupações médias e superiores apresentavam percentuais muito mais elevados que os demais grupos, com exceção de bens como rádio, televisor e geladeira - cujo acesso já foi bastante democratizado -, em que as diferenças entre os grupos são mínimas.

3. Conclusão: Nova Classe Média ou classe trabalhadora abastada?

Como já tivemos a chance de indicar, no decorrer dos últimos anos a hipótese de que o Brasil estaria se tornando um país de classe média tem sido constantemente levantada. O principal argumento utilizado a fim de sustentar essa tese tem sido o crescimento da participação dos níveis de renda intermediários. Através dos dados apresentados anteriormente nós pudemos observar, é verdade, algum crescimento dos níveis de renda intermediários na RMRJ, com variação mais acentuada entre as categorias mais próximas da base da estrutura social.

Nesse sentido, devemos reconhecer que, em se tratando de rendimentos, e poder de consumo, podemos notar que algumas modificações importantes ocorreram na RMRJ nos últimos anos. Além disso, também em termos de escolaridade, e formalização das relações de trabalho, houve melhoras substantivas, especialmente para as categorias inferiores da estrutura sócio-ocupacional. Mas como fazer uma interpretação mais profunda desses resultados sem cairmos na tentadora hipótese do crescimento da classe média?

Essa não é uma nova questão nos estudos sobre estratificação so-

cial. Na verdade podemos encontrar um grande debate sobre questões semelhantes, décadas atrás, em alguns dos chamados “países desenvolvidos”, especialmente na Inglaterra de meados do século XX, quando um contexto econômico bastante positivo, que elevava o padrão de vida das camadas inferiores, deu origem ao debate entre a tese do “emburguesamento da classe trabalhadora” e a tese do “trabalhador abastado” (GOLDTHORPE *et al.*, 1969; DEVINE, 1992).

Semelhantemente, hoje em dia no Brasil, temos, de um lado, aqueles autores que interpretam o crescimento das camadas intermediárias de renda como o crescimento da “Classe Média”, ou o surgimento de uma “Nova Classe Média” (NERI, 2008; SOUZA; LAMOUNIER, 2010). Do outro lado, autores mais críticos a essa tese argumentam não se tratar de aumento da “Classe Média”, mas sim de uma melhora no poder econômico de parte da classe trabalhadora (POCHMANN, 2012), ou o surgimento de uma “Nova Classe Trabalhadora” (SOUZA, 2010).

Conforme já comentado anteriormente, na primeira parte deste trabalho, os autores mais próximos dessa segunda perspectiva tendem a analisar as classes através de variáveis estruturais, melhores indicadores de posição social do que os rendimentos, como, por exemplo, as categorias sócio-ocupacionais, que utilizamos neste trabalho.

Na análise desenvolvida por nós, através das categorias ocupacionais, não pudemos verificar uma substantiva alteração da estrutura social da RMRJ, especialmente no que se refere ao crescimento das ocupações médias e à redução das categorias ocupacionais inferiores - como os trabalhadores do secundário e do terciário não especializado -, que poderia sustentar a tese da “Nova Classe Média”. No entanto, apesar da permanência em termos de estrutura social, constatamos importantes variações no que diz respeito a alguns dos atributos relacionados às diferentes posições sociais. Apesar das persistentes desigualdades, nos últimos anos foi possível verificar um aumento substantivo nos rendimentos, escolaridade, formalização e padrão de consumo das camadas mais próximas da base da estrutura social.

Assim, se por um lado nossas análises não sustentam a ideia do crescimento da classe média, por outro lado não podemos ignorar algumas mudanças importantes ocorridas nos últimos anos, como aumento da renda, formalização, escolaridade e padrão de consumo para as categorias inferiores - que reduziram as distâncias econômicas entre as camadas sociais. Nesse sentido, acreditamos que, em vez de

falarmos de uma “Nova Classe Média”, uma interpretação mais correta desses recentes movimentos ocorridos no interior da RMRJ esteja mais próxima da ideia de uma melhora no padrão de vida da classe trabalhadora.

Referências

- BARROS, R.; *et al.* Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil. IPEA, Texto para discussão nº 1460. 2010.
- BOURDIEU, P. **A Distinção: crítica social do julgamento.** São Paulo: Edusp, 2008.
- CROMPTON, R. Class and Employment. **Work, Employment and Society**, v. 24, p. 9-26, 2010.
- DEVINE, F. **Affluent Workers Revisited: privatism and the working class.** Edinburg: Edinburg University Press, 1992.
- FERREIRA, F.; NERI, M.; LANJOUW, P. A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, p. 59-92, 2003.
- GOLDTHORPE, J.H. Analyzing Social Inequality: a critique of two recent contributions from economics and epidemiology. **European Sociological Review**, v. 26, n. 6, p. 731-744, 2009.
- GOLDTHORPE, J.H. *et al.* **The Affluent Worker in the Class Structure.** Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- HAMNETT, C. Les changements socio-economiques à Londres. **Sociétés Contemporaines**, Paris, n. 22/23, p. 15-32, 1995.
- HOUT, M. How Class Works: Objective and Subjective Aspects of Class since the 1970s. In: LAREAU, A.; DALTON, C. (Orgs.). **Social Class: how does it work?** New York: Russell Sage Foundation, 2008. p. 25-64.
- LAGO, L.; MAMMARELLA, R. Da hierarquia de classes à organização social do espaço intraurbano: um olhar comparativo sobre as grandes metrópoles brasileiras. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 12, p. 65-84, 2010.
- MARQUES, Eduardo; SCALON, Celi; OLIVEIRA, Maria Aparecida. Comparando estruturas sociais no Rio de Janeiro e em São Paulo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 1, p. 215-238, 2008.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista.** (Ed. rev.) Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- NERI, M. **A Nova Classe Média.** O lado brilhante da base da pirâmide. Rio de Janeiro: Saraiva, 2008.
- OSSOWSKI, S. (1963). **Class Structure in the Social Consciousness.** London: Routledge, 2008.

- POCHMANN, M. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. Rio de Janeiro: Boitempo, 2012.
- PRÉTECEILLE, E. **Division sociale et services urbains:** Inégalités et contrastes sociaux en Île-de-France. Paris: Iresco, 2000. v. 1. Cultures et Sociétés Urbaines.
- RAVALLION, Martin. The Developing World's Bulging (but Vulnerable) Middle Class. **World Development**, v. 38, n. 4, p. 445-454, 2010.
- REID, I. **Class in Britain.** Cambridge: Polity Press, 1998.
- RIBEIRO, L. C. Q. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **O Futuro das Metrôpoles:** Desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p. 63-98.
- ROCHA, S. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SASSEN, S. **The global cities:** New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- SCALON, C.; SALATA, A. Uma Nova Classe Média no Brasil da Última Década? O debate a partir da perspectiva sociológica. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 387-407, 2012.
- SCOTT, J. Social Class and Stratification. **Acta Sociologica**, v. 45, p. 23-35, 2002.
- SOBRINHO, G. F. X. "Classe C" e sua alardeada ascensão: Nova? Classe? Média? *Índice Econômico*. FEE (Fundação de Economia e Estatística), Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 57-80, 2011.
- SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. **A Classe Média Brasileira:** ambições, valores e projetos de sociedade. Rio de Janeiro: Campus, 2010.
- SOUZA, J. **Os batalhadores brasileiros.** Nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.
- WEBER, M. Classe, Status, Partido. In: VELHO, O. G.; PALMEIRA, M. G. S.; BERTELLI, A. R. (Orgs.). **Estrutura de Classes e Estratificação Social.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971. p. 61-83.
- WRIGHT, E. O. **Class Structure and Income Determination.** New York: Academic Press, 1979.
- _____. **Approaches to Class Analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Transformações demográficas: os movimentos da população no território

Ricardo Antunes Dantas de Oliveira
Érica Tavares

Resumo: A dinâmica da população no espaço metropolitano está relacionada à organização social de seu território, na qual os diversos elementos da estrutura urbana – como acesso à moradia, mercado de trabalho, serviços, sistema de mobilidade, entre outros – influenciam as condições de reprodução, de movimentação e de localização dos diferentes grupos sociais no espaço. Os objetivos deste trabalho são analisar alguns aspectos recentes dessa dinâmica populacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e avaliar como tal dinâmica contribui para explicar as transformações na organização social de seu território. Além disso, diante do envelhecimento populacional que já abrange todos os espaços da metrópole, consideramos que a mobilidade espacial é um elemento importante para a compreensão da dinâmica metropolitana atual.

Palavras-chave: dinâmica populacional, metrópole, migração, mobilidade.

Abstract: Population dynamics in metropolitan areas is related to the social organization of its territory, in which the various elements of urban structure – such as access to housing, labor market, services, mobility system, among others – influence the conditions of reproduction, movement and location of different social groups in space. The objectives of this article are to analyze some recent aspects of population dynamics in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro and evaluate how such dynamics contributes to explain the changes in the social organization of its territory. Moreover, given the population aging process that already includes all areas of the metropolis, we consider that spatial mobility is an important element for understanding the current metropolitan dynamics.

Keywords: population dynamics, metropolis, migration, mobility.

Introdução

A organização social do território metropolitano também passa pela compreensão da dinâmica populacional, que pode ser apreendida pelo comportamento das componentes demográficas. Aspectos relacionados à habitação, mercado de trabalho, deslocamento, acesso à saúde e educação, entre outros, também estão estreitamente relacionados à dinâmica da população – ao volume de pessoas, à densidade demográfica, ao perfil de mobilidade, ao comportamento reprodutivo, à formação das famílias, à estrutura etária, por exemplo.

Os objetivos deste trabalho são compreender os aspectos recentes da dinâmica populacional nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e seus espaços internos e avaliar como tal dinâmica contribui para explicar as transformações ocorridas na organização social do território metropolitano nos últimos anos. Para tanto, pretende-se analisar as possíveis relações entre a dinâmica da população (crescimento, distribuição, movimentos) com outros elementos da estrutura urbana, como a ocupação do espaço, evolução do número de moradias e inserção no mercado de trabalho regional.

Considera-se que as condições de reprodução, de movimentação e de localização no espaço se caracterizam ainda mais pela dimensão de “apropriação da cidade”. Sob essa perspectiva, partimos da hipótese de que a dinâmica da população se expressa menos por volumes, taxas e indicadores expressivos e passa a se expressar mais em função dos mecanismos sociais, econômicos, espaciais que influenciam as estratégias da população, o que fica ainda mais evidente através da mobilidade residencial entre os municípios metropolitanos. A questão que se coloca é sobre como compreender a relação entre a dinâmica da população e as desigualdades socioespaciais na cidade diante de um relativo nivelamento nas tendências demográficas atuais em diferentes contextos.

A primeira seção traz alguns elementos sobre o processo recente de estruturação urbana, sobretudo no que se refere à dinâmica populacional, urbana e espacial dos municípios metropolitanos. Nessa seção, identificamos desempenhos semelhantes de alguns grupos de municípios no processo de expansão urbana – de certa forma, também apresentam uma correspondência com os agrupamentos de municípios pelos níveis de integração (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012). Na segunda seção, a dinâmica da população

metropolitana é compreendida a partir das lentes da organização social do território apreendida através da tipologia socioespacial (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). O objetivo é identificar o comportamento demográfico diferenciado nos espaços da região metropolitana, ao mesmo tempo buscando avaliar o impacto da dinâmica populacional sobre a organização do território. Nessa seção, também se dedica uma atenção especial aos movimentos populacionais metropolitanos, já que, a partir da hipótese de um certo nivelamento das tendências do comportamento demográfico, as mudanças de residência na metrópole¹ – aliadas inclusive aos deslocamentos cotidianos – também ganham relevância para compreender essa relação entre dinâmica populacional e organização social do território.

Antes de analisarmos o período mais recente, cabem algumas considerações sobre como se compreende o papel da dinâmica demográfica na evolução urbana/metropolitana da RMRJ, além de suas articulações com o modelo centro-periferia, característico da constituição desse espaço. A dimensão demográfica da expansão urbana da RMRJ esteve vinculada à migração e ao crescimento vegetativo (MARTINE, 1972). A migração de longa distância, massiva no contexto brasileiro durante a segunda metade do século XX, teve as metrópoles do Sudeste como o seu principal destino (MARTINE, 1987; FARIA, 1991). Tanto o núcleo como os outros municípios receberam importantes contingentes populacionais, com nítidas diferenças quanto aos perfis sociais e econômicos dos migrantes entre as diferentes áreas (ABREU, 1999).

O crescimento vegetativo tem duas dimensões no contexto do crescimento populacional na RMRJ: por um lado se refere à fecundidade da população “nativa” e, por outro, à fecundidade dos migrantes que, em razão de seu perfil etário e de comportamento reprodutivo, impacta de maneira importante o crescimento populacional (MARTINE, 1972).

¹ O termo metrópole considerado neste trabalho supõe como efetivamente “metropolitanos os centros que se caracterizam pelos principais papéis em gestão do território, grande porte, fortes relacionamentos entre seus municípios, e extensa área de influência direta”, segundo relatório do Observatório das Metrópoles (2012), que se baseia no estudo ‘Região de Influência de Cidades’ (IBGE/REGIC, 2008). No caso da Metrópole do Rio de Janeiro, tal espacialidade correspondia à Região Metropolitana do Rio de Janeiro oficial na data de referência do referido estudo. O Município de Mangaratiba foi acrescido na análise, para comparação com estudos anteriores. Por essa razão, o termo metrópole corresponde à região metropolitana do presente texto.

A divisão espacial de caráter histórico-social, marcada pela relação centro-periferia, guarda relação com a dinâmica demográfica do espaço metropolitano fluminense. O núcleo da RMRJ sempre foi considerado o município do Rio de Janeiro, exercendo a função de centralidade no território estadual e metropolitano, em particular. Entretanto, observaram-se tendências de mudanças na distribuição das moradias, inserção no mercado de trabalho, oportunidades educacionais e na própria materialização das desigualdades sociais e econômicas no território da RMRJ. Ou seja, no espaço interno dos municípios, também pode haver distintas dinâmicas sociais. Portanto, neste trabalho vamos tratar a organização social do território na escala centro-periferia, considerando como centro o Município do Rio de Janeiro, que optamos por denominar de núcleo, e como periferia os demais municípios da RMRJ – porém problematizando-a com a análise dessa organização também numa escala intraurbana – considerando as áreas internas dos municípios tomando-se por base uma tipologia socioespacial.

No caso da dinâmica populacional, as diferenças sociodemográficas reforçam o caráter expansivo das dinâmicas metropolitanas em direção aos municípios da periferia, como poderá ser verificado na seção seguinte. Além disso, se as taxas de fecundidade já não são expressivas quanto o eram no passado, é a mobilidade residencial que se torna uma componente fundamental para a compreensão da dinâmica urbana e populacional atual.

1. Elementos da estrutura urbana e dinâmica populacional recente

Para identificar as mudanças recentes na dinâmica metropolitana, será considerada primeiramente a dinâmica urbana e demográfica no âmbito dos municípios, a fim de apontar o comportamento populacional mais atual e suas diferenças entre o núcleo e os demais municípios metropolitanos. Quanto à dinâmica demográfica, vê-se que, em todos os municípios, de 2000 a 2010, aumentou a esperança de vida, diminuiu a fecundidade, diminuiu a mortalidade infantil e reduziu-se a taxa de dependência demográfica – o que confirma a perspectiva de certo nivelamento nas tendências evolutivas da dinâmica demográfica. Mesmo assim, a RMRJ possui uma variedade

de municípios de diversos tamanhos com crescimento populacional também diferenciado.

A Tabela 6.1 apresenta uma síntese de indicadores recentes sobre crescimento populacional, aumento percentual no número de domicílios, e aumento percentual do volume de pessoas que realizam movimento pendular para trabalho – indicadores estes considerados no período de 2000 a 2010. Apresenta ainda informação sobre os movimentos populacionais de mudança de residência – apreendidos por meio dos dados de migração por data fixa (de 2005 a 2010) – e a densidade dos setores urbanos em 2010. Complementarmente, apresenta-se também a classificação do município quanto ao nível de integração à dinâmica da metropolização.

Rio de Janeiro e Niterói apresentam crescimento populacional bastante reduzido, sendo acompanhados pela maior parte dos municípios da Baixada Fluminense, que também apresentam crescimento populacional abaixo de 1,0% ao ano na década de 2000. Alguns inclusive apresentam crescimento baixíssimo, bem próximo a zero, como Nilópolis e São João de Meriti. Vale notar que esse grupo apresenta convergência com o nível de integração denominado extensão do polo metropolitano. Nesse grupo de extensão do polo, São Gonçalo e Niterói também estão incluídos, sendo que São Gonçalo apresenta crescimento populacional um pouco maior – acima de 1,0% a.a.

Em linhas gerais, os municípios que mais crescem (Maricá, Mangaratiba, Guapimirim, Itaguaí) são municípios menores que estão expandindo suas áreas de ocupação urbana e apresentam alta integração à dinâmica da metropolização. Os demais municípios apresentam crescimento populacional em torno de 1,0% a 2,0% a.a. É um grupo mais heterogêneo que apresentou níveis de integração muito alto, alto ou médio ao processo de metropolização.

Quanto à migração, o Município do Rio de Janeiro segue com taxa líquida migratória negativa, apesar de ter diminuído a perda populacional pela migração em relação a 2000, quando se avalia o saldo migratório. Em 2010, a maior taxa líquida migratória positiva foi para Maricá, seguido por Mangaratiba. Seropédica também apresentou uma taxa considerável, seguido por Guapimirim e Itaguaí. Duque de Caxias também passou a perder população e Nova Iguaçu ficou com taxa próxima a zero, indicando contribuição muito reduzida da migração para o volume populacional total em 2010.

Tabela 6.1 – Indicadores sintéticos da dinâmica populacional e urbana – RMRJ – 2000/2010

Município	Nível de Integração	Taxa Cres. 2000-2010	Taxa Líq. Migratória 2005-2010	Aumento Domicílios (%)	Aumento Pendular Trab. (%)	Densidade dos setores urbanos
Rio de Janeiro	Polo	0,77	-2,22	19,1	101,2	7.552,9
Niterói	Extensão do polo	0,60	-0,94	17,6	27,8	3.690,8
Belford Roxo	Extensão do polo	0,77	0,81	19,7	37,7	5.946,1
Duque de Caxias	Extensão do polo	0,98	-0,24	22,5	21,9	3.395,1
Nilópolis	Extensão do polo	0,24	-1,16	13,7	17,4	16.145,9
N. Iguaçú/Mesquita	Extensão do polo	0,46	0,19	15,6	33,7	3.207,5
São Joao de Meriti	Extensão do polo	0,22	-0,16	14,0	19,2	12.880,6
São Gonçalo	Extensão do polo	1,16	-0,29	23,9	28,0	4.742,1
Itaguaí	Muito alto	2,90	5,41	47,5	52,2	1.291,7
Guapimirim	Alto	3,10	6,67	48,0	98,0	622,5
Mangaratiba	Alto	3,84	12,06	63,8	214,0	506,4
Maricá	Alto	5,21	15,90	87,3	158,9	507,3
Itaboraí	Muito alto	1,52	3,70	30,1	45,7	987,2
Magé	Muito alto	1,03	2,13	21,1	33,0	1.063,8
Queimados	Muito alto	1,24	1,55	26,6	55,2	1.798,1
Paracambi	Alto	1,52	-0,99	33,5	47,6	327,9
Japeri	Médio	1,37	3,69	23,4	35,4	1.150,7
Seropédica	Médio	1,82	8,26	33,9	63,1	730,0
Tanguá	Médio	1,66	3,94	33,4	65,3	1.053,3
Total	-	0,87	-	20,5	35,3	3.759,3

Fonte: Censos Demográficos do IBGE e Observatório das Metrôpoles (2012).

A distribuição dos distintos grupos e classes sociais no espaço e os diferentes ritmos de crescimento populacional resultam das condições de acesso ao solo dotado de equipamentos e serviços urbanos, assim como do acesso à moradia. Este acesso é em grande parte determinado pelo mercado imobiliário, mas há distintas formas de provisão de moradia que também são evidentes na metrópole fluminense, conforme verificado por Ribeiro (1997), IPP (2001) e Cardoso *et al.* (2007).

Embora a metrópole experimente diminuição dos ritmos de crescimento populacional, aumentou em cerca de 20% o número de domicílios na década. Em todos os municípios se registrou esse crescimento, variando entre 13% e 87%. Os que mais aumentaram foram Maricá, Mangaratiba, Guapimirim e Itaguaí (acima de 47%) acompanhando, portanto, o crescimento populacional acelerado. Ao diferenciar por condição de ocupação, nota-se que os domicílios próprios já quitados aumentaram em todos os municípios. Os domicílios próprios que ainda estão sendo pagos, que demonstram mais a dinâmica atual do mer-

cado de moradias, diminuíram no total da metrópole, embora tenham aumentado enormemente em Maricá (317% de aumento na década) e em Guapimirim (157%). Também houve aumento acima de 50% em Mangaratiba e Tanguá. Esse tipo de domicílio diminuiu em cerca de 45 a 60% em Duque de Caxias, Nova Iguaçu, e Japeri. Já os domicílios alugados também cresceram – com aumento acentuado em Mangaratiba, Maricá, Itaguaí e Guapimirim (acima de 95%).

Outra questão que permite articulação com elementos da estrutura urbana refere-se à inserção no mercado de trabalho. Será que os municípios que mais crescem e recebem migrantes absorvem essa população no mercado de trabalho local? Enquanto a migração ainda é relevante, apesar de sua redução no período, o movimento pendular apresentou aumento em números absolutos e percentuais. Em 2010, pode-se dizer que a Metrópole possuía quase 1 milhão de trabalhadores que circulavam de casa ao local de trabalho entre municípios diferentes. Isso representava 20% da população ocupada da metrópole. Em quase todos os municípios aumentou o percentual de trabalhadores envolvidos em deslocamentos pendulares ou, ao menos, permaneceu semelhante, com a exceção de Duque de Caxias.

Se avaliarmos o aumento percentual da população ocupada do município que trabalha em outro por movimento pendular, encontramos um crescimento expressivo no núcleo e nos municípios com maiores taxas de crescimento e migração líquida, além do maior aumento percentual do número de domicílios, como em Mangaratiba e Maricá. Enquanto o primeiro caso provavelmente se refere a trabalhadores mais qualificados que se destinam a ocupações superiores nos outros municípios, o segundo indica pessoas que trabalham no núcleo e foram buscar melhores condições de moradias nos municípios mais distantes do mesmo (SILVA, 2013).

Nesse sentido, a distância casa-trabalho, o tempo e o custo despendidos no trajeto são aspectos relevantes na abordagem sobre os mecanismos que reproduzem as desigualdades socioespaciais; por conseguinte, a mobilidade urbana é outra dimensão de suma importância. Na escala intermunicipal, sabe-se que são os municípios da periferia metropolitana que apresentam as maiores taxas de saída, medidas pelo movimento pendular, para outro município – principalmente para o núcleo. Essa relação entre mobilidade espacial e divisão social do espaço será nosso foco de reflexão na última seção.

Portanto, a dinâmica de ocupação recente da Região Metropolitana

na do Rio de Janeiro permite notar permanências e algumas mudanças na clássica organização do espaço da metrópole. Além dos municípios de Rio de Janeiro e Niterói que apresentam suas particularidades históricas e melhores indicadores sociais e demográficos em médias percentuais, a despeito de suas diferenciações internas, é possível identificar outros grupos de municípios.

Fica nítida a existência de um grupo de municípios com ocupação urbana mais consolidada, dinâmica populacional de baixo crescimento, geralmente com densidade urbana mais alta, aumento em torno de 13 a 23% no número de domicílios, taxas migratórias baixas ou negativas, e aumento percentual de trabalhadores pendular mais baixo (até porque já mostram volumes bem altos). Nesse grupo, estão alguns municípios da Baixada Fluminense. Já São Gonçalo está no limiar, pois apresenta crescimento populacional e aumento do número de domicílios um pouco maior, embora com densidade mais alta. Em linhas gerais, esse grupo corresponde ao nível de integração extensão do polo.

Há outro grupo de municípios em nível intermediário de ocupação urbana, com crescimento populacional em torno de 1% a 2% a.a., aumento no número de domicílios de 20% a 35% na década, com densidade em torno de 1.000 a 1.800 hab./Km², participação de migração mais variada, e aumento do número de pendulares considerável também. Nesse grupo estão Itaboraí, Magé, Queimados, Paracambi, Japeri, Seropédica e Tanguá.

No outro extremo, há um grupo de municípios em evidente expansão urbana em áreas de baixa densidade: aumento no número de domicílios, elevado crescimento populacional, atração migratória, porém com elevado aumento na saída de pessoas para trabalhar em outros municípios. Fazem parte desse grupo Itaguaí, Guapimirim, Mangaratiba e Maricá, sendo que Itaguaí apresenta densidade um pouco maior e menor crescimento do número de pendulares.

A diversidade de situações verificadas entre os municípios revela as diferenciações importantes no contexto metropolitano do Rio de Janeiro em termos das articulações entre dinâmica populacional e estrutura urbana. Porém, a organização social do território amplia as distinções, já que permite características que muitas vezes se dissolvem ao abordar territórios que reúnem diversos estratos sociais. Ao especificar esses estratos em termos dos elementos que caracterizam o espaço e as dinâmicas de sua reprodução social, é possível ampliar a interpretação sobre as mudanças da ordem urbana no período recente.

2. Organização social do território e dinâmica populacional

O modelo metodológico aqui utilizado para a análise da estrutura social nas metrópoles tem como princípio a centralidade do trabalho na estruturação e no funcionamento da sociedade. Esta metodologia parte de estudos como os de Preteceille e Ribeiro (1999) e Ribeiro e Lago (2000). A estrutura social é entendida simultaneamente como um espaço de posições sociais e um espaço de indivíduos que ocupam esses postos, dotados de atributos sociais desigualmente distribuídos e ligados às suas histórias. Mediante procedimentos estatísticos que incorporaram tais princípios, foi possível construir uma “topografia” do espaço social como um mapa no qual as proximidades e distâncias entre as ocupações revelassem estruturas de propriedades similares ou diferentes.

A partir de alguns princípios gerais de divisão na sociedade capitalista, chegou-se a uma hierarquia sócio-ocupacional (uma *proxy* da estrutura social) composta por 24 categorias sócio-ocupacionais (chamadas de CATs) reunidas em oito grandes grupos: 1) dirigentes; 2) profissionais de nível superior; 3) pequenos empregadores; 4) ocupações médias; 5) trabalhadores do terciário; 6) trabalhadores do secundário; 7) trabalhadores do terciário não especializado; 8) agricultores. Ao aplicar técnicas estatísticas com a distribuição da população por tais categorias segundo os distritos da RMRJ, elaborou-se uma tipologia dos espaços metropolitanos – chegando a diferentes agrupamentos de áreas com perfis semelhantes, que resultaram das distinções entre as estruturas ocupacionais e dos processos de organização social do espaço em cada metrópole.

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foram identificados os tipos socioespaciais: “superior”, “médio superior”, “médio”, “popular operário” e “popular”. Vale ressaltar que essa tipologia baseou-se fundamentalmente na ocupação das pessoas e seus lugares de moradia, ou seja, de maneira consistente o espaço foi classificado de acordo com o local de residência da população ocupada – que certamente se apresenta como uma boa aproximação do contexto social de um lugar, remetendo às características mais homogêneas de uma área. Neste trabalho, considera-se a tipologia socioespacial para a RMRJ por distritos em 2000 e 2010.

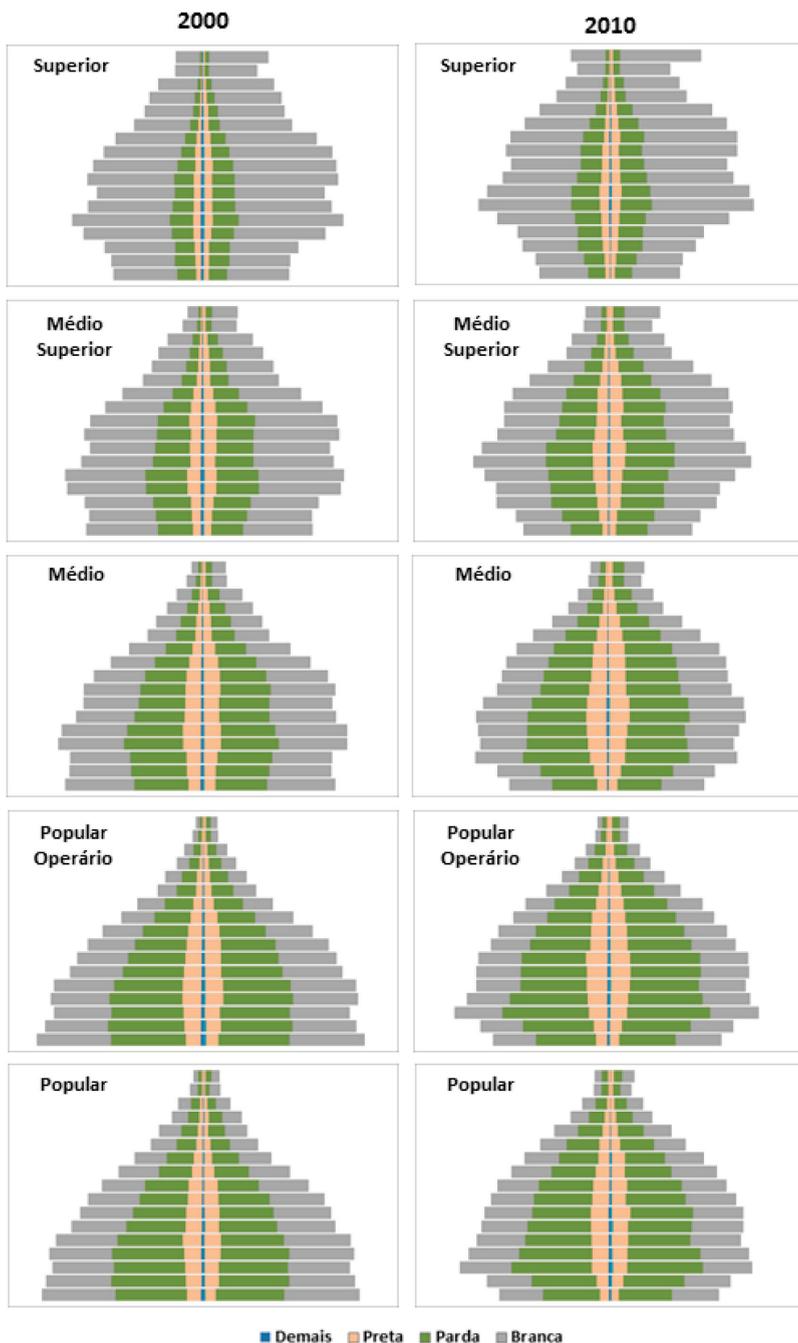
2.1. As características da estrutura etária

A dinâmica demográfica é geralmente analisada pelas alterações nos níveis e padrões de fecundidade, mortalidade e migração, sendo a dimensão relacionada à família também muito importante. A estrutura etária de uma população é bastante representativa da dinâmica demográfica e pode remeter a outras dimensões socioculturais, econômicas e urbanas da sociedade. Nesse sentido, pirâmides etárias com bases mais largas, e que vão estreitando conforme aumentam os grupos de idade, geralmente representam populações com regimes de fecundidade mais altos e que ainda não experimentaram de forma mais visível o processo de envelhecimento populacional. Quando a fecundidade se reduz, menos crianças nascem e a base da pirâmide vai se estreitando, ao mesmo tempo que a proporção de pessoas em idades avançadas aumenta na população. O processo que foi chamado pelos demógrafos de “transição demográfica”, como já apontado em capítulo sobre dinâmica demográfica e problemática urbana nesta coletânea², constitui-se, basicamente, na redução das taxas de natalidade e mortalidade em momentos diferentes, sendo um fenômeno marcante no século XX e que acontece uma única vez. A RMRJ é um dos espaços brasileiros em processo mais avançado de envelhecimento populacional, principalmente o núcleo metropolitano, em especial a zona sul carioca que apresenta elevada proporção de idosos.

As transformações relacionadas à transição demográfica, que se processam em escalas nacionais e macrorregionais, também se refletiram nas áreas metropolitanas e espaços intraurbanos, ou seja, por isso também é importante considerar essas mudanças na escala da metrópole, na escala da cidade. A estrutura etária entre os tipos socioespaciais é uma indicação importante de que há distintas “dinâmicas demográficas” na metrópole. No quadro a seguir, temos apenas a “forma” das pirâmides segundo essas informações. É possível notar que, além das diferenças temporais, são as diferenças entre os tipos socioespaciais que sobressaem. A base da pirâmide, correspondente às primeiras faixas de idade (0 a 4, 5 a 9 e sucessivamente na medida em que sobe) ainda era consideravelmente larga no tipo popular operário e no popular em 2000; nas áreas de tipo médio há uma menor proporção de crianças e jovens (primeiras faixas de idade de baixo para cima), o que é ainda mais evidente no tipo superior, que em 2010 já evidenciava com maior intensidade o processo da pirâmide invertida.

² Ver o Capítulo 3 desta obra, “A metrópole fluminense na transição demográfica e urbana brasileira”, de nossa autoria.

Figura 6.1 – Pirâmides etárias da RMRJ segundo tipo socioespacial por cor – 2000/2010



Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Em 2010, nas áreas de tipo superior, podemos observar padrões de fecundidade muito reduzidos, pois a base da pirâmide é bem mais estreita. Considerando as grandes faixas de idade, notam-se maiores participações de adultos nessas áreas. Ou seja, as áreas superiores têm maiores proporções de pessoas em idade ativa na fase adulta e madura (População em Idade Ativa/PIA) – o que remete à ideia do bônus demográfico (ALVES, 2005), especialmente considerado segundo a razão de dependência. A maior proporção de idosos nas áreas superiores é bastante expressiva em relação às demais áreas, com participação maior das mulheres. Nas áreas de tipo médio superior e médio, há uma população relativamente mais jovem em relação ao tipo superior. Nessas áreas, também é mais evidente o processo de envelhecimento.

Nas áreas de tipo popular operário e popular, a pirâmide etária demonstra uma dinâmica demográfica mais diferenciada do que nas áreas superiores e médias. Embora as primeiras faixas de idade tenham passado a efetivamente se apresentarem com menor participação em relação às faixas subsequentes, a “forma” geral da pirâmide ainda se apresenta no estilo base larga que se vai estreitando a partir da faixa de 10 a 14 anos. Também é possível notar a diferenciação por cor entre os tipos socioespaciais. Enquanto nas áreas mais superiores e médias há maior participação de pessoas que se declararam de cor branca, nas áreas de perfil mais operário e popular há maior participação de pretos e pardos.

Com a diminuição das taxas de mortalidade e fecundidade, devido às transformações sociais, econômicas e culturais que surgiram especialmente a partir do acelerado processo de urbanização, muitas mudanças ocorreram não só nos ritmos de crescimento populacional de todas as áreas do país como também na importância das componentes demográficas sobre a distribuição e o crescimento populacional entre os espaços. É preciso ressaltar que essas mudanças na distribuição espacial da população decorrem dos nascimentos em uma determinada área, dos óbitos ocorridos e da quantidade de pessoas residentes que chegam e saem através da mobilidade espacial.

Além dessas dimensões clássicas da análise demográfica, outras dimensões relacionadas à estrutura etária e ao ciclo de vida, aos novos arranjos familiares, assim como às condições de deslocamento também são importantes para uma análise sobre a dinâmica populacional urbana. Nesse sentido, a mobilidade espacial vai se tornando um fenômeno notável para determinar as modificações na distribuição

espacial da população, tanto na escala intrametropolitana como na inter-regional. A mobilidade espacial é uma dimensão da produção da existência, pois as mudanças ocorridas nos volumes, trajetórias e significados desses movimentos no espaço urbano podem relacionar-se tanto com a busca por trabalho, moradia, estudo, saúde quanto com aspectos socioculturais das pessoas e dos lugares de origem e destino. A migração, entendida como mudança de residência entre municípios, é uma das dimensões desse processo, pois reconhecemos que a mobilidade espacial ultrapassa a escala municipal; por conseguinte, vamos analisar a migração na escala da metrópole, sobretudo a migração intrametropolitana, como um processo de mobilidade residencial.

2.2. Os processos de mobilidade espacial: mudanças de residência

Diante das mudanças na estrutura etária, que convergem para um comportamento semelhante entre diferentes espaços da metrópole, este trabalho aponta que as mudanças de residência no espaço metropolitano, ou em direção a ele, também terão cada vez mais importância na compreensão das mudanças na organização social do território. Nesse sentido, ao examinar o estoque migratório na RMRJ, embora seja possível notar que o volume de migrantes na década diminuiu, observa-se que havia diferenças consideráveis entre os tipos socioespaciais, com maior concentração nas áreas populares médias e operárias.

Na década em questão, houve algumas mudanças: aumenta o número de imigrantes no tipo superior; esse número permanece muito semelhante no tipo médio superior; diminui consideravelmente nas áreas populares médias e populares operárias; e no tipo popular há pequeno aumento, ficando também semelhante. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o estoque de migrantes na RMRJ, embora diminua em cerca de 100 mil pessoas, permanece elevado, já que era da ordem de 1,3 milhão em 2010.

Tabela 6.2 – Distribuição dos migrantes de até 10 anos por tipo socioespacial da RMRJ – 2000/2010

Tipos	Migrante até 10 anos		Distribuição		Proporção sobre a população do tipo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Superior	232.168	262.377	16,2	19,6	16,8	16,7
Médio Superior	149.221	150.857	10,4	11,3	11,2	10,3
Popular Médio	469.533	392.381	32,7	29,3	12,1	9,3
Popular Operário	425.682	367.747	29,6	27,5	22,0	15,4
Popular	159.712	163.877	11,1	12,3	28,5	22,5
Total	1.436.316	1.337.239	100,0	100,0	15,8	13,0

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Sobre a distribuição desses migrantes, a maior parte se encontrava em 2000 nas áreas populares médias e populares operárias. Assim como perderam em volume, essas áreas perderam também em participação, apesar de ainda permanecerem com maior parcela de imigrantes. Onde aumentou a participação mais consideravelmente foi nas áreas superiores, que passaram a ter 19,6% dos migrantes da região.

Já a proporção dos migrantes em relação à população de cada tipo socioespacial diminuiu um pouco no total, passando de 15,8% para quase 13% – ainda mantendo uma participação considerável. A diminuição foi maior nas áreas populares operárias e populares. Entretanto, vale notar que as áreas populares seguem com participação de migrantes na ordem de 22,5% – a maior entre os tipos socioespaciais.

Com o predomínio da mobilidade espacial entre áreas urbanas, sobretudo nos movimentos de distância mais curta, passa-se a ter relativamente uma condição espacial similar entre origem e destino, o que não torna apropriada uma análise focada apenas em grandes eixos de movimento: é preciso uma análise que abarque a diversidade desses movimentos e suas particularidades. Os movimentos são diversos em quantidade de tipos, ao mesmo tempo em que são peculiares em sua explicação e qualificação. Para se aproximar dessas peculiaridades, é preciso trabalhar com fluxos migratórios, entendendo a dinâmica de origens e destinos dos movimentos populacionais que envolvem a metrópole. A informação disponível considera a migração por data fixa: esse recorte reduz o volume de imigrantes apenas para uma análise dos que se movimentaram 5 anos antes da data do censo.

Com o intuito de compreender o comportamento mais recente das mudanças de residência na RMRJ segundo a organização social

do território, distribuíram-se os imigrantes recentes em cada tipo socioespacial pelos fluxos realizados³, o que possibilita analisar apenas a população que realizou a mobilidade residencial entre municípios e cujo destino foi a RMRJ. No Gráfico 6.1, nota-se que os três fluxos de movimento intrametropolitano concentram-se na parte inferior da distribuição e estão contornados em preto para melhor visualização. Nas áreas superiores e médias superiores, a participação dos movimentos intrametropolitanos é bem mais reduzida, sendo em torno de 23% a 27% do total. Nas áreas superiores, há uma participação de cerca de 15% de pessoas que vieram de outra região do próprio Estado do Rio de Janeiro, enquanto a maioria dos imigrantes veio de outro Estado do país, principalmente nas áreas superiores do núcleo – em torno de 48 mil imigrantes totalizando 47% destes. Nas áreas médias superiores, a distribuição é semelhante; entretanto, embora em números absolutos seja menor (cerca de 35 mil), a participação de pessoas vindas de outros Estados é de 66% – a maior entre todos os tipos socioespaciais.

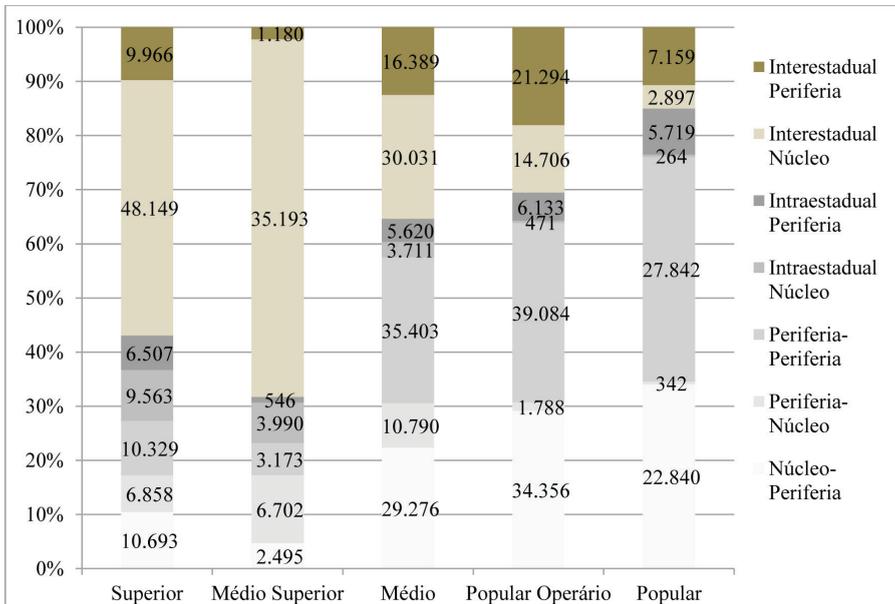
Nos três tipos de áreas populares, os movimentos intrametropolitanos são mais expressivos. As áreas populares de perfil médio e operário abrangem em torno de 57% e 63%, respectivamente, do total. Os movimentos intraestaduais são bem mais reduzidos, mas também há uma participação em torno de 30% de imigrantes que vieram de outro Estado. Já nas áreas populares, encontra-se a maior participação dos movimentos intrametropolitanos: acima de 75%. O principal tipo de movimento, em termos de participação, que tem ocorrido nessas áreas, são as trocas migratórias na própria periferia metropolitana (embora em números absolutos seja maior nas áreas médias e populares operárias).

Essa análise permite constatar que à medida que diminui a posição das áreas na hierarquia socioespacial, aumenta a participação dos movimentos intrametropolitanos, especialmente na própria periferia ou em direção a ela. Ou seja, as pessoas que realizaram mobilidade

³ Ao utilizar os tipos de fluxos populacionais na metrópole segundo a tipologia socioespacial, a metodologia utilizada segue a apresentada por Silva (2013): a) para o movimento migratório, a origem mais desagregada que se observa é o município (ou agrupamento de municípios) e o destino será o tipo socioespacial da área em que o migrante foi residir; b) já para o movimento pendular, que será tratado ao final, a análise é inversa: a origem será o tipo socioespacial da área em que reside e o destino será o município (já que não sabemos qual a área específica em que a pessoa vai trabalhar em outro município ou mesmo para quem trabalha no município em que reside). O objetivo é verificar quais fluxos predominam em cada tipo de área.

residencial para áreas populares de perfil médio, operário e popular provêm, em maior medida, dos próprios municípios da RMRJ. Em contrapartida, as pessoas que vão para áreas de perfil superior e médio superior provêm mais de outros Estados do país. Portanto, há uma segmentação dos fluxos na metrópole segundo a organização social do território.

Gráfico 6.1 – Distribuição dos imigrantes na RMRJ nos tipos socioespaciais por fluxo realizado – 2010



Fonte: Censo Demográfico de 2010.

A compreensão dos movimentos migratórios intrametropolitanos nos remete a uma dimensão mais próxima dos processos de mobilidade residencial na região metropolitana. Tais movimentos passaram por algumas mudanças nas últimas décadas: diminuição em termos de volume, embora permaneça a saída expressiva dos núcleos metropolitanos em direção aos demais municípios da RM; trocas migratórias entre esses próprios municípios que temos denominado, de forma genérica, periferia; um ligeiro aumento da saída de pessoas dessa periferia que passa a morar no núcleo. Ao analisar tais movimentos segundo os tipos socioespaciais, percebe-se que essas tendências gerais no âmbito dos municípios também se mantêm no espaço intraurbano.

Houve um aumento na participação da população que saiu do núcleo e foi morar na periferia, tanto nas áreas populares quanto nas áreas superiores. Nesta saída de pessoas do núcleo para áreas superiores de outro município, certamente predomina a atração de Niterói. Como visto anteriormente, alguns municípios em expansão na periferia metropolitana devem estar exercendo esse aumento de participação nas áreas populares durante a década (de 18,7% para 23%). Embora tenha diminuído a participação no período de 2000 a 2010, a maior participação de pessoas nesse fluxo em 2010 ocorreu nas áreas populares operárias (34,5%).

Para os que saíram da periferia e foram morar no núcleo, o quantitativo é bem menor – cerca de 26 mil pessoas em 2010, mas a maior parte das pessoas que fizeram tal movimento foram para áreas populares médias (cerca de 40%). Durante a década, aumentou a participação de pessoas que realizaram tal movimento em direção a áreas superiores do núcleo, enquanto diminuiu justamente nas áreas populares médias. Nota-se que esse tipo de movimento não é comum, além disso, ficou mais elitizado quanto ao destino socioespacial.

As trocas migratórias entre os municípios da metrópole, exceto o núcleo, permaneceram concentrando-se nas áreas de posição mais inferior na hierarquia socioespacial. Embora tenha diminuído sua participação nas áreas populares operárias, estas ainda são o destino predominante, tendo ocorrido aumento expressivo nas áreas populares.

Tabela 6.3 – Movimentos intrametropolitanos por tipos socioespaciais na RMRJ – 2000/2010

Tipos socioespaciais de destino (distritos)	Núcleo-Periferia		Periferia-Núcleo		Periferia-Periferia	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Superior	8,3	10,7	18,5	25,9	7,6	8,9
Médio Superior	2,1	2,5	25,0	25,3	2,5	2,7
Popular Médio	33,0	29,4	47,5	40,7	31,9	30,6
Popular Operário	37,8	34,5	7,4	6,8	39,5	33,7
Popular	18,7	22,9	1,6	1,3	18,5	24,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Ao avaliarmos o perfil dos imigrantes por fluxo e tipo socioespacial de destino segundo a distribuição entre as categorias sócio-ocupa-

cionais, é possível identificar se determinados tipos de áreas atraem determinado perfil de imigrantes, ou seja, se há uma relação entre a área de atração (de destino) e a inserção no mercado de trabalho por parte da população.

Primeiramente, consideremos a migração intrametropolitana em direção ao núcleo que, embora seja um quantitativo menor, expressa um comportamento bem marcante. No total dos migrantes ocupados que saíram da periferia e foram morar no núcleo (última linha da Tabela 6.4), há proporção maior nas áreas superiores e médias (32,3% e 35,5%, respectivamente), seguida das áreas medias superiores (26,8%). Isso significa que pouquíssimas pessoas que vão para o núcleo destinam-se a áreas de perfil operário ou popular.

Se observarmos cada tipo e as categorias sócio-ocupacionais desses migrantes, nota-se que: entre aqueles que entraram no município do Rio de Janeiro e foram para áreas superiores e médias superiores há predomínio de profissionais de nível superior e de ocupados em categorias médias; já no tipo médio, há predomínio de categorias médias e trabalhadores do terciário entre os migrantes. Essas observações sugerem mesmo reforço da divisão social do território.

Tabela 6.4 – Distribuição dos imigrantes ocupados por tipo socioespacial de destino e CATs – Periferia-Núcleo – 2010

Categorias Sócio-Ocupacionais	Superior	Médio Superior	Popular Médio	Popular Operário	Popular	Total
Dirigentes	3,6	1,7	1,2	-	-	2,0
Profissionais de Nível Superior	37,3	22,5	9,2	3,8	23,8	21,7
Pequenos Empregadores	1,7	0,6	0,7	-	-	0,9
Categorias Médias	31,3	35,6	32,9	13,6	-	32,0
Trabalhadores do Terciário	7,5	11,8	20,7	24,3	11,9	14,2
Trabalhadores do Secundário	5,1	14,0	16,6	46,2	43,6	13,8
Trabalhadores do Terciário Não Esp.	13,5	13,0	17,7	12,0	20,8	14,8
Agricultores	-	0,8	1,0	-	-	0,6
Total (100%)	4.697	3.901	5.157	690	101	14.546
Distribuição pelos tipos	32,3	26,8	35,5	4,7	0,7	100,0

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

No total dos migrantes ocupados que saíram do núcleo para a periferia (última linha da Tabela 6.5), há proporção maior nas áreas médias e populares operárias (cerca de 32% em cada). Se observarmos cada tipo e as categorias sócio-ocupacionais desses migrantes, entre aqueles que saíram do município do Rio de Janeiro para morar

em outro município da periferia, observa-se que, entre os poucos que foram para áreas superiores e médias superiores, há predomínio de profissionais de nível superior e de ocupados em categorias médias. Já entre os que foram para áreas de perfil médio, operário e/ou popular, há mais de 80% dos ocupados em categorias médias, trabalhadores do secundário, terciário e terciário não especializado.

Tabela 6.5 – Distribuição dos imigrantes ocupados por tipo socioespacial de destino e CATs – Núcleo-Periferia – 2010

Categorias Sócio-Ocupacionais	Superior	Médio Superior	Popular Médio	Popular Operário	Popular	Total
Dirigentes	4,6	2,0	0,8	0,8	1,2	1,4
Profissionais de Nível Superior	37,0	22,4	9,8	4,9	11,7	12,5
Pequenos Empregadores	2,2	-	1,1	1,0	1,1	1,2
Categorias Médias	34,4	32,2	30,7	22,7	30,1	28,5
Trabalhadores do Terciário	8,9	19,2	21,7	24,5	19,3	20,4
Trabalhadores do Secundário	5,3	15,5	19,1	28,5	18,6	20,1
Trabalhadores do Terciário Não Esp.	7,7	8,7	16,8	16,1	14,4	14,7
Agricultores	-	-	-	1,4	3,6	1,2
Total (100%)	5.423	1.270	13.662	13.473	8.564	42.392
Distribuição pelos tipos	12,8	3,0	32,2	31,8	20,2	100,0

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

No total dos migrantes ocupados que mudaram de residência na própria periferia (última linha da tabela), tal movimentação foi maior nas áreas populares operárias, médias e populares, respectivamente. Se observarmos cada tipo e as categorias sócio-ocupacionais desses migrantes, nota-se que, embora sendo poucos, entre os que se movimentaram para áreas superiores, a maior parte deles também pertencia a categorias médias (36%) ou era composta por profissionais de nível superior (25,4%), mesmo que com participação menor em relação aos fluxos anteriores vistos. Também entre os que foram para áreas de perfil médio, operário e/ou popular, há mais de 85% dos ocupados em categorias médias, trabalhadores do secundário, terciário e terciário não especializado. A relação entre segregação e migração nessas áreas opera no sentido inverso, ou seja, reforço do padrão mais popular, à medida que apresenta participação maior dessas categorias entre os imigrantes.

Tabela 6.6 – Distribuição dos imigrantes ocupados por tipo socioespacial de destino e CATs – Periferia-Periferia – 2010

Categorias Sócio-Ocupacionais	Superior	Médio Superior	Popular Médio	Popular Operário	Popular	Total
Dirigentes	2,0	5,3	0,4	0,6	1,1	0,9
Profissionais de Nível Superior	25,4	14,2	7,8	5,2	10,1	9,5
Pequenos Empregadores	2,4	-	0,9	1,1	1,1	1,2
Categorias Médias	36,0	30,0	30,1	26,1	24,7	28,2
Trabalhadores do Terciário	11,6	27,5	19,5	20,3	17,8	18,8
Trabalhadores do Secundário	8,5	12,2	22,6	24,4	26,0	22,2
Trabalhadores do Terciário Não Esp.	14,1	10,8	18,5	20,7	17,1	18,2
Agricultores	-	-	0,1	1,5	2,1	1,0
Total (100%)	5.466	1.532	16.862	17.089	11.934	52.883
Distribuição pelos tipos	10,3	2,9	31,9	32,3	22,6	100,0

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

No geral, nos três fluxos intrametropolitanos analisados, constata-se que o reforço da divisão social do território fica mais evidente para os que vão para áreas superiores. Entre os demais tipos de fluxos intraestaduais e interestaduais para núcleo ou periferia, selecionamos apenas o fluxo interestadual com destino ao núcleo, já que constitui o maior fluxo em termos de volume. Isso significa que entre 2005 e 2010 chegaram cerca de 71,5 mil pessoas ao município do Rio de Janeiro que tinham origem em outro estado. Os imigrantes ocupados que realizaram esse fluxo apresentam tanto um perfil de categorias mais superiores como mais populares. Vale notar que a coexistência desse perfil superior e popular fica mais nítida nas áreas superiores, pois ao mesmo tempo em que há maior participação de profissionais de nível superior e categorias médias (32,9% e 24,2) também há uma participação considerável de trabalhadores do terciário que migram para áreas superiores vindos de outro estado, sobretudo trabalhadores do terciário não especializado (17,5%) – o maior percentual desse grupo em áreas superiores. Nas áreas médias superiores e populares médias, há uma distribuição mais próxima dos imigrantes interestaduais ocupados no núcleo, com predominância das categorias médias, trabalhadores do secundário, terciário e terciário não especializado. Nas áreas populares operárias e populares, há um quantitativo menor, embora predominem trabalhadores do terciário na primeira e trabalhadores do secundário na segunda.

Tabela 6.7 – Distribuição dos imigrantes ocupados por tipo socioespacial de destino e CATs – Interestadual Núcleo – 2010

Categories Sócio-Ocupacionais	Superior	Médio Superior	Popular Médio	Popular Operário (favela)	Popular	Total
Dirigentes	5,6	0,6	0,9	- (-)	-	2,6
Profissionais de Nível Superior	32,9	9,2	7,0	1,1 (0,3)	8,7	17,2
Pequenos Empregadores	1,0	0,8	0,2	- (-)	4,8	0,7
Categorias Médias	24,2	23,6	22,8	9,3 (6,8)	16,1	21,9
Trabalhadores do Terciário	12,7	23,9	25,3	34,1 (38,3)	14,0	20,7
Trabalhadores do Secundário	5,9	22,1	21,5	25,8 (21,4)	33,5	16,2
Trabalhadores do Terc. Não Esp.	17,5	19,2	22,2	29,2 (32,5)	22,1	20,3
Agricultores	0,2	0,5	0,1	0,5 (0,6)	0,6	0,3
Total (100%)	28.446	18.910	14.684	8.219 (6.642)	1.240	71.499
Distribuição pelos tipos	39,8	26,4	20,5	11,5 (9,3)	1,7	100,0

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

No Município do Rio de Janeiro, os distritos que “mais diretamente” correspondem a algumas favelas são Rocinha, Jacarezinho, Cidade de Deus, Complexo do Alemão e Maré. Todos esses distritos foram classificados como Popular Operário, além desses, neste tipo socioespacial encontram-se apenas mais dois distritos: Santa Cruz e Ilha de Paquetá. Juntamente com o Distrito de Guaratiba, que foi classificado como Popular, os distritos citados correspondem aos espaços de mais baixa posição na hierarquia socioespacial do Município do Rio de Janeiro. Em termos de estoque migratório medido pelo tempo de residência no município igual ou inferior a dez anos, tais distritos apresentavam 12,7% de imigrantes em relação à sua população total em 2010. Na Rocinha esse valor chegava a 18% e na Maré a 16,8%, ou seja, nesses distritos o estoque migratório é relativamente mais elevado.

Para análise das origens dos imigrantes, é preciso utilizar a informação por data fixa, que considera apenas a migração recente (nos últimos cinco anos). A esses mesmos distritos chegaram cerca de 12 mil pessoas no período, sendo que 95% do movimento teve sua origem em outro Estado do país. Ou seja, a maior parte do movimento migratório em direção às favelas é de longa distância. Aproximadamente 53% foram para a Maré e 27% para a Rocinha. Na Tabela 6.7, ao lado da distribuição dos imigrantes por categoria para o tipo popular operário, foi inserida a mesma informação para as áreas de favela do referido tipo. É possível notar que as áreas de favela abrigam as maiores participações em todos os fluxos vistos de trabalhadores do terciário

especializado e não especializado. Ou seja, no fluxo para essas áreas 70% dos imigrantes são do setor terciário.

2.3. Os processos de mobilidade espacial: movimentos para lugar de trabalho

Juntamente com a migração, os deslocamentos pendulares também conformam os processos de mobilidade espacial na metrópole, delineando os movimentos populacionais metropolitanos; no caso deste trabalho, os movimentos intermunicipais na dimensão da metrópole. Atualmente, considera-se que as mudanças de residência na metrópole estejam em estreita conexão com as condições de acesso à moradia, mas também com as condições (possibilidades) de deslocamento, sobretudo em função de trabalho. Portanto, esta parte irá tratar sobre os movimentos pendulares para o lugar de trabalho.

Enquanto os movimentos pendulares internos em função de trabalho na RMRJ em 2000 envolviam cerca de 680 mil pessoas, em 2010 já abarcavam mais de 900 mil (quase 1 milhão de trabalhadores, se considerarmos o total dos movimentos, como já dito), o que totalizava 20% da população ocupada da metrópole. Além disso, aumentou o volume de trabalhadores pendulares em todos os tipos de fluxos intrametropolitanos. Em linhas gerais, o movimento pendular é muito mais intenso na própria metrópole, sendo inclusive um indicador de sua constituição como grande aglomerado urbano e de sua integração interna, por isso, os valores para os fluxos intraestaduais e interestaduais são bem menores.

Ao determo-nos nesses movimentos pendulares metropolitanos, observamos que, embora em números mais reduzidos se comparados com os outros tipos de deslocamento, o quantitativo de trabalhadores que sai do núcleo para trabalhar na periferia quase dobrou de 2000 a 2010. Entretanto, o maior contingente de trabalhadores permanece realizando o movimento da periferia para o núcleo metropolitano, e ainda aumentou em mais de 120 mil o número de pessoas que realiza esse movimento frequente, principalmente nas grandes vias de acesso que ligam o núcleo a outros municípios, como a Ponte Rio-Niterói, a Avenida Brasil e a Linha Vermelha que, nos momentos de tráfego muito intenso, apresentam às vezes longos congestionamentos. Complementar a esse quadro, soma-se o elevado contingente de trabalhadores que se movimenta entre os próprios municípios da periferia metropolitana, quantitativo que também aumentou em mais de 100 mil pessoas

de 2000 a 2010. Silva (2012) demonstrou que em todos os municípios aumenta a proporção de pendulares sobre a população ocupada, sendo apenas em Duque de Caxias que essa proporção diminuiu, mas somente em 1 ponto percentual. Municípios como Belford Roxo, Japeri, Nilópolis, Queimados e São João de Meriti registraram mais de 50% dos trabalhadores saindo para trabalhar em outro município.

Como visto anteriormente, os municípios que experimentaram maior aumento da população pendular para trabalho também aumentaram consideravelmente o número de domicílios na década, constituindo-se em áreas em expansão urbana, que provavelmente ainda não apresentam uma dinâmica de mercado de trabalho local que abarque toda a população que para lá migrou.

Tabela 6.8 – Distribuição percentual da população que realiza movimento pendular para lugar de trabalho por fluxo e tipo socioespacial – 2000/2010

Tipo socioespacial de moradia (origem do M.P.)	Origem-Destino do Movimento Pendular			
	Núcleo-Periferia	Periferia-Núcleo	Periferia-Periferia	Total
2000				
Superior	17,3	8,6	4,6	7,9
Médio Superior	22,7	3,4	3,0	4,0
Popular	59,9	88,0	92,4	88,1
Popular Médio	53,3	47,0	44,5	46,6
Popular Operário	6,1	32,7	36,6	32,8
Popular	0,5	8,3	11,3	8,8
Total (100%)	23.790	479.686	177.161	680.637
2010				
Superior	21,3	8,7	4,2	8,0
Médio Superior	24,8	3,2	3,0	4,2
Popular	53,9	88,1	92,8	87,8
Popular Médio	46,2	43,5	41,7	43,1
Popular Operário	6,9	34,9	38,2	34,5
Popular	0,8	9,6	12,9	10,2
Total (100%)	46.680	604.660	283.354	934.694

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Se considerarmos o movimento pendular nas áreas internas da metrópole, ou seja, a partir da organização social do território, observa-se no geral que a maior saída é sempre nas áreas populares, nos três tipos de fluxos – embora, para os trabalhadores que saem do núcleo para trabalhar na periferia (fluxo com menor volume de pessoas),

esse percentual seja menor (53,9%) em 2010, se comparado aos movimentos com origem nas áreas populares da periferia (em torno de 90% saem das áreas populares). É preciso ressaltar que a ampliação do universo de perfil popular que se deu em meio à sua diversificação também se refletiu nas mudanças de residência. Para quem mora na periferia e faz movimento pendular (tanto para o núcleo quanto para outro município da periferia), diminuiu a participação de saída das áreas populares médias e aumentou a participação de saídas das áreas populares operárias e populares. Mas a maior participação continua sendo das áreas populares médias – acima de 40%. Portanto, conclui-se que são as áreas populares da periferia que continuam sendo as principais origens dos movimentos pendulares, principalmente as populares médias e operárias, tendo aumentado expressivamente os movimentos em busca de trabalho na própria periferia.

A fim de correlacionar os movimentos migratórios intrametropolitanos, que constituem uma *proxy* da própria mobilidade residencial na escala da metrópole, com os movimentos pendulares para trabalho, foi verificado também se as pessoas que migraram, mas que permaneceram residindo no aglomerado metropolitano, se deslocam com frequência para outro município, especialmente entre a área de origem e destino.

Entre os imigrantes intrametropolitanos ocupados, cerca de 52% realizavam movimento pendular tanto em 2000 quanto em 2010 – esta informação sugere um reforço da dissociação entre lugar de moradia e lugar de trabalho na metrópole. A abordagem do *spatial mismatch* – um modelo social e urbano marcado pela segregação espacial (IHLANFELDT; SJOQUIST, 1998) – relaciona-se justamente a essa localização dos distintos grupos sociais na cidade e às alternativas quanto ao lugar de moradia e de mobilidade, sobretudo às condições de circulação no espaço por camadas mais desfavorecidas socialmente.

Tabela 6.9 – Taxa de Mobilidade de imigrantes intrametropolitanos ocupados (que realizam movimento pendular) – 2000/2010

Tipo socioespacial de moradia (destino da migração e origem do movimento pendular)	Origem-Destino da Migração			
	Núcleo-Periferia	Periferia-Núcleo	Periferia-Periferia	Total
2000				
Superior	56,4	10,2	42,2	40,3
Médio Superior	61,6	10,8	54,2	29,6
Popular	59,8	11,3	59,4	56,0
Popular Médio	65,4	12,9	62,1	56,4
Popular Operário	59,7	2,3	61,8	59,4
Popular	47,2	-	48,7	47,6
Total	59,4	10,9	57,8	52,9
Para Município de origem	51,2	7,4	19,0	31,2
2010				
Superior	56,9	9,9	45,6	39,2
Médio Superior	71,6	13,6	64,4	36,1
Popular	59,1	12,5	58,8	55,7
Popular Médio	64,2	13,1	61,2	55,2
Popular Operário	58,0	10,3	59,3	57,6
Popular	53,0	-	54,7	53,7
Total	59,2	12,0	57,6	52,2
Para Município de origem	49,4	7,3	18,2	28,9

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Entre os que migraram do núcleo para a periferia em 2000 e 2010, quase 60% fazem movimento pendular e quase 50% o fazem trabalhando no núcleo, ou seja, vão trabalhar no lugar de onde saíram. Esse indicador revela que uma considerável parte da migração intrametropolitana não ocorreu por razões relacionadas ao trabalho, e oferece significativo indício de que tenha ocorrido por razões de acesso à moradia. Dos que faziam esse movimento em 2010, a maior participação é nas áreas médias superiores (71,6%), que nesse caso refere-se essencialmente ao município de Nova Iguaçu. Mas também houve um aumento na participação de pendulares entre os imigrantes ocupados nas áreas populares que vão trabalhar no núcleo (de 47% para 53%). Entre esses imigrantes que mudaram de residência do núcleo para a periferia, os que trabalham no núcleo apresentam participação cerca

de 10% maior nas categorias mais superiores⁴ da hierarquia sócio-ocupacional aqui utilizada. Já os que trabalham na própria periferia apresentam uma participação maior de trabalhadores do terciário e secundário.

Os que migraram da periferia para o núcleo conformam um contingente mais reduzido e o “retorno” para trabalhar na periferia também o é. Já entre os que migraram na periferia, a participação dos que realizam movimento pendular é alta em todos os tipos socioespaciais: no total também permaneceu em cerca de 57% a taxa de mobilidade na década. Vemos também que aumentou consideravelmente a participação de pendulares nas áreas médias superiores (de 54,2% para 64,4% - Nova Iguaçu) e nas áreas populares (de 48,7% para 54,7%). Além disso, houve uma pequena diminuição da participação dos que realizam movimento pendular para o município de origem da migração (de 19% para 18,2%).

Portanto, no contexto da migração intrametropolitana ainda há grande expressividade dos que se movimentam com frequência para o município de origem da migração. Na nova configuração urbana com processos de expansão metropolitana, a mobilidade urbana constitui elemento muito importante da formação e consolidação dos espaços urbanos – possibilitando a retenção residencial de algumas áreas. A atração residencial na periferia provavelmente está relacionada ao acesso à moradia, ao mercado imobiliário, ao papel do Estado com políticas habitacionais e às próprias condições socioeconômicas desta população que mudou, mas é possível também que haja uma articulação com as condições de mobilidade.

O tipo de fluxo migratório intrametropolitano periferia-periferia já é atualmente o que apresenta maior volume de pessoas. Embora para os movimentos pendulares, em função de trabalho, o destino ainda seja predominantemente o núcleo, os movimentos na própria periferia também têm ganhado participação. Se há uma população que migra, mas não trabalha no município para o qual se mudou, há também uma parte que migra, mas trabalha nesse município de destino. Sendo assim, deve-se pensar que parte da redução da mobilidade espacial também precisa ser considerada a partir dos processos de retenção da população para trabalho nos municípios periféricos que,

⁴ Foram consideradas como “categorias mais superiores” os dirigentes, profissionais de nível superior, pequenos empregadores e categorias médias.

na verdade, já são investigados quanto à continuidade ou mudança na perspectiva de periferia, surgimento e/ou reforço de subcentros (LAGO, 2007; LAGO, 2008; RODRIGUEZ, 2008).

Apesar dessa diversificação, ainda é importante avaliar em que condições de trabalho e inserção ocupacional essa retenção ocorre. Para a população ocupada total da periferia (independentemente da condição migratória), observam-se, mediante os dados da Tabela 6.10, a inserção na hierarquia sócio-ocupacional e a média de rendimentos no trabalho principal, considerando os seguintes grupos: os que trabalham no município da periferia em que moram; os que trabalham em outro município da periferia, e os que trabalham no núcleo.

Tabela 6.10 – Distribuição dos imigrantes intrametropolitanos ocupados da periferia por lugar de trabalho e Categorias Sócio-Ocupacionais e renda média (em R\$ de 2010)– 2010

Periferia total						
Categorias Sócio-Ocupacionais	Trabalha no município em que mora		Trabalha em outro município da periferia		Trabalha no núcleo	
	(%)	Renda	(%)	Renda	(%)	Renda
Dirigentes	0,7	5.046,07	0,8	7.306,32	0,8	8.688,86
Profissionais de Nível Superior	6,9	2.310,10	8,6	2.167,86	10,0	3.194,03
Pequenos Empregadores	1,3	2.661,68	0,8	3.193,35	0,4	4.625,63
Categorias Médias	20,0	1.128,49	28,0	1.260,07	29,8	1.556,40
Trabalhadores do Terciário	24,4	764,73	20,5	855,15	13,9	963,12
Trabalhadores do Secundário	27,6	874,10	24,0	1.067,66	22,1	1.076,40
Trabalhadores do Terc. Não Esp.	17,6	543,48	17,0	636,51	23,0	695,37
Agricultores	1,5	362,53	0,3	705,15	0,2	531,38
Total (100%)	1.294.609	984,87	262.927	1.163,92	553.152	1.392,15

Periferia sem Niterói						
Categorias Sócio-Ocupacionais	Trabalha no município em que mora		Trabalha em outro município da periferia		Trabalha no núcleo	
	(%)	Renda	(%)	Renda	(%)	Renda
Dirigentes	0,5	3.665,71	0,5	6.409,22	0,4	5.369,70
Profissionais de Nível Superior	5,3	1.707,53	7,4	1.864,18	7,0	2.237,12
Pequenos Empregadores	1,1	2.263,22	0,6	2.883,02	0,2	2.620,39
Categorias Médias	19,2	1.011,95	27,9	1.197,72	28,7	1.350,48
Trabalhadores do Terciário	25,5	742,77	21,0	844,04	14,7	943,14
Trabalhadores do Secundário	29,4	861,74	24,7	1.064,48	23,8	1.069,19
Trabalhadores do Terc. Não Esp.	17,4	528,11	17,6	635,02	25,0	690,75
Agricultores	1,6	352,54	0,3	727,96	0,2	531,38
Total (100%)	1.147.029	869,65	251.957	1.076,33	506.867	1.136,16

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

No total dos municípios da periferia, entre aqueles que trabalham no próprio município de residência há uma maior participação de trabalhadores do secundário e do terciário, seguidos pelos que trabalham em categorias médias – juntas, essas categorias abarcam mais de 70% dos ocupados desse grupo. Os trabalhadores do terciário não especializado, que seriam a expressão mais robusta de uma precariedade na inserção ocupacional, correspondem a 17% – valor semelhante ao grupo dos que trabalham em outro município da periferia e até menor do que aqueles que trabalham no núcleo. Esse grupo, que expressa a retenção de trabalhadores na periferia, no geral, apresenta menores médias de rendimento entre as categorias sócio-ocupacionais em relação aos que realizam movimento pendular. Ao desconsiderarmos Niterói nesse grupo (segunda parte da Tabela 6.10), observa-se que as médias de rendimento diminuem e também continuam menores em relação aos demais que fazem movimento pendular.

Para os que realizam movimento pendular para trabalho em direção a outro município da periferia, há uma participação maior de categorias médias e trabalhadores do secundário, em relação ao grupo que fica. Há um percentual bem maior de categorias médias e um pouco maior de profissionais de nível superior. Ou seja, no geral, há uma inserção sócio-ocupacional de perfil mais superior e as médias de rendimento também são maiores. Entretanto, ao excluir Niterói da condição de periferia, observa-se que a média de rendimentos diminui um pouco, sendo essa diminuição mais considerável para as categorias mais superiores.

Já para os que trabalham no núcleo, há 10% de profissionais de nível superior e quase 30% de categorias médias. A média de rendimentos, no geral, também é maior. Entretanto, os trabalhadores do terciário não especializado apresentam maior participação nesse grupo, demonstrando que os demais municípios da RMRJ fornecem mão de obra não especializada para o núcleo metropolitano; embora a média de rendimento dessa categoria seja maior, a diferença não é tão grande. Se retirarmos Niterói da análise, a média de rendimentos também diminui para a população da periferia que trabalha no núcleo, mas, para algumas categorias, a média de rendimento deixa de ser maior para quem vai para o núcleo, como para os dirigentes, pequenos empregadores e agricultores. Entretanto, essas categorias não apresentam muito o comportamento de realizar movimento pendular,

o que fica evidente pela participação de em torno de 1% apenas entre todos os grupos analisados na Tabela 6.10.

Essas informações revelam que realmente aqueles que conseguem transpor as fronteiras urbanas dadas pelos limites político-administrativos dos municípios em busca de trabalho, também transpõem outras barreiras de caráter social e econômico. No geral, quem realiza movimento pendular a partir da periferia tem melhores chances de inserção ocupacional e maiores rendimentos em praticamente todas as categorias sócio-ocupacionais, especialmente quem vai para o núcleo. Entretanto, para quem vai para o núcleo fica evidente que podem operar distintas lógicas de mobilidade espacial, conforme trabalhado por Silva (2013), cuja investigação mostrou que há trabalhadores que obtêm melhor posição na hierarquia sócio-ocupacional e melhores rendimentos, e há os que estão inseridos em condições mais precárias, com rendimentos não tão diferentes em relação aos que ficam no município e trabalham em posições semelhantes.

O efeito de Niterói também é constatado já que, em termos de condições sociais e econômicas da população, sua posição na organização territorial da metrópole se aproxima mais do “centro” do que da “periferia”. Ao retirar esse município da periferia, a média de rendimentos diminui em todos os grupos, independentemente do lugar de trabalho. Mas ainda assim, para os profissionais de nível superior, categorias médias, trabalhadores do terciário, secundário e terciário não especializado – que abarcam quase 100% dos ocupados que realizam movimento pendular – a média de rendimentos é maior para quem se movimenta, sobretudo para o núcleo, mesmo desconsiderando Niterói da condição de periferia.

Considerações finais

A organização social do território da RMRJ apresenta estreita relação com os processos relacionados à dinâmica da população. Em nível municipal, foi possível identificar a existência de alguns grupos de municípios que vêm apresentando comportamentos semelhantes no processo de expansão urbana. Rio de Janeiro e Niterói apresentam crescimento populacional bastante reduzido e já estão sendo acompanhados pela maior parte dos municípios da Baixada Fluminense. Mas os municípios da Baixada, juntamente com São Gonçalo, também

apresentam um processo de ocupação urbana mais consolidada, com densidade urbana mais alta em relação a outros da periferia, taxas migratórias baixas ou negativas e o volume de trabalhadores pendulares permanece alto. No outro extremo, observa-se um grupo de municípios em evidente expansão urbana em áreas de baixa densidade: com aumento considerável de unidades domiciliares, de população e de atração migratória, mas também de saída de pessoas para trabalhar em outros municípios. Estão nesse contexto Itaguaí, Guapimirim, Mangaratiba e Maricá. Em nível intermediário de ocupação urbana, há um grupo mais heterogêneo no qual estão Itaboraí, Magé, Queimados, Paracambi, Japeri, Seropédica e Tanguá. Em linhas gerais, este último grupo apresenta crescimento populacional e aumento no número de domicílios menores que o grupo anterior, com participação da migração mais variada e aumento do número de trabalhadores pendulares considerável também.

Quanto à dinâmica demográfica, observa-se que a RMRJ é um dos espaços brasileiros em processo mais avançado de envelhecimento populacional e que, apesar das desigualdades sociodemográficas ainda existentes em seu território interno, nota-se que a diminuição da fecundidade vem ocorrendo em todos os lugares e o processo de envelhecimento é generalizado. É nesse sentido que demos um enfoque especial aos processos de mobilidade espacial, através da mobilidade residencial metropolitana. Embora os volumes migratórios também venham sofrendo diminuição, há uma pluralidade de movimentos e distintas lógicas sociais, econômicas e mesmo culturais operando sobre os movimentos da população no espaço. Em termos de estoque migratório, são as áreas populares da metrópole que apresentam maior proporção de migrantes em 2010 (22,5%) em sua própria população, embora em seguida sejam as áreas superiores que apresentam participação mais considerável (16,9%) – sugerindo uma duplicidade do peso da mobilidade residencial na metrópole, tanto nas áreas populares quanto nas superiores.

Quanto aos fluxos realizados, na medida em que diminui a posição das áreas na hierarquia socioespacial, aumenta a participação dos movimentos intrametropolitanos, especialmente na própria periferia ou em direção a ela, e diminuem os movimentos a partir de outras Unidades da Federação (UFs). Já os movimentos intraestaduais são bem mais reduzidos. O principal tipo de movimento que tem ocorrido nas áreas populares, em termos de participação, são as trocas migratórias

na própria periferia metropolitana – tipo de mobilidade residencial metropolitana que tem aumentado nas últimas décadas. Portanto, há uma segmentação dos fluxos na metrópole segundo a organização social do território.

As mudanças de residência em direção ao núcleo apresentam maior participação nas áreas superiores e médias, embora nesse território também existam áreas populares. Já as mudanças de residência na periferia apresentam maior participação em áreas populares. Ao mesmo tempo, a mobilidade residencial pela migração experimentou aumento de participação nas áreas superiores (mais no núcleo) e populares (mais na periferia). Também observamos que a maior parte do movimento migratório em direção às favelas, considerando-se apenas os distritos, é de longa distância.

Sobre o perfil dos imigrantes e sua relação com o contexto social da área social em que foram residir, nota-se que, no geral, entre aqueles que foram para áreas superiores e médias superiores há predomínio de profissionais de nível superior e de ocupados em categorias médias. No tipo médio, há predomínio de categorias médias e trabalhadores do terciário entre os migrantes. Essas observações são válidas, sobretudo para as áreas de destino no núcleo, o município do Rio de Janeiro. Já entre os que foram para áreas de perfil popular médio, operário e/ou popular, há maior participação de ocupados em categorias médias, trabalhadores do secundário, terciário e terciário não especializado, com peso maior nos fluxos para os demais municípios metropolitanos. Em sua maior parte, as mudanças de residência entre municípios sugerem um reforço da divisão social do território, pois os trabalhadores inseridos em ocupações mais superiores apresentam maior participação em áreas com esse perfil, o mesmo ocorrendo para trabalhadores de perfil mais popular.

Parte dessa mobilidade residencial é feita em estreita conexão com a possibilidade de realizar deslocamentos cotidianos para trabalho. Sobre estes movimentos pendulares, conclui-se que são as áreas populares da periferia que continuam sendo as principais origens dos movimentos pendulares, principalmente as populares médias e operárias, tendo aumentado expressivamente os movimentos em busca de trabalho na própria periferia. Além disso, nota-se que entre os imigrantes intrametropolitanos ocupados, cerca de 52% realizavam movimento pendular tanto em 2000 quanto em 2010, com expressividade dos que se movimentavam com frequência para o município de

origem da migração. Contrapondo-se aos que “retornam para trabalhar de onde saíram”, há um grupo de trabalhadores que encontram ocupação no município de destino da periferia. A questão observada é que, entre estes últimos, a inserção no mercado de trabalho assume posições mais inferiores na hierarquia sócio-ocupacional e com menores rendimentos em algumas categorias sócio-ocupacionais, sobretudo as que concentram maior parcela desses trabalhadores.

Parte dessa mobilidade residencial é feita em estreita conexão com a possibilidade de realizar deslocamentos cotidianos para o lugar de trabalho. Sobre esses movimentos pendulares, conclui-se que são as áreas populares da periferia que continuam sendo sua principal origem, principalmente as populares médias e operárias, tendo aumentado expressivamente os movimentos em busca de trabalho na própria periferia. Além disso, nota-se que entre os imigrantes intrametropolitanos ocupados, cerca de 52% realizavam movimento pendular tanto em 2000 quanto em 2010, com expressividade dos que se movimentavam com frequência para o município de origem da migração. Contrapondo-se aos que “retornam para trabalhar de onde saíram”, há um grupo de trabalhadores que encontram ocupação no município de destino da periferia. A questão observada é que, entre estes últimos, a inserção no mercado de trabalho assume posições mais inferiores na hierarquia sócio-ocupacional e com menores rendimentos em algumas categorias sócio-ocupacionais, sobretudo as que concentram maior parcela desses trabalhadores.

Sendo assim, os lugares de moradia e de trabalho parecem continuar sendo determinantes para as condições socioeconômicas da população metropolitana. Claro que não consideramos aqui o desgaste físico e mental, o tempo de deslocamento e os recursos financeiros despendidos para realizar o movimento pendular – que também deveriam “entrar nessa conta”. Entretanto, essas informações evidenciam que, embora mediante processos de diversificação, a lógica do modelo centro-periferia ainda permanece na organização social do espaço metropolitano.

Portanto, diante dos processos de mudança da estrutura etária que convergem para um comportamento semelhante mesmo entre diferentes espaços da metrópole, sugerimos que as mudanças de residência no espaço metropolitano ou em direção a este também terão cada vez mais importância na compreensão das mudanças na organização social do território. Revela-se assim uma importante conexão entre os

estudos urbanos e a demografia, com potencial expressivo no âmbito da compreensão das dinâmicas metropolitanas atuais, considerando tanto suas mudanças quanto as permanências.

Referências

- ABREU, M. A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos, 1999.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. **Bônus Demográfico**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/bonusdemografico.pdf> – Primeiro acesso em setembro de 2005.>
- CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAÚJO, Rosane Lopes; COELHO, Will Robson. Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**. Porto Alegre: Coleção Habitare/FINEP, 2007.
- FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 29, p. 98-119, 1991.
- IHLANFELDT, K. R.; SJOQUIST, D. L. The spatial mismatch hypothesis: a review of recent studies and their implications for welfare reform. **Housing Policy Debate**, v. 9, n. 4, p. 849-892, 1998.
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS (IPP). Moradia segregação, desigualdade e sustentabilidade urbana. Relatório PNUD/IPEA publicado em **RIO ESTUDOS**, nº 13, maio/2001. Disponível em: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/81_moradia,%20segrega%C3%A7%C3%A3o,%20desigualdade%20e%20sustentabilidade%20urbana.PDF>
- LAGO, Luciana. Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, n. 18, p. 275-293, 2 sem./2007.
- LAGO, Luciana. O mercado de trabalho na metrópole do Rio de Janeiro: a 'periferia' que virou 'centro'. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**, Caxambu, 2008.
- MARTINE, G. Migração e Metropolização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 01, n. 02, p. 28-31, 1987.
- MARTINE, G. Migration, natural increase and city growth: the case of Rio de Janeiro. **International Migration Review**, v. 6, n. 2, p. 200-215, 1972.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: INCT Observatório das Metrôpoles, CNPq, CAPES, FAPERJ, 2012.

PRETECEILLE, Edmond; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. Santiago de Chile, **Revista EURE**, v. 25, n. 76, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007600004> >

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997. 352 p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana. O Espaço Social das Grandes Metrópoles Brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Vol. 2, nº 3, p. 111-129, 2000.

RIBEIRO, M. G.; RIBEIRO, L. C. Q. **Análise social do território.** Metodologia para o estudo da estrutura urbana brasileira. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RODRIGUEZ, Jorge. Segregación residencial sociolaboral (SRS) y sus relaciones con la migración y la movilidad intrametropolitanas en cuatro aglomerados urbanos de América Latina. Los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo y Rio de Janeiro en el decenio de 1990. Texto apresentado no **Workshop Spatial Segregation and the Labor Market**, University of Texas-Austin, February 13-15, 2008.

SILVA, Érica Tavares. Estrutura urbana e movimentos populacionais intrametropolitanos. In: **Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais:** transformações na população brasileira: complexidades, incertezas e perspectivas, 2012, Caxambu.

SILVA, Érica Tavares. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

Transformações domiciliares: arranjos, trabalho e renda

Rosa Ribeiro

Resumo: A proposta deste capítulo é analisar as relações entre a estrutura das unidades domésticas e sua organização para o trabalho e a desigualdade de renda nas diferentes áreas do espaço social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período 2000/2010. Nesse contexto, procura-se entender de que forma as mudanças econômicas que ocorreram no Brasil nessa década, associadas a transformações demográficas que vêm se dando desde os anos 1970, repercutiram nas formas de organização das unidades domésticas, no padrão de composição dos arranjos domiciliares das diferentes áreas da metrópole, no ingresso de seus membros no mercado de trabalho e em seus rendimentos. Em que medida essas mudanças alteraram os padrões de desigualdade entre unidades domésticas das diferentes áreas dessa metrópole? O trabalho tem como base as informações dos Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Palavras chave: unidades domésticas, trabalho e rendimento, desigualdade de renda, Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Abstract: The purpose of this chapter is to analyze the relationships between households structure and their organization to work and income inequality in different areas of social space in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro from 2000 - 2010. In this context, we seek to understand how the economic changes that occurred in Brazil in this decade, associated with demographic changes that have been happening since the '70s, have affected the ways households are organized, the standard composition of residences in the different metropolitan areas, its members' entry into the labor market and their income. To what extent have these changes altered the patterns of inequality among households in the different areas of this metropolis? The work is based on information from the censuses of 2000 and 2010.

Keywords: households, work and income, income inequality, Metropolitan Region of Rio de Janeiro.

Na última década, o país passou por uma série de transformações econômicas e sociais que tiveram forte impacto no padrão de vida de parcela significativa de sua população, especialmente as camadas populares. Ao mesmo tempo, entrou em uma fase mais avançada do processo de transição demográfica, marcado pela contínua queda da fecundidade, acompanhada pela redução da mortalidade e pelo envelhecimento da população, aumentando o peso da população em idade ativa no conjunto da população. No plano dos valores relativos à família, ao casamento, aos papéis masculinos e femininos e à condição de envelhecimento, mudanças continuam ocorrendo com intensidade.

De que forma essas transformações repercutiram nas formas de organização das unidades domésticas¹ na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no ingresso de seus diferentes membros no mercado de trabalho e em seus níveis de renda? Em que medida essas mudanças alteraram os padrões de desigualdade entre elas e como isso se deu nas diferentes áreas dessa metrópole são algumas das questões que norteiam essa reflexão e para as quais procuraremos encontrar possíveis respostas ou, pelo menos, levantar algumas hipóteses explicativas.

A literatura tem mostrado que, além de suas funções de socialização e transmissão do capital cultural, a família também é uma unidade de transmissão e de reprodução do capital econômico (BOURDIEU, 2008; SMITH; WALLERSTEIN, 1992). Utilizando capitais acumulados, seus componentes reúnem, principalmente através da realização de atividades econômicas, a renda necessária para garantir sua manutenção e reprodução social. Nessa medida, a unidade doméstica é uma referência fundamental para a análise das condições de vida e da desigualdade social.

A organização da unidade doméstica para o trabalho se dá em condições econômicas e sociais concretas que definem não só as oportunidades como as formas de inserção das pessoas no mercado de

¹ Neste trabalho, consideramos como ‘unidade doméstica’ o conjunto de pessoas que reside no mesmo domicílio e ‘famílias’ as pessoas unidas por laços de parentesco e consanguinidade que residem no mesmo domicílio, como fez o IBGE no Censo Demográfico de 2010. Sem dúvida, a condição de residência no mesmo domicílio restringe a definição sociológica ou antropológica de família, mas essa é uma contingência a que temos que nos submeter quando trabalhamos com dados de pesquisas domiciliares, como é o caso dos Censos Demográficos. Estão excluídas, tanto das unidades domésticas quanto das famílias, as pessoas na condição de pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos que, embora compartilhem do mesmo domicílio, não vivem com o mesmo orçamento doméstico.

trabalho, principal fonte de rendimento da maioria delas nas sociedades contemporâneas. Assim, é fundamental situar nossa análise no contexto econômico e social do período que pretendemos focalizar.

A década de 2000, período em que se situa nossa análise, engloba dois momentos distintos da economia brasileira. No seu início, isto é, até 2003, o país ainda passava pela fase de reestruturação produtiva e de baixo ritmo de crescimento econômico, que marcou a década de 1990 e o início dos anos 2000. Esse período foi de redução do trabalho assalariado registrado, perda de postos de trabalho, principalmente na indústria, aumento das taxas de desemprego e crescimento do trabalho autônomo, seja devido à terceirização dos serviços de empresas, ou ao trabalho por conta própria. Tais mudanças levaram a uma precarização do trabalho, na medida em que para grande parte dos trabalhadores a proteção da legislação trabalhista foi perdida e a instabilidade do emprego aumentou (DIEESE, 2012; POCHMAN, 2012). Em consequência, também diminuiu a renda do trabalho, bem como a renda domiciliar *per capita*. O esforço das famílias no sentido de preservar a renda domiciliar, como mostra estudo de Montali (2009) para São Paulo foi suficiente apenas para minimizar os efeitos da queda da renda do trabalho sobre a renda doméstica. A partir de 2004, inicia-se um novo ciclo de recuperação da economia, orientado para o crescimento do mercado interno e propiciando o aumento da formalização do emprego, evidenciada pelo crescimento do trabalho com carteira assinada, e a redução do desemprego. Aumentam em proporções significativas os postos de trabalho, principalmente no setor terciário. Ao mesmo tempo são implementadas políticas sociais de valorização do salário-mínimo e de transferência de renda.

Em cada uma dessas etapas, o mercado de trabalho oferece oportunidades de inserção diferenciadas segundo o sexo, a idade e a posição das pessoas no grupo doméstico, e estas reagem, levando em conta, por um lado, suas necessidades enquanto grupo e, por outro, a disponibilidade de cada um dos seus componentes em determinado momento. Esta disponibilidade varia de acordo com uma série de fatores: a estrutura domiciliar e a fase do ciclo de vida pela qual passa cada família, o gênero de cada um de seus componentes e os papéis que desempenham no interior do grupo doméstico, tendo em vista sua reprodução biológica e social. Assim, como aponta Montali (2009, p. 175),

Enquanto as análises a partir do mercado de trabalho indicam as tendências do emprego, as análises a partir da unidade familiar permitem conhecer as respostas das famílias e dos sujeitos com suas atribuições familiares às diferentes conjunturas que condicionam as possibilidades de emprego.

O pressuposto que fundamenta essa visão é o da existência de uma articulação entre a esfera da produção econômica e a da reprodução social, permeada pela divisão sexual do trabalho e pelas relações de gênero dentro da família, como mostrou Barrère-Maurisson (1992). Dessa forma, embora o objetivo de geração de renda para a manutenção e reprodução do núcleo doméstico seja comum, as possibilidades e as formas de inserção no mercado de trabalho de cada um dos seus componentes são distintas, em cada etapa de suas vidas, pois em cada uma delas desempenham diferentes papéis aos quais estão associadas atribuições específicas. É a partir dessa perspectiva que iremos analisar o que se passou, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com as unidades domésticas, enquanto unidades de geração e de reprodução do seu capital econômico, ao longo da década de 2000.

1. Unidades domésticas e território

No início da década de 2000, havia na metrópole do Rio de Janeiro 3262 mil unidades domésticas que se distribuíam de maneira desigual pelas cinco áreas tipo em que foi dividida, tendo como recorte principal a composição sócio-ocupacional de cada um desses territórios. Essas áreas tinham tamanhos de população bastante diferenciados que se refletiam na concentração de domicílios em cada uma delas. A área de maior concentração de população era a de tipo Popular Médio, que reunia, em 2000, 42,8% da população da RMRJ e 41,7% das unidades domésticas (Tabela 7.1).

Essa área era formada por 26 distritos entre os quais, Portuária, São Cristóvão e Rio Comprido, próximos ao centro do município do Rio de Janeiro; Madureira, Bangu, Realengo e Campo Grande, considerados subúrbios no eixo da ex-ferrovia Central do Brasil; Inhaúma, Ramos, Penha e Pavuna, subúrbios da ex-ferrovia da Leopoldina; além de parte dos municípios de Duque de Caxias, de São João de Meriti, de Nilópolis, e de Mesquita, todos na Baixada Fluminense.

A segunda área de maior peso, a de tipo Popular Operário, reu-

nia 22,4% da população e 21% das unidades domésticas, sendo constituída, também, por 26 distritos que incluíam Santa Cruz, bairro da periferia distante do município do Rio de Janeiro, e as cinco maiores favelas desse município: Rocinha, Jacarezinho, Complexo do Alemão, Maré e Cidade de Deus; municípios mais distantes da Baixada Fluminense como Miguel Couto e Queimados; Japeri, Magé e Itaguaí, além de parte de São Gonçalo e Itaboraí, próximos a Niterói.

A área de tipo Superior, a terceira em população, 14,3%, é constituída por apenas sete distritos, sendo quatro na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro: Botafogo, Copacabana, Lagoa e Barra da Tijuca; dois na Zona Norte: Tijuca e Vila Isabel e todo o município de Niterói; reunindo 16,6 % do total das unidades domésticas da RMRJ.

Tabela 7.1 – População e unidades domésticas na RMRJ por tipo de área - 2000/2010

Tipologia socioespacial segundo os distritos	2000				2010				Crescimento	
	População		Unidades domésticas		População		Unidades domésticas		2000/2010	
	absol.	%	absol.	%	absol.	%	absol.	%	Pop.	UDs
Superior	1.550.816	14,3	541.059	16,6	1.723.147	14,5	656.594	16,7	1,5%	1,0%
Médio Superior	1.538.795	14,2	476.640	14,6	1.636.106	13,8	562.757	14,3	-2,8%	-1,8%
Popular Médio	4.639.877	42,8	1.361.915	41,7	4.801.930	40,4	1.557.659	39,7	-5,4%	-4,9%
Popular Operário	2.426.889	22,4	685.659	21,0	2.822.824	23,8	877.869	22,4	6,3%	6,5%
Popular	694.081	6,4	197.133	6,0	888.167	7,5	266.773	6,8	17,0%	12,6%
Total	10.850.458	100,0	3.262.406	100,0	11.872.174	100,0	3.921.652	100,0		

Fonte: IBGE - Microdados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 - Elaboração R. Ribeiro. Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ.

Na área de tipo Médio Superior, constituída por sete distritos, todos eles situados no município do Rio de Janeiro; dois no Centro ou próximo a ele, como Santa Tereza; dois na área suburbana desse município, como Méier e Irajá; um na Zona Oeste, Jacarepaguá; e um formado pela Ilha do Governador, encontravam-se 14,2% da população e 14,6% das unidades domésticas. Finalmente, a área menos habitada era a de tipo Popular, constituída por 20 distritos, entre os quais os mais importantes em tamanho de população eram Austin, bairro do município de Nova Iguaçu, e parte de Magé, na Baixada Fluminense; Guaratiba, bairro da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro; parte do município de Maricá, e de Itaboraí e o município de Seropédica. Essa área reunia a menor parcela da população da RMRJ, 6,4% e, em consequência, a menor proporção de unidades domésticas, 6,0%.

Ao longo da década de 2000, em duas dessas áreas registrou-se um aumento da concentração tanto de população quanto de unidades domésticas. Na de tipo Popular Operário, esse aumento foi pouco superior a 6%, enquanto na de tipo Popular o crescimento relativo da população residente foi de 17% e o das unidades domésticas, 12,6%. Já na área de tipo Superior, a proporção de pessoas e de unidades domésticas se manteve praticamente a mesma, enquanto nos tipos Médio Superior e Popular Médio houve redução relativa tanto da população quanto das unidades domésticas.

A distribuição das unidades domésticas no território não é aleatória, como mostra a literatura sobre o tema (RHEIN, 1988;1990; BONVALET, 1989). Além de fatores econômicos como a renda domiciliar *per capita* e a categoria sócio-ocupacional dos responsáveis pelo domicílio, fatores demográficos como a idade, a cor e o tipo de organização doméstica estão associados à sua localização no espaço da metrópole. Assim, o padrão de composição das unidades domésticas era bastante distinto entre as áreas da RMRJ, o que terá consequências sobre o seu tamanho, a composição de sua força de trabalho e a presença de crianças e adolescentes no domicílio. Já no início da década de 2000, a área de tipo Superior se destacava das demais por apresentar maior diversificação nos seus arranjos domiciliares. Ali, apenas 38,9% das unidades domésticas, proporção bem mais baixa que a média metropolitana, 50%, (Tabela 7.2) eram constituídas por casal com filho, forma mais frequente e tradicional de organização doméstica na sociedade brasileira. Uma série de fatores explica essa maior diversificação.

Tabela 7.2 – Principais características sociodemográficas das unidades domésticas na RMRJ - 2000/2010

Características das unidades domésticas	Tipologia socioespacial segundo os distritos					Total
	Superior	Médio Superior	Popular Médio	Popular Operário	Popular	
2000						
Casal com filho	38,9%	47,8%	51,7%	55,5%	55,4%	50,0%
Responsáveis brancos	79,8%	62,0%	48,8%	41,1%	45,5%	54,1%
Responsáveis com nível superior	40,0%	16,3%	5,6%	1,7%	3,3%	11,9%
Idade do responsável	51,3	48,5	47,2	44,1	45,0	47,3
Filhos até 15 anos	47,1%	51,2%	54,6%	62,7%	63,2%	55,8%
Número médio de pessoas	2,8	3,2	3,4	3,5	3,5	3,3
Número médio de filhos	1,0	1,2	1,3	1,5	1,5	1,3
2010						
Casal com filho	33,0%	39,5%	43,4%	47,1%	46,9%	42,2%
Responsáveis brancos	74,7%	54,8%	41,4%	34,8%	39,4%	47,3%
Responsáveis com nível superior	47,9%	21,4%	8,2%	3,3%	5,7%	15,5%
Idade do responsável	51,8	49,2	48,3	45,4	46,5	48,3
Filhos até 15 anos	44,6%	48,2%	51,5%	58,5%	57,7%	52,5%
Número médio de pessoas	2,6	2,9	3,1	3,2	3,2	3,0
Número médio de filhos	0,8	0,9	1,1	1,2	1,2	1,0
2000/2010						
Casal com filho	-15,3%	-17,3%	-16,0%	-15,1%	-15,4%	-15,7%
Responsáveis brancos	-6,4%	-11,6%	-15,2%	-15,4%	-13,4%	-12,5%
Responsáveis com nível superior	19,6%	31,4%	47,3%	89,5%	72,1%	30,2%
Idade do responsável	0,9%	1,3%	2,4%	3,1%	3,3%	2,1%
Filhos até 15 anos	-5,1%	-5,9%	-5,8%	-6,7%	-8,7%	-5,9%
Número médio de pessoas	-5,9%	-8,9%	-9,0%	-8,7%	-9,2%	-8,4%
Número médio de filhos	-20,2%	-20,8%	-19,7%	-19,3%	-20,4%	-19,7%

Fonte: IBGE - Microdados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 - Tabulação especial R. Ribeiro - Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ.

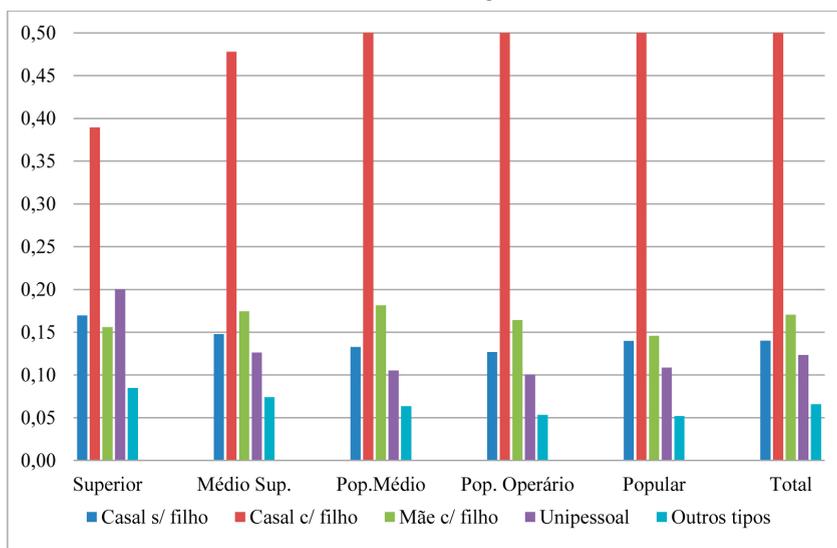
A distribuição desigual dos diferentes tipos de unidades domésticas no território da metrópole está, por um lado, associada a modos ou estilos de vida distintos, ligados à posição na estrutura sócio-ocupacional das pessoas que habitam esses espaços, posição essa definida por sua categoria sócio-ocupacional. Para além da posição na estrutura produtiva e de suas consequências sobre a renda domiciliar, Derosières e Thevenot (1992) consideram que sendo categorias homogêneas de ocupações, as categorias sócio-ocupacionais informam também sobre a posição social daqueles que delas fazem parte, e, desse modo, pressupõem diferenças de estilos de vida, definidos a partir de valores, atitudes e comportamentos específicos.

Em 2000, na área de tipo Superior, que tinha o perfil de organização das unidades domésticas mais diversificado, ou seja, menos centralizado no formato clássico de casal com filho, a maioria dos responsáveis pelas unidades domésticas, ocupados, 52,2%, estavam nas

categorias de Profissionais de Nível Superior e de Ocupações Médias, cujos perfis de arranjo domiciliar eram mais diversificados, como foi visto em trabalho comparativo sobre famílias nas regiões metropolitanas (RIBEIRO R., 2012). Em 2010, nessa área, o peso dos responsáveis pelas unidades domésticas nessas categorias chegou a quase dois terços, 64,6 %, aumento acompanhado por ainda maior diversificação da composição dos seus arranjos domiciliares.

Nesse tipo de área, a composição sócio-ocupacional dos responsáveis e, portanto, a posição das suas unidades domésticas na estrutura social, associada a um nível mais elevado de instrução e de renda de seus habitantes, favoreceu a adoção de valores e comportamentos menos tradicionais em relação ao casamento e à família. Nessa medida, não só os efeitos da queda da fecundidade teriam sido experimentados ali antes de outras áreas da metrópole, como a tendência de maior valorização da individualidade e da liberdade levou muitas pessoas a preferirem morar sozinhas, o que era facilitado pelo fato de terem renda elevada. Além disso, a literatura mostra também que pessoas reunidas em diferentes tipos de arranjos domiciliares tenderiam a ter demandas diferenciadas em relação ao espaço de residência, o que as levaria a se instalar em determinadas áreas ao invés de em outras. Assim, por exemplo, casais sem filho e pessoas que moram sozinhas procurariam se localizar nos espaços da cidade onde é maior a facilidade de acesso a transporte, comércio e equipamentos de lazer. Na RMRJ, pode-se observar que a área de tipo Superior, a que melhor atende a essas demandas tinha, no início da década de 2000, os maiores percentuais de unidades desses tipos, 16,9% de casais sem filho, e 20% de unidades unipessoais (Gráfico 7.1). Se desagregarmos a informação para os distritos que compõem essa área, veremos, por exemplo, que em 2010, em Copacabana, 35% das unidades domésticas eram unipessoais e, em Botafogo, 30,8%, bairros bem servidos por transportes e com forte presença de estabelecimentos de comércio e serviços. Os casais sem filhos, nesses dois distritos, representavam pouco mais de 19%.

Gráfico 7.1 – Composição das áreas por tipo de unidade doméstica – RMRJ – 2000



Tendo em vista a relação positiva entre a renda e a idade, a população da área de tipo Superior, a mais valorizada da região metropolitana, tende a ser mais velha. Os responsáveis pelos domicílios nessa área tinham em média 51,3 anos, quando no conjunto das unidades domésticas, a média de idade de pessoas com essa posição era de 47,3 anos.

Esse conjunto de características fazia com que as unidades domésticas na área de tipo Superior fossem menores que nas outras, tendo um tamanho médio de 2,8 pessoas, e um número médio de filhos mais reduzido, apenas 1, sendo menos da metade deles, 47,1%, entre 0 e 15 anos de idade.

Na medida em que se passava para áreas menos bem situadas na hierarquia socioespacial, nas quais diminuía a proporção de pessoas nas categorias sócio-ocupacionais superiores e médias e aumentava a presença das categorias de trabalhadores manuais², crescia a importância das famílias de casal com filho e, em consequência, a diversificação na composição dos arranjos domésticos se tornava menor. Nas áreas de tipo Popular Operário e Popular, onde pouco mais de um terço dos responsáveis pelas unidades domésticas, ocupados, era Trabalhadores do Secundário, categoria cujo perfil de organização doméstica era o mais concentrado, 72,9% dos casos, no formato ca-

² Ver Capítulo 4 deste livro.

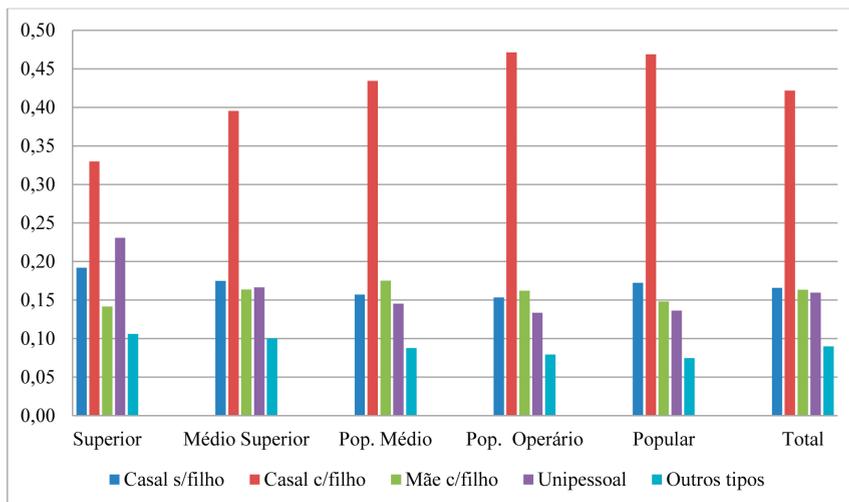
sal com filho, pouco mais da metade, 55%, das unidades domésticas tinham esse formato. Nessas áreas, que também eram de população mais jovem, revelando, mais uma vez, o quanto a localização espacial era diferenciada por idade, os responsáveis pelos domicílios tinham em média entre 47,1 anos nas de tipo Popular Médio e 44,1 nas de tipo Popular Operário; as unidades domésticas tinham maior tamanho, 3,4 ou 3,5 componentes, e maior número médio de filhos, 1,3 no Popular Médio e, um pouco mais, 1,5, no Popular Operário e no Popular. Eram, em sua maior parte, entre 60% e 70%, famílias que estavam nas fases inicial e intermediária do seu ciclo de vida, etapas em que estão aumentando, com a chegada de filhos ou ainda mantendo todos eles reunidos em casa, tendo em vista sua baixa idade. Assim, nessas áreas, a maioria dos filhos residentes no domicílio, entre 54% e 64%, tinham até 15 anos de idade.

Ao longo da década, a ampliação da queda da fecundidade, o envelhecimento da população e o aprofundamento das transformações nos valores relativos à família, ao casamento, aos papéis masculinos e femininos, trouxeram inúmeras mudanças nas formas de organização dos arranjos domésticos. Em todas as áreas da RMRJ, houve maior diversificação na composição desses arranjos, traduzida pela menor importância das famílias constituídas por casal com filho, que deixaram de ser a maioria em todas elas (Gráfico 7.2), embora continuassem tendo uma presença mais importante que a média metropolitana nas áreas de tipo Popular, entre 43,4% no Médio e 47,1% no Operário. Já na área de tipo Superior, o padrão encontrado no início da década ficou ainda mais marcado pela presença reduzida de casais com filho, que passaram a constituir apenas um terço das unidades domésticas, e pelo aumento de casais sem filho, de pessoas que moravam sozinhas, e de outros tipos de unidades domésticas³. As unidades unipessoais chegaram a representar 23,1% do total, dando a essa área um padrão de composição de suas unidades domésticas próximo ao de capitais europeias, onde a média de unidades desse tipo era de 27,7%, em 2010, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD)⁴.

³ Esses são arranjos constituídos por parentes que moram juntos, mas não têm entre si relações de casamento ou filiação, bem como pessoas que residem no mesmo domicílio, mas não tem relações de parentesco.

⁴ *Organisation for Economic Co-operation and Development*.

Gráfico 7.2 – Composição das áreas por tipo de unidade doméstica – RMRJ – 2010



Em consequência das mudanças mencionadas, o tamanho médio das unidades domésticas diminuiu em todas as áreas, principalmente nas do tipo Popular e Popular Médio, onde tiveram uma redução de aproximadamente 9%, chegando, no final da década, a 3,2 pessoas, e 3,1 pessoas, respectivamente. Em todas as áreas houve também forte redução do número médio de filhos, em torno de 20%, principalmente nas de tipo Popular Médio, Popular e Superior, onde foi um pouco mais elevada que a média. Essa última área continuou tendo o menor tamanho médio de suas unidades domésticas, 2,6 pessoas, e o menor número médio de filhos, 0,8. Caiu também a proporção de filhos de até 15 anos em todas as áreas, principalmente nas de tipo Popular e Popular Operário, onde a redução da fecundidade teria se dado mais tardiamente. Ainda assim, nessas áreas, entre 57% e 59% deles estavam nessa faixa de idade.

Além do tipo de arranjo domiciliar, da idade do responsável, do tamanho das unidades domésticas e do número e idade dos filhos, uma outra variável indicava a segregação demográfica entre as diferentes áreas da RMRJ: a cor. Enquanto nas áreas de tipo Superior e Médio Superior, tanto em 2000, quanto em 2010, a maioria dos responsáveis das unidades domésticas declararam brancos, nas áreas de tipo Popular ocorria o inverso, a maioria era constituída por pardos e pretos. Tanto no início, quanto no final da década, as áreas polo de

concentração por cor eram, de um lado, a de tipo Popular Operário, onde havia maior presença de unidades domésticas com responsáveis negros, 58,9% e 65,1%, respectivamente, e de outro, a de tipo Superior, onde ao contrário, a maioria absoluta, 79,8% e 74,7%, era de brancos. Essas diferenças apontariam para uma segregação por cor/raça. Como mostrou Telles (1995) em seu estudo sobre raça, classe e espaço nas cidades brasileiras “seja por razões de coesão étnica ou econômicas a segregação racial existe no Brasil, embora não seja tão intensa quanto nos Estados Unidos e na África do Sul” (p. 404) e sua intensidade possa variar de uma região metropolitana para outra. E concluindo, o autor afirma ainda que “Nas áreas urbanas, a raça e o racismo são importantes para estruturar a organização do espaço e para os significados que os brasileiros dão a esses espaços (...)” (p. 405).

Tendo em vista as diferenças em sua composição sócio-ocupacional, nível de renda e idade, as áreas se distinguiam também muito fortemente pelo capital cultural de suas unidades domésticas. Considerando que o capital cultural dos componentes dessas unidades tende a acompanhar o da pessoa responsável, e tomando como indicador de maior presença desse capital a proporção daqueles que tinham instrução superior completo, vê-se que era enorme a diferença entre áreas. O capital cultural estava fortemente concentrado na área de tipo Superior, onde tanto no início da década quanto ao seu final, respectivamente, 40% e 47,9% dos responsáveis pelas unidades domésticas tinham nível de instrução superior. No tipo Médio Superior, essas proporções caíam para menos da metade, 16,3% e 21,4%, enquanto nas áreas Populares eram bem mais baixas, menos de 6%, em 2000 e menos de 9% em 2010. Em todas as áreas, houve avanços significativos quanto ao nível de capital cultural dos responsáveis pelas unidades domésticas, principalmente nas de tipo Popular Operário e Popular, mas esses avanços não foram suficientes para alterar substancialmente as distâncias entre áreas.

2. Unidades domésticas, trabalho e rendimento

O Rio de Janeiro foi uma das metrópoles que mais se beneficiou com o crescimento do emprego na década de 2000, como mostraram os dados analisados em um estudo comparativo sobre trabalho e rendimento nas famílias das regiões metropolitanas brasileiras no perí-

do 2002/2009 (RIBEIRO R., 2012). Nesse período, essa região metropolitana estava entre aquelas onde mais cresceu o nível de ocupação dos componentes das unidades domésticas, depois de Fortaleza, Salvador e Belo Horizonte, e foi a segunda com maior aumento do número médio de pessoas ocupadas por unidade doméstica, depois de Belo Horizonte. Isso mostra o quanto o crescimento do emprego na RM do Rio de Janeiro, nessa década, foi importante.

Tendo em vista as diferenças na composição dos arranjos domésticos, no capital cultural e na composição sócio-ocupacional entre áreas, a incorporação dos componentes das unidades domésticas⁵ no mercado de trabalho apresentava algumas variações. Nas áreas de tipo Superior e Médio Superior encontravam-se os maiores níveis de ocupação dos componentes daquelas unidades no mercado de trabalho, 55,% e 53,5%, respectivamente, em 2000. Enquanto nos tipos Populares esse percentual estava próximo de 50%, indicando a maior facilidade de acesso da população das duas primeiras áreas, dados os seus atributos, àquele mercado (Tabela 7.3).

Ao longo da década, o crescimento do emprego, propiciado pelo crescimento econômico, ocorreu em todas as áreas da RMRJ, sendo em média de 10,7%, e, com exceção da área de tipo Popular, foi bem superior ao aumento da população no mesmo período (Tabela 7.1). Em todas as áreas, o aumento do nível de ocupação⁶ da força de trabalho doméstica no mercado de trabalho, nessa região metropolitana, ocorreu principalmente por conta do aumento da incorporação de cônjuges, que passou de 39,2%, em 2000, para 56,0 %, em 2010, um aumento de 42,8%, quatro vezes mais elevado que a média, o que fez com que seu nível de ocupação passasse a ser maior que o dos filhos de 16 anos e mais. Em 2000, ocorria o inverso (gráficos 7.3 e 7.4). A maior parte do aumento do nível de ocupação de cônjuges no mercado de trabalho se deve à incorporação de mulheres com essa posição na unidade doméstica, 32,2%, sendo a outra parte devida à reconfiguração dos papéis familiares, que levou para a posição de cônjuge uma

⁵ Quando nos referimos à força de trabalho doméstica, estamos falando do conjunto de pessoas das unidades domésticas composto pela pessoa responsável pelo domicílio, cônjuge, filhos de 16 anos e mais, outros parentes e agregados e ou conviventes, no caso do Censo de 2010. Não estão incluídos os pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregado.

⁶ O nível de ocupação é dado pelo percentual de pessoas de 10 anos e mais ocupadas, em relação ao total de pessoas com essa idade.

parcela significativa de homens, cujo nível de ocupação no mercado de trabalho era bem mais alto, 70,4%, em 2000, e 78,8%, em 2010, superior mesmo ao de homens na posição de responsáveis. Em 2000, 9,6% dos cônjuges eram homens, em 2010, 26,9%. Houve também um pequeno aumento do nível de ocupação de filhos de 16 anos e mais, 5,7%, enquanto os responsáveis pelas unidades domésticas mantiveram praticamente o mesmo nível de incorporação ao mercado que no início da década, em torno de 63%.

Tabela 7.3 – Características socioeconômicas das unidades domésticas - RMRJ - 2000/2010

Características socioeconômicas	Tipologia socioespacial segundo os distritos					Total
	Superior	Médio Superior	Popular Médio	Popular Operário	Popular	
2000						
Nível de ocupação no mercado de trabalho	55,0%	53,5%	50,5%	49,6%	49,5%	51,4%
Pessoas aposentadas	15,4%	10,4%	6,9%	4,7%	6,4%	8,1%
Pessoas c/ rend. trabalho ou aposent/pensão	70,4%	63,8%	57,4%	54,4%	55,9%	59,5%
Dirigentes e prof. de nível superior	32,9%	13,9%	5,8%	2,4%	3,6%	10,7%
Responsáveis dirigentes e prof. de nível superior	37,4%	15,6%	5,8%	2,3%	3,8%	11,6%
Rendimento médio de todos os trabalhos (1)	3.799,27	1854,89	1178,78	874,65	938,43	1.650,92
Rendimento médio de outros tipos (1)	1.073,06	407,26	225,22	125,53	165,12	359,72
Desigualdade dos rendimentos médios do trabalho	2,3	1,1	,7	,5	,6	1,0
Distribuição do total de rendimentos do trabalho	39,0%	17,2%	29,8%	10,7%	3,3%	100,0%
2010						
Nível de ocupação no mercado de trabalho	60,5%	59,0%	56,1%	55,2%	54,2%	56,9%
Pessoas aposentadas	19,7%	15,7%	13,5%	10,2%	11,4%	13,7%
Pessoas c/ rend. trabalho ou aposent/pensão	80,2%	74,7%	69,6%	65,4%	65,6%	70,6%
Dirigentes e prof. de nível superior	39,2%	17,9%	8,6%	3,9%	6,1%	13,8%
Responsáveis dirigentes e prof. de nível superior	42,3%	18,8%	8,3%	3,5%	5,7%	14,4%
Rendimento médio de todos os trabalhos (1)	3.970,34	1.827,71	1.169,19	914,07	990,07	1.671,31
Rendimento médio de outros tipos (1)	1.344,48	453,09	255,26	147,41	202,84	427,56
Desigualdade dos rendimentos médios do trabalho	2,4	1,1	,7	,5	,6	1,0
Distribuição do total de rendimentos do trabalho	40,1%	16,2%	28,0%	12,1%	3,7%	100,0%
2000/2010						
Nível de ocupação no mercado de trabalho	10,0%	10,4%	11,1%	11,3%	9,5%	10,7%
Pessoas aposentadas	27,9%	51,8%	96,9%	114,2%	78,0%	70,0%
Pessoas c/ rend. trabalho ou aposent/pensão	13,9%	17,1%	21,4%	20,3%	17,3%	18,7%
Dirigentes e prof. de nível superior	19,4%	28,8%	48,5%	62,7%	50,4%	29,8%
Responsáveis dirigentes e prof. de nível superior	13,0%	20,1%	43,0%	53,6%	68,3%	23,9%
Rendimento médio de todos os trabalhos (1)	4,5%	-1,5%	-0,8%	4,5%	5,5%	1,2%
Rendimento médio de outros tipos (1)	25,3%	11,3%	13,3%	17,4%	22,8%	18,9%
Distribuição do total de rendimentos do trabalho	2,8%	-6,2%	-6,2%	12,8%	13,9%	

Fonte: IBGE- Microdados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 - Tabulação especial R. Ribeiro - Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ

(1) Os valores rendimentos foram ajustados para 2010, utilizando-se o INPC.

Em duas áreas, as de tipo Popular Operário e Popular Médio, os aumentos do nível de ocupação da força de trabalho doméstica foram ligeiramente superiores à media metropolitana: pouco mais de

11%. Nos dois casos, houve incorporação de cônjuges ao mercado de trabalho em proporções superiores à média, 51,2% e 45,1%, respectivamente. No tipo Popular Médio, ocorreu também um crescimento do nível de ocupação de filhos de 16 anos e mais superior à média, 6,8%. O aumento mais significativo de componentes das unidades domésticas ocupados nessas áreas se deve ao aumento do volume de trabalhadores em ocupações da base da estrutura sócio-ocupacional, principalmente no setor serviços, justamente aquele que tradicionalmente ocupa mais mão de obra feminina. Esses dados vão ao encontro do que afirma Pochmann (2012) ao discutir a questão do surgimento de uma “nova classe média”: o que ocorreu o Brasil na última década foi “o fortalecimento das classes populares assentadas no trabalho” (p. 10), ou seja, “Na sua maioria, os postos de trabalho concentraram-se na base da pirâmide social, uma vez que 95% das vagas abertas tinham remuneração mensal de até 1,5 salário-mínimo” (p. 19). O autor chama ainda a atenção para o fato de que 60% das ocupações geradas na faixa do salário-base absorveram mulheres.

Gráfico 7.3 – Níveis de ocupação no mercado de trabalho por posição na unidade doméstica – RMRJ – 2000

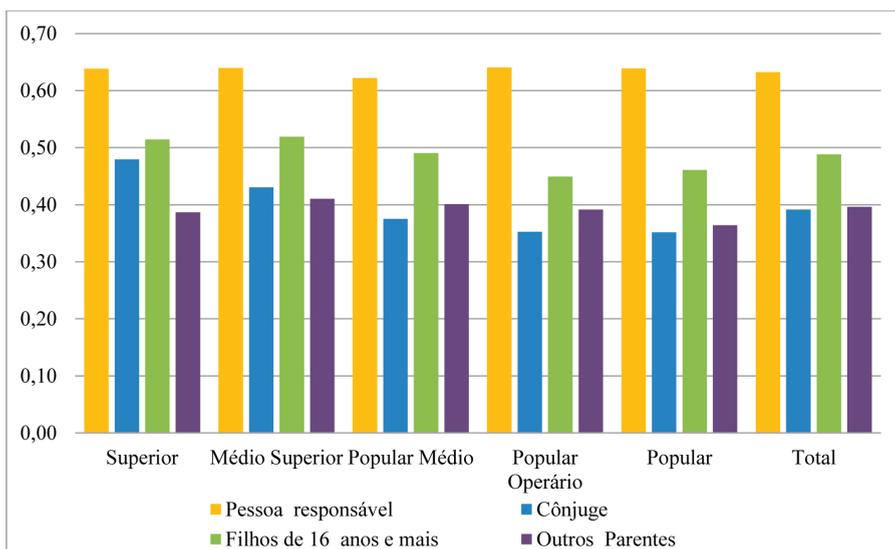
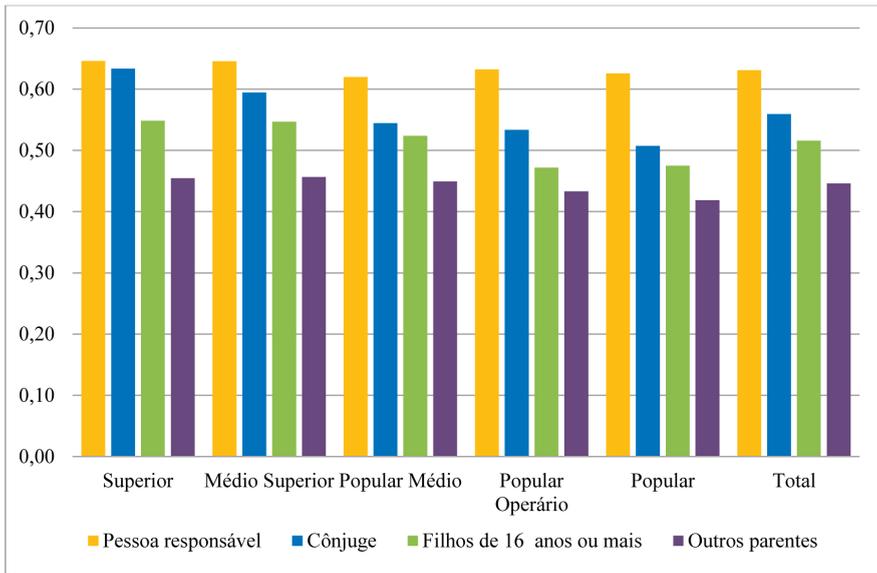


Gráfico 7.4 – Níveis de ocupação no mercado de trabalho por posição na unidade doméstica – RMRJ – 2010



No final da década, a composição da força de trabalho doméstica continuava quase tão concentrada, 91,7%, quanto no início, 92,5%, nas pessoas com essas mesmas posições no domicílio. Isso que refletia, em parte, a própria composição das unidades domésticas, em sua maioria nucleares, apresentando algumas variações quanto à participação de cada um dos seus componentes, o que decorria da evolução de seus níveis de ocupação. Os responsáveis pelas unidades domésticas perderam um pouco de seu peso nesse conjunto, passando a representar 47,6%, ao invés de 50,3%; os cônjuges aumentaram sua participação de 19,9% para 24,8%, e os filhos de 16 anos e mais passaram a ser a terceira pessoa mais importante da força de trabalho doméstica, representando 19,3%, em lugar de 22,3%, em 2000. As diferenças quanto a essa composição, nos diversos tipos de área eram pequenas.

Além de maior proporção de pessoas trabalhando, as áreas de tipo Superior e Médio Superior tinham também maior proporção de aposentados/pensionistas, 15,4% e 10,4%, em 2000. Nas três áreas Populares essas proporções eram bem mais reduzidas, menos do que 7%. Tais diferenças estariam relacionadas não só à composição etária dessas áreas, mas também ao nível de regulamentação do trabalho e de proteção social do pessoal ocupado em cada uma delas. Como mostra-

mos em trabalho sobre famílias nas regiões metropolitanas brasileiras Ribeiro R. (2012), em 2002, na periferia metropolitana da RMRJ, onde estão em grande parte as áreas classificadas na tipologia socioespacial como Populares, o trabalho não regulamentado era mais frequente, envolvendo 49,9% dos componentes das unidades domésticas ocupados, do que no município núcleo, 40,9%.

Durante a década, houve acentuado crescimento de aposentados/pensionistas em todas as áreas, mas principalmente no conjunto das áreas de tipo Popular, aquelas onde a população mais envelheceu. Na área Popular Operária, a proporção de aposentados mais que duplicou, passando de 4,7% para 10,2% e, na de tipo Popular Médio, aumentou 97%, passando de 6,9% para 13,5%.

O aumento do percentual de componentes das unidades domésticas, tanto na condição de ocupados quanto de aposentados/pensionistas, fez com que aumentasse a proporção de pessoas com rendimento dessas fontes em todas as áreas, mas principalmente nas de tipo Popular Médio, 21,4%, e Popular Operário, 20,3%. Apesar desses aumentos, continuou existindo uma grande distância entre as áreas no que diz respeito à proporção de componentes das unidades domésticas com rendimentos. No final da década, 80,2% das pessoas nas unidades domésticas da área tipo Superior e 74,7% da área Médio Superior, proporções acima da média metropolitana, tinham rendimentos dessas fontes, enquanto nas áreas de tipo Popular Operário e Popular esse percentual ficava em torno de 65%.

Na década de 2000, o rendimento médio do trabalho⁷, no conjunto da região metropolitana do Rio de Janeiro, teve um pequeno aumento em valores reais⁸, passando de R\$ 1650,92, em 2000, para R\$ 1671,31 em 2010, uma variação de 1,2%. Essa variação positiva tão diminuta deve-se ao fato de que, desde meados da década de 1990, como mostra M. Ribeiro (2012), ao analisar a evolução do rendimento do trabalho principal nas regiões metropolitanas, vinha ocorrendo uma queda do valor desse rendimento, que só começou a se recuperar a partir de 2005. Dois fatores principais contribuíram para o aumento

⁷ Rendimento médio de todos os trabalhos dos componentes das unidades domésticas, exclusive pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados.

⁸ Os valores de rendimento captados nos Censos Demográficos de 2000 e 2010 têm como referência o mês de julho dos respectivos anos. Para chegar ao seu valor real em 2010, os rendimentos de 2000 foram ajustados para aquela data, usando-se como fator a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

do rendimento médio do trabalho na segunda metade da década: o crescimento do trabalho regulamentado e o aumento do valor do salário-mínimo. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tudo indica que, entre esses fatores, o aumento do salário-mínimo tenha sido o de maior relevância para o crescimento do rendimento médio do trabalho, uma vez que o aumento do trabalho regulamentado não foi muito intenso. Tomando como parâmetro o salário-mínimo nacional, vemos que este passou de R\$ 151,00, em 2000, para R\$ 510,00, em 2010, o que significa um aumento de 238%. Descontada a inflação no período, esse aumento seria de 69,3% em valores reais⁹.

Quanto ao aumento do trabalho regulamentado¹⁰, mostramos (RIBEIRO R., 2012) que, entre 2002 e 2009, o aumento de pessoas responsáveis pela família, cônjuges e filhos adultos com esse tipo de trabalho na RMRJ foi relativamente pequeno, apenas 7%, se comparado ao que ocorreu em outras regiões metropolitanas. Já em 2002, mais da metade delas, 54,7%, tinha essa condição, passando a 58,5%, em 2009. Esse aumento foi um pouco maior, 9%, nos municípios da periferia metropolitana, onde no início da década mais pessoas realizavam trabalho considerado precário.

O rendimento médio de todos os trabalhos, dos componentes ocupados das unidades domésticas, em cada uma das áreas, refletia não só sua composição sócio-ocupacional como o capital cultural e a cor desses componentes. Como mostrou M. Ribeiro (2012), a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cada ano de escolaridade representava um aumento de 11,0% do rendimento do trabalho principal das pessoas de 25 a 59 anos, enquanto o fato de ter cor parda ou preta o diminuía em 23,2% e 19,8% , respectivamente. Assim, na área de tipo Superior onde, em 2010, 39,2% dos componentes das unidades domésticas exerciam ocupações das categorias superiores (dirigentes e profissionais de nível superior), a maioria absoluta, 74,7% das unidades domésticas, tinha responsáveis de cor branca e

⁹ Descontada a inflação no período 2000/ 2100, utilizando o INPC, o valor real do salário-mínimo em 2010 seria de R\$ 301,32.

¹⁰ O trabalho regulamentado é aquele exercido por empregados com carteira de trabalho assinada, por militares e funcionários públicos estatutários e por pessoas na posição de empregadores. O trabalho precário é aquele dos empregados sem carteira, trabalhadores por conta própria, trabalhadores não remunerados e trabalhadores para o autoconsumo ou na construção para uso próprio.

quase metade deles, 47,9%, nível de instrução superior, a média dos rendimentos do trabalho era de R\$ 3970,30. Na medida em que se passava dessa área para outras com posição mais baixa na hierarquia socioespacial, onde tanto a presença daqueles profissionais como o nível de escolaridade dos responsáveis pelas unidades domésticas eram menores, e sua composição por cor revelava uma crescente proporção de pardos e pretos, o rendimento médio do trabalho diminuía, chegando a R\$ 914,07, no tipo Popular Operário. Em oposição à de tipo Superior, nessa área, apenas 3,9% dos componentes ocupados das unidades domésticas exerciam ocupações incluídas nas categorias superiores, sendo em sua absoluta maioria 74,5% trabalhadores manuais do Secundário, do Terciário Especializado e não Especializado; apenas 3,3% dos responsáveis pelas unidades domésticas tinham nível de instrução superior completo e a maioria, 65,2%, era de pardos ou pretos. Reforça essa diferença o fato de que os rendimentos médios do trabalho das categorias superiores e médias, na área de tipo Superior, eram pelo menos 50% mais elevados do que o de pessoas nas mesmas categorias sócio-ocupacionais em outros tipos de área. Essa diferença pode decorrer da composição dessas categorias em cada uma das áreas, mas também pode ser devida ao chamado “efeito território”, como mostrou M. Ribeiro (2012).

As diferenças significativas entre as cinco áreas que compõem a RMRJ, tanto na composição da sua força de trabalho quanto nos seus rendimentos médios, apontariam, como já mostrado por Vetter (1981), para uma segregação residencial da população economicamente ativa (PEA) nesta região metropolitana. Saber o quanto essa segregação se tornou mais ou menos intensa nestes últimos 30 anos e de que maneira recorta seu território demanda um estudo específico e seria um passo importante para aprofundar o conhecimento da organização do espaço social dessa metrópole.

A evolução dos rendimentos médios do trabalho, ao longo da década, não foi a mesma em todas as áreas: na de tipo Popular ocorreu o maior aumento, 5,5%, enquanto nas de tipo Popular Operário e de tipo Superior foi de 4,5%. Nos dois outros tipos de área, Médio Superior e Popular Médio, houve pequena redução -1,5% e -0,8%, respectivamente. Essas variações se deviam tanto a diferenças na composição sócio-ocupacional dessas áreas, quanto a oscilações nos rendimentos das categorias de pessoas ocupadas, em cada uma delas.

Dados os aumentos do rendimento médio do trabalho e da pro-

porção de pessoas ocupadas, a participação das áreas Popular e Popular Operária no total da renda gerada pelo trabalho aumentou mais do que nas outras, 13,9% e 12,8%, respectivamente, mas tendo em vista o baixo nível daqueles rendimentos nessas áreas essa participação continuou sendo reduzida, 3,7% e 12,1%, diante da importância de sua população no contexto da RMRJ, 7,5% e 23,8%, respectivamente (Tabela 7.1). Ao mesmo tempo, um aumento de 4,5% no rendimento de trabalho na área Superior, equivalente ao observado no tipo Popular Operário, implicou em maior concentração da renda do trabalho nessa área, passando de 39% para 40,1%. O peso de sua população no conjunto da região metropolitana, em 2010, era de apenas 14,5%. A razão dessa maior concentração da renda do trabalho na área Superior estaria no aumento do peso dos profissionais de Nível Superior, os únicos que aumentaram sua participação no total de ocupados, 35,5%, e no total dos rendimentos do trabalho, 36,5%, nessa área. Essa categoria teve, na área Superior, um aumento de renda real do trabalho acima da média, 5,2% (Tabela 7.4).

Tabela 7.4 – Participação das categorias sócio-ocupacionais no total de ocupados, no total dos rendimentos do trabalho e média dos rendimentos do trabalho no tipo Superior - RMRJ 2000/2010

Categorias sócio-ocupacionais agregadas (1)	2000			2010			2010/2000		
	Participação no total de ocupados	Participação no total dos rendimentos do trabalho	Rendimentos médios do trabalho (2)	Participação no total de ocupados	Participação no total dos rendimentos do trabalho	Rendimentos médios do trabalho	Participação no total de ocupados	Participação no total dos rendimentos do trabalho	Rendimentos médios do trabalho
Dirigentes	7,2%	23,8%	12.488,13	5,4%	16,8%	12.432,44	-25,7%	-29,2%	-0,4%
Profissionais de nível superior	24,4%	35,3%	5.492,37	33,1%	48,1%	5.780,17	35,5%	36,5%	5,2%
Pequenos empregadores	4,2%	8,3%	7.542,52	2,8%	4,5%	6.297,75	-32,9%	-46,4%	-16,5%
Ocupações médias	30,5%	21,8%	2.717,85	28,3%	21,4%	2.993,19	-7,0%	-2,0%	10,1%
Trabalhadores do terciário especializado	12,3%	5,1%	1.574,22	10,8%	4,2%	1.537,38	-12,7%	-18,5%	-2,3%
Trabalhadores do secundário	7,4%	2,9%	1.469,90	6,7%	2,3%	1.370,11	-10,2%	-19,9%	-6,8%
Trabalhadores do terciário não-especializado	13,6%	2,7%	759,52	12,7%	2,7%	834,81	-6,6%	-1,8%	9,9%
Trabalhadores agrícolas	0,3%	0,1%	1.473,48	0,3%	0,1%	926,19	-19,2%	-51,4%	-37,1%
Total	100,0%	100,0%	3.799,27	100,0%	100,0%	3970,34			4,5%

Fonte: IBGE - Microdados dos Censos Demográficos de 2000 - Elaboração R. Ribeiro. Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ

(1) Inclui somente pessoas ocupadas com declaração de ocupação

(2) Valores ajustados para 2010, utilizando o INPC.

No início da década o rendimento médio do trabalho na área Superior era 2,3 vezes maior que no conjunto da região metropolitana, e

passou para 2,4 vezes, em 2010. A desigualdade dos rendimentos médios do trabalho só aumentou entre a área de tipo Superior e as demais áreas, enquanto que as diferenças entre estas últimas se mantiveram.

Em 2000, na RMRJ, os rendimentos médios do trabalho representavam 70,5% do rendimento domiciliar, as aposentadorias/pensões 22,5% e outros tipos de rendimento 7%, como foi mostrado em trabalho sobre famílias e desigualdade intrametropolitana nessa metrópole (RIBEIRO R., 2010). Em 2010 não foi mais possível desagregar os diferentes tipos de rendimento cuja fonte não fosse o trabalho, de modo a avaliar sua importância na formação da renda total dos domicílios¹¹. O que se pode dizer é que os rendimentos que não eram de trabalho e que, em 2000, representavam, 29,5% dessa renda, em 2010, aumentaram um pouco o seu peso que passou a ser de 30,9% (Tabela 7.5). Tanto no início quanto no final da década, o conjunto dos outros tipos de rendimento tinha maior peso na área de tipo Superior, 33,3%, em 2000, e 37,5%, em 2010. Partindo do pressuposto de que, tal como em 2000, o peso dos rendimentos de aposentadoria/pensão continuasse sendo o mais importante no conjunto de rendimentos de outros tipos, entende-se por que na área de tipo Superior, cuja população era mais velha e portanto com maior percentual de aposentados, esses rendimentos representassem maior parcela da renda total do domicílio. Além disso, nessa área, os rendimentos médios do trabalho, sendo mais elevados, se refletiam em valores de aposentadoria/pensão também mais altos dando a seus habitantes maior capacidade de poupança e investimento que poderia reverter em outros rendimentos que complementassem os rendimentos daquelas fontes. Na medida em que se passava para áreas menos bem situadas na hierarquia socioespacial, onde os componentes das unidades domésticas tendiam a ser mais jovens e a maioria dos ocupados eram trabalhadores manuais, eram menores a proporção de aposentados e o peso dos outros tipos de rendimento que, tanto no início quanto no final da década, chegava a seu valor mais baixo, em torno de 22% na área tipo Popular Operário.

¹¹ No Censo de 2010, há apenas a informação sobre se a pessoa tinha rendimento de aposentadoria ou pensão de instituto de previdência oficial e qual o valor do total de rendimentos de outras fontes que não o trabalho: aposentadoria ou pensão de instituto de previdência oficial (federal, estadual ou municipal; Programa Social (Bolsa Família ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ou outros); juros de poupança, aplicações financeiras, aluguel, pensão ou aposentadoria de previdência privada, entre outras.

Tabela 7.5 – Participação de diferentes tipos de rendimento na composição da renda domiciliar - RMRJ- 2000/2010

Tipologia socioespacial	2000			2010			2000/2010	
	Rendimentos de todos os trabalhos (1)	Outros rendimentos (1)	Total	Rendimentos de todos os trabalhos	Outros rendimentos	Total	Rendimentos de todos os trabalhos	Outros rendimentos
Superior	66,7%	33,3%	100,0%	64,3%	35,7%	100,0%	-3,6%	7,2%
Médio Superior	71,1%	28,9%	100,0%	70,5%	29,5%	100,0%	-0,9%	2,2%
Popular Médio	72,7%	27,3%	100,0%	72,0%	28,0%	100,0%	-1,0%	2,6%
Popular Operário	77,7%	22,3%	100,0%	77,3%	22,7%	100,0%	-0,5%	1,8%
Popular	74,0%	26,0%	100,0%	72,7%	27,3%	100,0%	-1,8%	5,1%
Total	70,5%	29,5%	100,0%	69,1%	30,9%	100,0%	-2,0%	4,8%

Fonte: IBGE - Microdados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 - Elaboração R. Ribeiro. Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ

(1) Os valores dos rendimentos foram ajustados para 2010, utilizando-se o INPC.

O aumento desses outros tipos de rendimento, 19,8%, durante a década, foi muito maior que o do trabalho, e ocorreu em todas as áreas com diferentes intensidades, sendo mais forte no tipo Superior, 27%, e no tipo Popular, 24,8%. Assim, seu valor médio se aproximou do valor do rendimento do trabalho e seu peso na formação da renda domiciliar aumentou em todas as áreas, principalmente nessas duas.

2. Unidades domésticas e renda domiciliar *per capita*

Durante a década de 2000, a renda média do trabalho aumentou pouco e, embora o crescimento dos outros tipos de rendimentos tenha sido bastante significativo e contribuído para aumentar a renda domiciliar, seu peso na formação dessa renda não justificava por si só o crescimento acentuado da renda *per capita*, 20,7% (Tabela 7.6). As mudanças demográficas e as transformações nas unidades domésticas contribuíram muito para esse aumento. Por um lado, o fato de a sociedade brasileira estar passando pela segunda transição demográfica levou-a a beneficiar-se, ao mesmo tempo, da queda da fecundidade e do envelhecimento da população. Por outro, constatou-se uma maior diversificação dos arranjos domiciliares, favorecida também por mudanças de valores e comportamentos relacionados à família, ao casamento e aos papéis masculinos e femininos. Esse conjunto de fatores contribuiu para a redução do tamanho das unidades domésticas e, especialmente, da presença de crianças e adolescentes.

Resultados semelhantes foram encontrados por Gori Maia e Sakamoto (2014) para o conjunto do país. Em trabalho desses autores, ba-

seado em análise de dados das PNADs de 1981 a 2011, vê-se que nas áreas urbanas brasileiras a elevação da renda total das famílias foi de 38%. Entre os fatores que concorreram para essa melhora da renda *per capita* estão a maior participação de casais sem filhos e de pessoas que vivem sozinhas e a redução percentual de casais com filhos pequenos entre os arranjos domésticos.

O envelhecimento da população também não chegou ainda a um patamar em que constitua uma sobrecarga financeira para as unidades domésticas. A proporção de pessoas aposentadas e pensionistas de institutos de previdência oficiais aumentou significativamente, bem como os valores de seus rendimentos de forma que os idosos passaram a contribuir mais para o orçamento de suas unidades domésticas, quando não arcando com grande parte dele. Tais mudanças, associadas ao crescimento do emprego e do percentual de pessoas com rendimento, tiveram como consequência, uma queda na taxa de dependência econômica¹² que passou, no conjunto das unidades domésticas da RMRJ, de 1,1 pessoas, em 2000, para 0,7, em 2010. Essa relação era menor na área Superior, 0,6, em 2000, e aumentava na medida em que passava desse tipo de área para outras com pior posição na hierarquia socioespacial, onde não só o tamanho das unidades domésticas era maior, devido à presença mais acentuada de casais com filho, como a proporção de filhos de até 15 anos era mais elevada, enquanto a proporção de pessoas ocupadas e aposentadas era mais baixa. Dessa forma, a taxa de dependência econômica nas áreas de tipo Popular Operário e Popular chegava a 1,4 pessoas, mais que o dobro da observada na área de tipo Superior.

¹² Consideramos como taxa de dependência econômica a relação entre o total de pessoas não ocupadas e não aposentadas ou pensionistas e o total de pessoas ocupadas e aposentadas ou pensionistas.

Tabela 7.6 – Indicadores da renda domiciliar *per capita* - RMRJ - 2000/2010

Indicadores da renda domiciliar <i>per capita</i> (1)	Tipologia socioespacial segundo os distritos					Total
	Superior	Médio Superior	Popular Médio	Popular Operário	Popular	
2000						
Taxa de dependência econômica	0,6	0,9	1,2	1,4	1,4	1,1
Renda média domiciliar <i>per capita</i> (2)	3.097,22	1.259,41	704,06	450,37	521,46	1.117,74
Desigualdade da renda domiciliar <i>per capita</i>	2,8	1,1	0,6	0,4	0,5	1,0
Distribuição da renda domiciliar <i>per capita</i>	46,0%	16,5%	26,3%	8,5%	2,8%	100,0%
2010						
Taxa de dependência econômica	0,4	0,6	0,7	0,9	0,9	0,7
Renda média domiciliar <i>per capita</i> (2)	3.821,97	1.454,66	823,49	566,14	655,37	1.349,13
Desigualdade da renda domiciliar <i>per capita</i>	2,8	1,1	,6	,4	,5	1,0
Distribuição da renda domiciliar <i>per capita</i>	47,6%	15,5%	24,3%	9,4%	3,2%	100,0%
2000/2010						
Taxa de dependência econômica	-36,1%	-35,4%	-35,7%	-34,4%	-33,4%	-34,5%
Renda média domiciliar <i>per capita</i> (2)	23,4%	15,5%	17,0%	25,7%	25,7%	20,7%
Distribuição da renda domiciliar <i>per capita</i>	3,5%	-5,7%	-7,5%	11,3%	12,4%	

Fonte: IBGE - Microdados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 - Tabulação especial R. Ribeiro - Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ

(1) Inclui todas as unidades domésticas.

(2) Os valores dos rendimentos foram ajustados para 2010, utilizando-se o INPC.

Em todas as áreas houve redução das taxas de dependência econômica durante a década, com pequenas diferenças entre elas, sendo um pouco maiores nas áreas de tipo Superior, Médio Superior e Popular Médio, mais de 35%, enquanto nas outras duas ficou entre 33% a 34%. Em 2010, em todas as áreas, a taxa de dependência econômica era inferior a 1%.

Mas não só a taxa de dependência é fundamental para explicar a variação da renda domiciliar *per capita* das unidades domésticas nas diferentes áreas do território metropolitano. O mercado de trabalho recompensa de maneiras distintas as pessoas ocupadas e são múltiplos os atributos considerados na definição dos rendimentos de trabalho, como mostra M. Ribeiro (2012). Por outro lado, a política de implementação do salário-mínimo, adotada na última década, favoreceu mais algumas ocupações, cujos rendimentos são mais diretamente influenciados por sua variação, principalmente os de trabalhadores manuais menos qualificados, os trabalhadores de salário-base, como chamou a atenção Pochmann (2012). Os rendimentos de aposentadoria, que representam a maior parte dos outros tipos de rendimento, irão, de certa forma, refletir os rendimentos de trabalho em cada uma das áreas.

Deste modo, o fato de ter maior rendimento médio tanto do tra-

balho quanto de outros tipos, associado à menor taxa de dependência econômica, fazia com que, em 2000, a área de tipo Superior tivesse o maior rendimento domiciliar *per capita*, R\$ 3097,22, ou 6,1 salários-mínimos (em valores de 2010), isto é, mais que o dobro da área Médio Superior. Na medida em que se passava dessa área para outras com pior posição na hierarquia socioespacial, com menores rendimentos do trabalho e de outros tipos e maiores taxas de dependência, a renda domiciliar *per capita* diminuía, chegando a R\$ 450,37 na área de tipo Popular Operário, a mais pobre.

Se, ao longo da década de 2000, a renda domiciliar *per capita* aumentou em todas as áreas da região metropolitana, a intensidade desse aumento foi bastante diversa. Essa variação refletiria tanto a intensidade das mudanças demográficas quanto o impacto das mudanças econômicas em cada uma delas. A seguir, procuramos sintetizar o que os dados sobre as mudanças nessas duas dimensões nos indicam.

As áreas onde houve maior aumento da renda domiciliar *per capita*, 25,7%, foram a Popular Operária e Popular. Na primeira, o maior aumento do nível de ocupação da força de trabalho doméstica, 11,3%, acompanhado de forte aumento do rendimento médio do trabalho, 4,5%, se comparado com o valor alcançado no conjunto da metrópole, foram responsáveis pelo crescimento de 12,8% do volume da renda do trabalho nessa área, o que teve um efeito positivo na sua renda *per capita*. Soma-se a isso, o fato de o percentual de aposentados ter mais que duplicado e o rendimento médio de outros tipos crescido bastante, 17,4%, passando a contribuir um pouco mais na formação da renda total. Embora tenha havido mudanças nos fatores demográficos, estas foram menos significativas que nas outras áreas, o que poderia indicar que ali o aumento do percentual, tanto de ocupados quanto de aposentados, bem como dos valores dos rendimentos de trabalho e de outros tipos seriam mais relevantes para a variação positiva da renda domiciliar *per capita* do que as mudanças demográficas.

Na área Popular, ao contrário, as mudanças demográficas foram mais significativas e se expressaram tanto na redução do número médio de componentes das unidades domésticas e de filhos quanto na proporção daqueles que tinham até 15 anos de idade. Ao mesmo tempo, os rendimentos médios do trabalho tiveram o maior aumento entre todas as áreas, 5,5%, o que se deve à sua composição sócio-ocupacional, fazendo com que o volume da renda de trabalho nessa área crescesse significativamente, 13,9%. Ocorreu também ali, o maior

crescimento dos rendimentos de outros tipos, 22,8%, acarretando um aumento do seu peso na formação da renda total, 5,1%, valor acima da média metropolitana. Embora nessa área o aumento do percentual de aposentados tenha sido forte, 78%, não chegou a ser tão acentuado quanto na área Popular Operária, o que nos leva a pensar na possibilidade de que o significativo aumento dos outros tipos de rendimento possa estar também vinculado à maior participação de rendimentos de outras fontes, mais provavelmente provenientes de políticas de transferência de renda. Infelizmente não é possível confirmar essa hipótese por falta de dados para detalhar a composição desse tipo de rendimento.

Na área de tipo Superior, que teve o segundo maior aumento do rendimento domiciliar *per capita*, 23,4%, também houve mudanças demográficas significativas como a redução de 20,2% no número médio de filhos, o que seria em grande parte responsável pela forte redução da taxa de dependência econômica, -36,4%, nessa área. Essa redução ocorreu por conta do crescimento mais acentuado de unidades domésticas unipessoais, de casais sem filho e de outros tipos nessa área, durante a década de 2000, como foi visto no início deste capítulo (Gráficos 7.1 e 7.2). Por outro lado, ocorreu um aumento do rendimento médio do trabalho mais elevado que a média metropolitana, 4,5%, e o crescimento de outros tipos de rendimento foi tão significativo, 27%, que aumentou ainda mais sua participação na formação da renda domiciliar que passou de 33,3%, em 2000, para 35,7%, em 2010, um aumento de 7,1%. Esses dados indicam que, nessa área, tanto as mudanças demográficas quanto econômicas tiveram importância para o aumento de sua renda domiciliar *per capita*, sem que fique claro se alguma delas teve prevalência sobre a outra.

Nas áreas de tipo Médio Superior e Popular Médio, o rendimento médio domiciliar *per capita* cresceu a níveis mais baixos que a média metropolitana. Na primeira, como foi visto, os rendimentos médios do trabalho tiveram a maior queda, - 1,5%, e os outros tipos de rendimento o menor aumento entre todas as áreas, 11,3%. Ainda assim, foi possível ter um aumento de 15,5% da renda domiciliar *per capita*, propiciado principalmente por mudanças demográficas como a maior redução de famílias de casais com filho, - 17,3%, e redução do número médio de componentes, principalmente de filhos, 20,8%. Nessa área, a variação dos fatores econômicos que definem as condições de formação de sua renda domiciliar não foi expressiva. Já no tipo Popular

Médio, a queda nos rendimentos médios do trabalho foi bem menor, 0,8%. Nessa área, houve mudanças demográficas em níveis próximos aos observados no tipo Médio Superior, tendo destaque à redução do tamanho das unidades domésticas. Por outro lado, o aumento significativo do nível de ocupação, 11,1%, não foi acompanhado por aumento dos rendimentos médios de trabalho, ao contrário. Ao mesmo tempo, a proporção de aposentados quase duplicou, mas os rendimentos médios de outros tipos aumentaram menos que a média, 13,3%. Nessa área, os dados indicariam que as mudanças nas unidades domésticas parecem ter sido as maiores responsáveis pelo fato de que, apesar da redução dos rendimentos do trabalho, tenha havido um ganho de 17% na renda domiciliar *per capita*. Além disso, o crescimento dos outros tipos de rendimento, embora tenha sido inferior à média metropolitana, também teria contribuído para esse resultado.

Esses dados mostram que, nas cinco áreas em que foi dividida a RMRJ, tendo em vista a análise das mudanças na organização social do seu território, na década de 2000, os fatores demográficos e econômicos, associados a mudanças ocorridas no país, nesse período, podem ter tido impactos distintos. Para uma análise mais precisa do efeito de cada um deles, seria necessário um tratamento estatístico mais refinado, o que não pôde ser feito nesse momento, mas será realizado adiante.

Se, como vimos, a renda do trabalho era concentrada na área de tipo Superior, essa concentração era ainda mais intensa no que se refere à parcela da renda domiciliar *per capita* gerada no território metropolitano e apropriada pelas unidades domésticas nessa área: 46% no início da década. Isso se deve não apenas às diferenças de rendimentos médios do trabalho entre áreas, decorrentes de sua composição sócio-ocupacional, mas também ao fato de que, na área de tipo Superior, os arranjos domésticos tinham um perfil mais favorável não só no que diz respeito à sua organização para o trabalho e obtenção de renda como também à divisão dessa renda, uma vez que se tratava de unidades domésticas com menor número de pessoas, especialmente de crianças e adolescentes, e maior número de pessoas com rendimento.

Entre 2000 e 2010, embora a renda domiciliar *per capita* tenha aumentado mais nas áreas de tipo Popular e Popular Operário, e estas tenham elevado sua participação na renda total em 12,4% e 11,3%, respectivamente, a renda domiciliar ficou ainda mais concentrada na

área de tipo Superior, 47,6%, no final da década. Essa concentração fica ainda mais significativa quando comparada ao peso da população, em torno de 14%, e das unidades domésticas nessa área, aproximadamente 17%, tanto no início quanto no final da década. A intensificação da concentração da renda domiciliar *per capita* na área de tipo Superior se deve ao significativo aumento das unidades domésticas com responsáveis na categoria de Profissionais de Nível Superior, cuja participação no total de domicílios dessa área aumentou 33,4%, e no total de sua renda doméstica 36,4% (Tabela 7.7), representando uma certa “elitização” dessa área que, como foi visto, ficou mais distante das demais. Os únicos outros tipos de unidades domésticas que aumentaram seu peso na composição dessa área foram aqueles com responsáveis na categoria de Trabalhadores do Terciário não Especializado, cujo peso no total de domicílios aumentou 9,4%, e a participação no total de rendimentos 8,9%.

Tabela 7.7 – Unidades domésticas por categoria sócio-ocupacional do responsável, rendimento médio domiciliar *per capita* e rendimentos do trabalho e média dos rendimentos do trabalho no tipo Superior - RMRJ 2000/2010

Categorias sócio-ocupacionais dos responsáveis (1)	2000			2010			2000/2010		
	Rendimento médio domiciliar <i>per capita</i> (2)	Participação na renda total dos domicílios	Participação no total domicílios	Rendimento médio domiciliar <i>per capita</i>	Participação na renda total dos domicílios	Participação no total domicílios	Rendimento médio domiciliar <i>per capita</i>	Participação na renda total dos domicílios	Participação no total domicílios
Dirigentes	7.080,48	24,0%	11,3%	9.768,42	17,4%	7,4%	38,0%	-27,4%	-34,2%
Profissionais de nível superior	4.624,39	36,4%	26,1%	5.924,89	49,7%	34,9%	28,1%	36,7%	33,4%
Pequenos empregadores	5.642,46	9,3%	5,5%	5.514,53	4,6%	3,4%	-2,3%	-50,9%	-37,2%
Ocupações médias	2.661,51	20,9%	26,1%	3.312,18	21,0%	26,3%	24,4%	0,3%	0,8%
Trabalhadores do terciário especializado	1.372,00	4,6%	11,2%	1.528,39	3,3%	9,0%	11,4%	-28,3%	-19,5%
Trabalhadores do secundário	996,00	2,7%	9,1%	1.042,21	1,8%	7,3%	4,6%	-32,5%	-19,4%
Trabalhadores do terciário não especializado	635,07	2,0%	10,4%	791,07	2,2%	11,4%	24,6%	8,9%	9,4%
Trabalhadores agrícolas	1.378,05	0,2%	0,4%	1.120,06	0,1%	0,3%	-18,7%	-52,5%	-26,9%
Total	3.323,10	100,0%	100,0%	4.156,29	100,0%	100,0%	25,1%		

Fonte: IBGE / Microdados dos Censos Demográficos de 2000 - Elaboração R. Ribeiro. Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ

(1) Incluídas as unidades domésticas cujos responsáveis estavam ocupados e tinham ocupação declarada

(2) Os valores dos rendimentos foram ajustados para 2010 utilizando-se o INPC

Considerações finais

O crescimento do emprego e do trabalho assalariado registrado, frutos da recuperação da economia a partir de meados da década de 2000, e de uma política econômica voltada para o crescimento do mercado interno, associados a uma política de valorização do salário-mínimo, favoreceram o aumento dos rendimentos do trabalho, prin-

principalmente das camadas populares. Essas transformações atingiram com diferentes intensidades as diversas áreas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo, aprofundaram-se transformações demográficas que já vinham ocorrendo no país desde os anos 1970: a queda da fecundidade, o envelhecimento da população e a diversificação dos arranjos domiciliares. Essas mudanças foram responsáveis pela redução do tamanho das unidades domésticas e da presença de filhos, especialmente aqueles de baixa idade, e alteraram o padrão de composição dos arranjos domésticos nas diferentes áreas da metrópole. O envelhecimento da população ainda não representou um peso econômico para as unidades domésticas, pois a população em idade ativa cresceu e continua sendo o maior contingente. Além disso, a ampliação do direito à aposentadoria e o aumento significativo dos rendimentos dessa fonte, durante a década, vieram se somar aos do trabalho dos componentes das unidades domésticas, contribuindo para aumentar sua renda domiciliar.

A evolução dos rendimentos médios do trabalho, durante a década, foi bastante desigual entre as áreas. Houve aumentos nas áreas de tipo Superior, Popular Operário e Popular, enquanto nas outras duas, Médio Superior e Popular Médio, houve redução. Nesse período, a desigualdade entre rendimentos aumentou um pouco entre a área de tipo Superior e as demais áreas, enquanto a desigualdade entre estas permaneceu estável.

A parcela dos rendimentos do trabalho gerada pelos componentes ocupados das unidades domésticas das áreas de tipo Popular Operário e Popular aumentou, durante a década, mais do que aquela gerada na área de tipo Superior, mas não foi suficiente para levar a uma desconcentração da riqueza gerada pelo trabalho, já bastante acentuada no início desse período. A área de tipo Superior continuou a agregar a maior parcela do rendimento total gerado pelo trabalho no conjunto da região metropolitana: aproximadamente 40%.

O aumento de pessoas com rendimento, seja de trabalho ou de aposentadoria, e a redução do tamanho das unidades domésticas, especialmente de crianças e adolescentes, teve como resultado a queda da taxa de dependência econômica em todas as áreas da região metropolitana, contribuindo para o aumento da renda domiciliar *per capita*.

Em todos os tipos de área houve aumento dessa renda, embora não tenha havido aumento do rendimento médio do trabalho em to-

das elas. Nas áreas de tipo Popular, Popular Operário e Superior, onde houve aumento dos rendimentos do trabalho, pode-se dizer que esses foram potencializados por fatores demográficos que possibilitaram maiores aumentos da renda domiciliar *per capita*. Já naquelas onde houve queda dos rendimentos médios do trabalho, ou seja de tipo Médio Superior e Popular Médio, os fatores demográficos compensaram essa desvantagem e propiciaram um aumento ainda que menos intenso da renda domiciliar *per capita*.

Além disso, em todas as áreas houve aumentos significativos dos rendimentos de outros tipos, que em grande parte se devem ao aumento de pessoas aposentadas/pensionistas e de seus rendimentos, contribuindo em certa medida para o aumento da renda domiciliar *per capita*. Nas áreas de tipo Superior, o aumento dessa modalidade de rendimento foi o maior, 27%, e pode ter contribuído também para o aumento da concentração da renda domiciliar *per capita* nessa área. Nas áreas de tipo Médio Superior e Popular Médio, contrabalançou a perda nos rendimentos do trabalho e nas áreas de tipo Popular Operário contribuiu para o aumento da renda domiciliar, já impulsionada pela elevação dos rendimentos do trabalho.

No plano do território viu-se que, em 2000, quase metade da renda domiciliar *per capita*, 46%, era apropriada pelas pessoas residentes na área de tipo Superior. Apesar do aumento significativo da renda domiciliar *per capita* nas áreas do tipo Popular Operário e Popular, este não foi suficiente para que houvesse uma melhora significativa na distribuição dessa renda entre áreas, uma vez que seus rendimentos continuavam sendo muito baixos. Em 2010, a renda domiciliar estava um pouco mais concentrada na área de tipo Superior, 47,6%, dado que se torna mais contundente se confrontado com o percentual da população nesse tipo de área, 14,5%. A razão dessa concentração estaria na “elitização” da composição dessa área, onde as unidades domésticas com responsáveis nas categorias de Profissionais de Nível Superior teriam sido as que mais aumentaram o seu peso na formação desse conjunto.

Se a desigualdade de renda do trabalho era significativa entre os diferentes tipos de área que compunham o território dessa metrópole, a desigualdade de renda domiciliar *per capita* era ainda maior, e aumentou durante a década de 2000. Esse indicador, associado aos do Índice de Bem Estar Urbano (IBEU), revela a desigualdade de condições de vida das unidades domésticas nessas áreas, na última década.

Referências

BARRÈRE-MAURISSON, M. A. **La division familiale du travail** - la vie en double. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

BONVALET, C. Évolution des structures familiales et conséquences sur l'habitat en France. In: HAUMONT, N.; SEGAUD, M. (Orgs.). **Familles, modes de vie et habitat**. Paris, L' Harmattan, 1989. p. 31-53.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas**: Sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Prós, 2008.

DEROSIÈRES, Alain; THEVENOT, Louis. **Les Catégories Socioprofessionnelles**. Paris: Éditions La Découverte, 1992.

DIEESE. A Situação do trabalho no Brasil na primeira década dos Anos 2000. São Paulo, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2012.

GORI MAIA, A.; SAKAMOTO, C. Changing family structure and impacts on income distribution: the swift demographic transition in Brazil. Paper presented at the Population Association of America, 2014, Annual Meeting, Boston. Disponível em: <

<http://paa2014.princeton.edu/uploads/142376>>. Acesso em: maio 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Microdados do Censo Demográfico de 2000 e 2010. Disponível em: < www.ibge.gov.br >

MONTALI, L. Os impactos da precarização de do trabalho e do desemprego sobre as famílias. In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (Orgs.). **Como Anda São Paulo**. Rio de Janeiro: Letra Capital - Observatório das Metrôpoles, 2009. p. 175-202.

OECD - (2010) Family size and household composition. In: Organisation for Economic Co-Operation and Development OECD Family Database. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/familiesandchildren/41919509.pdf>>. Acesso em: set. 2012.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?**: o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

RHEIN, Catherine. La ségrégation démographique. In: MERLIN, Pierre; BONVALET, Catherine (Orgs.). Transformation de la famille et de l'habitat - **Cahiers**, n. 120. Travaux et Documents de l' INED, Paris, PUF, 1988. p. 127-149.

RHEIN, Catherine. Sens et rôle des localisations dans les stratégies résidentielles. In: BONVALET, C.; FRIBOURG, A. M (Orgs.). **Stratégies Résidentielles**. Congrès et Colloques, **Cahiers de l' INED**. Paris, INED, 1990. p. 313-331.

RIBEIRO, M. Gomes. **Educação, Estrutura Social e Segmentação**

Residencial do Território Metropolitano - Análise das Desigualdades de Renda do Trabalho em Regiões Metropolitanas do Brasil. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2012.

RIBEIRO, M. Gomes; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **IBEU - Índice de Bem Estar Urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, Rosa. A dimensão familiar no estudo da desigualdade intrametropolitana. In: CORREA do LAGO, L. (Org). **Economia, Sociedade e Território**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p. 115-152.

RIBEIRO, Rosa. **Como Andam as famílias nas Regiões Metropolitanas Brasileiras - 2002/2009**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, IPPUR / UFRJ, 2012.

RIBEIRO, Rosa. **Famílias na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2002**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, IPPUR / UFRJ, 2010.

SMITH, J.; WALLERSTEIN, I. M. (Orgs.). **Creating, and Transforming Households**. The constraints of the world-economy. Cambridge: Cambridge University Press and Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1992.

TELLES, Edward E. Race, Class and Space in Brazilian Cities. **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 19, Issue 3, p. 395-406, 1995.

VETTER, David M. A segregação residencial da população economicamente ativa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo grupos de rendimento mensal. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, 43, v. 4, p. 587-603, 1981.

Condições de mobilidade urbana e organização social do território

Juciano Martins Rodrigues

Resumo: A infraestrutura de transporte constitui um elemento fundamental na formação e desenvolvimento espacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Ao longo das últimas décadas, a organização do sistema de mobilidade urbana sofreu importantes transformações, com equivalentes impactos socioespaciais. Além disso, a RMRJ passou por expressivas transformações socioterritoriais, com destaque para o aumento da mancha urbana. Diante disso, a questão da mobilidade urbana na RMRJ toma ainda mais relevância. Este texto discute a relação entre a divisão social do território e as condições de deslocamento dos grupos sociais geradas pelo atual sistema de mobilidade. Constata-se que, a partir de suas condições históricas e das recentes transformações no modo de organização do sistema de transporte urbano, a maneira como o território se organiza socialmente (neste caso, a organização social do território da RMRJ) pode produzir efeitos sobre as condições de mobilidade urbana, refletindo, sobretudo, no tempo de deslocamento das pessoas, que passa a variar não apenas segundo suas características individuais e familiares mas também conforme sua inserção social no território.

Palavras-chave: mobilidade urbana, organização social do território, transformações socioterritoriais, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tempo de deslocamento

Abstract: Transport infrastructure is a key element in the formation and spatial development of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (*Região Metropolitana do Rio de Janeiro / RMRJ*). Over the past decades, the organization of the urban mobility system has undergone important changes, with equivalent socio-spatial impacts. In addition to socio-territorial changes, RMRJ underwent major transformations, especially the increase in urban sprawl. Thus, the issue of urban mobility in the RMRJ takes even more importance. This paper discusses the relationship between the social division of territory and the displacement conditions of social groups generated by the current mobility system. It appears that, from its historical conditions and recent transformations regarding the organization of the urban transport system,

the way the territory is organized socially (in this case, the social organization of the RMRJ territory) can produce effects on the conditions of urban mobility, reflecting mainly the time of people displacement, which shall vary not only according to their individual and family characteristics, but also to their social role in the territory.

Keywords: urban mobility, social organization of the territory, socio-territorial transformations, the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, displacement time.

Introdução

A infraestrutura de transporte constitui um elemento fundamental na formação e desenvolvimento espacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). A introdução dos bondes puxados por animais e dos trens a vapor, ainda no século XIX, impulsionou as fases iniciais de seu crescimento físico. A expansão dos subúrbios, por sua vez, decorreu, sobretudo, da entrada em operação do transporte de passageiros nos ramais ferroviários. Com isso, núcleos residenciais foram se formando em torno das estações e as ruas adjacentes às vias férreas tornaram-se eixos de acesso aos bairros, atingindo também os municípios vizinhos da região metropolitana. Na primeira metade do século XX, a implantação de um sistema de bondes elétricos contribuiu para moldar seu tecido social à medida que as classes sociais mais altas passaram a ocupar os espaços assistidos por esse serviço.

Após os anos 1950, a organização do sistema de transporte passa a sofrer importantes transformações, com equivalentes impactos socioespaciais, especialmente a partir de 1960, quando a maioria das viagens passou a ser realizada por ônibus, após a extinção dos serviços de bondes. A primazia desse modo de transporte se manteve até a década de 2000, quando as viagens por automóveis particulares passam a predominar. Aliadas às condições históricas de sua formação espacial, essas mudanças provocaram muitos efeitos sobre as condições de mobilidade urbana, cujo principal exemplo é um aumento no tempo de deslocamento casa-trabalho.

Historicamente, a população da RMRJ, bem como a de muitas cidades brasileiras, nunca experimentou condições excepcionais de deslocamento cotidiano, o que permite dizer, em certa medida, que, no caso da mobilidade urbana, há uma crise permanente. Em anos recentes, contudo, aparecem evidências de um agravamento dessa cri-

se, o que torna ainda mais relevante as análises sobre as condições de deslocamento cotidiano. Ao mesmo tempo, tais análises devem considerar a complexidade da questão, incluindo dois elementos principais dessa crise: as raízes históricas dos problemas e sua dimensão urbana intrínseca. Isso significa dizer que, ao discutir a questão da mobilidade urbana no Brasil, deve-se levar em conta, em primeiro lugar, o modelo de desenvolvimento econômico experimentado pelo país, que forja, por sua vez, a opção por um determinado modelo de transporte e, em segundo, considerar o tipo de desenvolvimento urbano experimentado, que resulta em um nível elevado de metropolização em um contexto de enormes desigualdades regionais e sociais.

Com efeito, o Brasil, que de fato se consolida como um país metropolitano ao longo de todo o século XX, experimenta, nas últimas décadas, uma situação em que, por um lado, as principais regiões metropolitanas mantêm certa estabilidade demográfica e, por outro, formam-se espaços metropolitanos para além dos tradicionais espaços da urbanização¹ (RIBEIRO; SILVA; RODRIGUES, 2009; SILVA; RODRIGUES, 2009; RODRIGUES, 2011; MOURA, 2013). Ademais, apesar de suas diferenças e da certa estabilização do crescimento demográfico, as regiões metropolitanas brasileiras são também espaços que experimentaram importantes mudanças em sua configuração espacial, de modo que é possível identificar uma tendência geral de expansão territorial cuja principal característica é a diminuição da densidade da ocupação do solo e a formação de manchas urbanas mais espraiadas (RODRIGUES, 2011).

As principais regiões metropolitanas brasileiras são caracterizadas também pela forte inscrição territorial de sua estrutura social hierarquizada, permitindo dizer que existe um padrão de organização social do território baseado na distribuição/localização dos grupos

¹ As dificuldades de se definir conceitual e operacionalmente o fenômeno metropolitano são próprias de um país com um sistema urbano complexo como o Brasil. Para operacionalizar as análises que temos desenvolvido, adotamos as definições desenvolvidas a partir de estudos: o “Região de Influência de Cidades 2007” (IBGE, 2008), o mais completo e lúcido estudo sobre o quadro urbano-metropolitano no Brasil. Este estudo classifica os espaços urbanos brasileiros, definindo também quais deles se configuram como metrópoles. O mesmo identificou a existência de 12 metrópoles, ou espaços urbanos que de fato representam ou caracterizam o fenômeno metropolitano no Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Manaus, Goiânia e Belém (Ver Mapa 8.1).

socioeconômicos na cidade². Obviamente, essa organização social do território deve ser compreendida a partir das particularidades históricas da formação de cada uma delas. No entanto, é possível apontar, em linhas gerais, que historicamente todas se caracterizaram pela concentração de grupos socioeconômicos de maior poder aquisitivo, localizados principalmente em suas áreas centrais, justamente naqueles locais em que mais se concentram também os recursos coletivos das cidades. Essa situação se expressa no que se convencionou chamar de modelo núcleo-periferia, como ressaltam Ribeiro e Ribeiro M. (2014).

Nesse contexto, por conta de três fatores principais, nos principais espaços metropolitanos, a questão da mobilidade urbana aparece com bastante evidência. O primeiro deles é a piora das condições de mobilidade urbana e sua relação direta com o bem-estar das pessoas, evidenciado por trabalhos recentes (PEREIRA; SCHWANEN, 2013; RIBEIRO; RIBEIRO M., 2013). O segundo porque se reforça o pressuposto de que os modelos de urbanização e organização socioespacial afetam diretamente as condições de mobilidade (FIGUEROA, 2005; RODRIGUEZ, 2008; VASCONCELLOS, 2013), fator que se torna ainda mais relevante a partir das transformações territoriais experimentadas pelas principais cidades do Brasil nas últimas décadas. O terceiro fator refere-se à organização do sistema de mobilidade³ que, por ser um aspecto central da organização socioespacial dos espaços metropolitanos, provoca efeitos diversos sobre as condições de vida e de reprodução social, a exemplo das oportunidades no mercado de trabalho (RIBEIRO; RODRIGUES; CORRÊA, 2010; LAGO, 2010) e das possibilidades de interação social (CASS; SHOVE; URRY, 2005).

Em relação a esse terceiro ponto, é importante ressaltar que parte da população de grandes cidades ainda não se insere numa estrutura de oportunidades que lhe garanta maior e melhor acesso aos ativos educacionais, ou a melhores empregos e salários, como tem demonstrado uma série de estudos recentes (RIBEIRO; KAZTMAN, 2008; RIBEIRO; RODRIGUES; CORRÊA, 2010; RIBEIRO; KOSLINSKI,

² Os fundamentos teóricos e conceituais que fundamentam essa ideia encontram-se no texto “Segregação residencial: padrões e evolução”, nesta mesma coletânea.

³ Claramente inspirado no texto da Lei nº 10.587, de 03 de janeiro de 2012, popularmente conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, definimos o sistema de mobilidade urbana como o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas na cidade.

2010). Essa estrutura de oportunidades, por sua vez, depende de uma série de mecanismos (KAZTMAN; RETAMOSO, 2005), entre eles, o nível de desigualdade territorial gerado pela maneira como se distribuem a população, o emprego e o modo como se organiza o sistema de mobilidade urbana⁴.

Mas, se, por um lado, a organização do sistema de mobilidade urbana impacta nas condições sociais (GRIECO, 2003), por outro, as características socioterritoriais são também fatores determinantes nas diferenças de condições de mobilidade urbana, como vem sendo destacado por uma série de estudos realizados recentemente tanto no Brasil quanto na América Latina (FIGUEROA, 2005; RODRIGUEZ, 2008; DEMORAES *et al.*, 2013; PEREIRA; SCHWANEN, 2013).

No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a hierarquia dos diferentes grupos sociais formados com base em características comuns dos indivíduos, como escolaridade e renda, é refletida no espaço urbano, gerando um modelo específico de organização espacial, ou dito de outra maneira, uma organização baseada numa divisão social, em que a “diferenciação das classes sociais é transformada em separações físicas e simbólicas que dificultam a sociabilidade, intensificam a fragmentação das identidades coletivas e a inferiorização de certos segmentos sociais” (RIBEIRO, 2004, p. 32). Logo, é razoável supor que, além das condições sociais de indivíduos e família, o local de residência também tem um impacto na mobilidade urbana cotidiana, sobretudo nos deslocamentos casa-trabalho, os quais são mais preponderantes e estruturantes no funcionamento das cidades (DEMORAES *et al.*, 2013).

Neste capítulo, pretende-se discutir especificamente a questão da mobilidade urbana na RMRJ a partir de uma questão mais geral: qual a relação entre a divisão social do território e as condições de deslocamento dos grupos sociais geradas pelo atual sistema de mobilidade? Parte-se da hipótese de que, dado um determinado modo de organização do sistema de transporte urbano, a maneira como o território se organiza socialmente (neste caso, a organização social do território da RMRJ) pode produzir efeitos sobre as condições de mobilidade urbana, refletindo, sobretudo, no tempo de deslocamento das pessoas, que passa a variar não apenas segundo suas características individuais

⁴ Acrescentam-se a essa noção de segmentação outros elementos além da distância física entre moradia e trabalho, como o isolamento social e a estigmatização enquanto violência simbólica (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010).

e familiares mas também conforme sua inserção social no território⁵. Tal hipótese é baseada na ideia de que a divisão social do território, já influenciada pelas ações do Estado, tem influência sobre a distribuição dos benefícios líquidos dessas ações, gerando assim, no caso da mobilidade urbana, uma situação de desigualdade em que as melhores condições estão localizadas nas áreas de maior concentração da população de maior poder aquisitivo. Essa ideia também se baseia em estudos clássicos sobre essa região metropolitana, que afirmam que a ação do Estado privilegia grupos socioeconômicos de maior poder aquisitivo com os serviços e infraestruturas urbanas que, a princípio, deveriam possuir caráter coletivo, o que pode incluir os serviços e infraestruturas de transporte (VETTER *et. al.*, 1981; ABREU, 2009)⁶.

O objetivo é explorar essa hipótese relacionando, primeiramente, variáveis individuais e domiciliares e indicadores do tempo de deslocamento. Posteriormente, relacionar esses mesmos indicadores com a tipologia socioespacial, elaborada com a finalidade de representar a organização social da região metropolitana ou sua divisão social do território (RIBEIRO; RIBEIRO M., 2014). Os indicadores do tempo de viagem diária foram construídos tomando-se por base a variável “tempo de deslocamento casa-trabalho”, recentemente incorporada às pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O texto está dividido em quatro partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira delas, trata-se das recentes transformações experimentadas pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde se apresenta, em linhas gerais, um panorama das mudanças demográficas e espaciais ocorridas nas últimas décadas. Mudanças essas que, como se poderá verificar, não foram capazes de romper com uma estrutura urbana fortemente segmentada desse espaço urbano. Na segunda parte se assinalam as principais características do sistema de

⁵ Consideramos, todavia, que é imprescindível verificar os efeitos da organização socioespacial e do sistema de mobilidade sobre as condições de reprodução social, o que pretendemos realizar em outra oportunidade.

⁶ Vetter e colaboradores (1981) estudaram, na década de 1970, utilizando como caso a implantação do sistema de metrô na cidade do Rio de Janeiro, a apropriação do que denominam de benefícios das ações do Estado. Para esses autores, a distribuição desses benefícios obedece à lógica de “causação circular”, em que “as ações do Estado em um dado período acabam tendo impactos sobre a segregação residencial que, por sua vez, tem implicações na futura distribuição dos benefícios líquidos das ações do Estado” (VETTER *et al.*, 1981, p. 459).

mobilidade urbana da RMRJ, desde sua formação até sua situação em anos mais recentes. Esse item também inclui o aumento acelerado da motorização individual, fenômeno considerado essencial para se discutir as condições de deslocamento na RMRJ atualmente. Na terceira parte se analisam objetivamente as condições de mobilidade urbana a partir de indicadores construídos mediante dados do Censo 2010. Por fim, na quarta parte se explora a relação entre as condições de mobilidade e a divisão social território a partir da análise dessas condições segundo a tipologia socioespacial.

1. Região Metropolitana do Rio de Janeiro: transformações socioterritoriais recentes

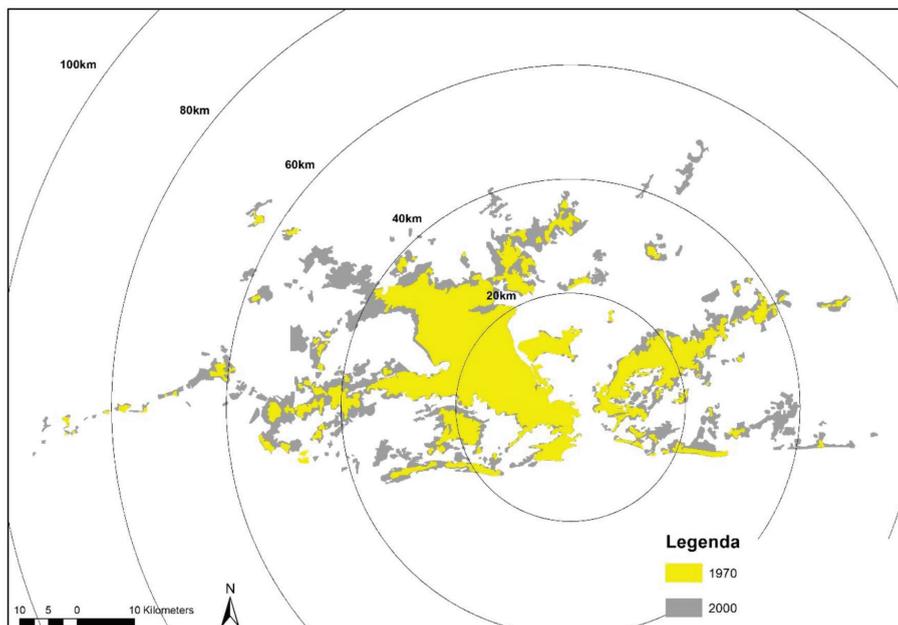
Como no caso das demais RMs brasileiras, a RMRJ também tem passado por expressivas transformações socioterritoriais. Apesar da estabilidade do crescimento demográfico⁷, uma característica importante se refere às altas taxas de crescimento registradas em suas áreas mais periféricas desde os anos 50 do século XX (SILVA, 2013).

Acompanhando esse crescimento, a mancha urbana da RMRJ continua se expandindo em todas as direções, seja “puxada” pelo movimento interno da população ou pela implantação de grandes empreendimentos. A despeito desse processo destacam-se os empreendimentos residenciais para as classes média e alta que impactam sobremaneira na mobilidade, na medida em que seus moradores se tornam cativos do automóvel para a realização da grande maioria de seus deslocamentos (VASCONCELLOS, 2013).

Entre a década de 70 e o final da década de 2000, a mancha urbana da RMRJ cresceu 89,4%. Apenas entre a década de 1990 e a década de 2000 esse crescimento foi de 29,4%. Essa expansão pode ser mais bem compreendida a partir da observação do Mapa 8.1, que mostra a superposição entre a mancha na década de 1970 e a mancha na década de 2000.

⁷ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro vem apresentando taxas de crescimento populacional em torno de 1% desde a década de 1990.

**Mapa 8.1 – Rio de Janeiro: Evolução da mancha urbana – Década de 1970/
Década de 2000**



Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2010.

A expansão territorial da RMRJ ocorre, portanto, em direção à periferia, o que, também, a reforça como cidade metropolitana e evidencia uma tendência de crescimento espreado e um modo de expansão baseado na baixa densidade de ocupação do solo.

Esse modo de expansão reforça também uma configuração urbana que é historicamente marcada pela conurbação e por uma desconinuidade da mancha, mas que é definida pela acessibilidade e pela circulação de pessoas e bens econômicos, garantindo um nível de integração metropolitana elevado⁸. Essa circulação, por sua vez, depende diretamente da localização do emprego e da população e, como destaca Vilaça (1998), da organização do sistema de mobilidade urbana.

Apesar de sua importância, os processos de expansão urbana e de crescimento da periferia ocorridos recentemente não foram ainda capazes de alterar o caráter marcadamente mononuclear de sua organização interna. Evidentemente, acompanhando essas transfor-

⁸ Segundo o relatório “Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs, AUs à dinâmica da metropolização” (OBERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

mações, há alterações na distribuição da população e do emprego, mas não ao ponto de mudar essa importante característica da região metropolitana.

Segundo dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE, a RMRJ tinha em 2006 um total de aproximadamente 2,9 milhões de pessoas ocupadas, valor que corresponde exatamente ao número de postos de trabalho ocupados naquele momento. Desse total, 75% estavam concentrados no município do Rio de Janeiro. Ao se comparar com o ano de 1996 percebe-se uma diminuição, quando o nível de concentração chegava a 80,5%. Ocorre, assim, uma mudança na distribuição do emprego no território metropolitano. Essa redistribuição, por sua vez, possui três características especiais, o que torna difícil argumentar que há uma dispersão ou uma desconcentração das atividades econômicas no território metropolitano.

Primeiramente, essa redistribuição se dá de maneira bastante concentrada nos municípios de Duque de Caxias e Niterói. Cada um ganha 1,5 ponto percentual na participação. No primeiro há um aumento da ordem de 112% no número de pessoas ocupadas. Assim, sua participação no total da RM passa de 3,1% para 4,7% entre 1996 e 2006. Em Niterói há um aumento de 85% no número de pessoas ocupadas; com isso sua participação passa de 4,5% para 6%.

Em segundo lugar, é necessário ressaltar que, embora ocorra uma queda na participação relativa do município do Rio de Janeiro, ocorreu um considerável aumento absoluto, com o número de pessoas ocupadas passando de pouco mais de 1,7 milhão para 2,2 milhões, o que representa um aumento relativo de 29,3%. Isso significa dizer, ainda, que de todos os postos formais de trabalho criados entre 1996 e 2006 na RMRJ, 60,8% foram criados no município do Rio de Janeiro.

Por último, o crescimento ocorre em poucos setores econômicos, descartando a hipótese de uma completa dinamização econômica de determinados municípios. Dos empregos criados na RM, 40,1% se concentram na seção que agrupa as atividades do comércio. Outros 22,8% se concentram na seção que agrupa atividades relacionadas ao setor imobiliário, de aluguel de máquinas, atividades de informática, pesquisa e desenvolvimento e serviços prestados às empresas. Nos municípios do Rio de Janeiro, Niterói e Duque de Caxias, que juntos são responsáveis por 79,8% do crescimento do emprego na RMRJ, a situação não é diferente. No município do Rio de Janeiro a seção que agrupa os setores do comércio foi responsável por 42,8%, em Duque

de Caxias o mesmo setor contribui com 33,5% no crescimento e em Niterói 24,3%. Nesses três municípios mais da metade do crescimento está concentrado em, no máximo, dois setores.

Em relação à população, embora ocorra um crescimento mais acelerado dos municípios mais periféricos, não há grandes mudanças na estrutura da distribuição na RMRJ. A participação do município do Rio de Janeiro no total da população metropolitana, desde 2000, praticamente não se altera. Segundo o Censo 2010 essa participação é de 53,2%; em 2000 era de 53,6%.

Assim, nesse contexto de estabilidade geral, ainda se mantém fortemente uma tendência de separação entre emprego e moradia na escala metropolitana. O que interessa destacar, em especial para a discussão das condições de mobilidade, é a grande diferença entre a concentração da população e do emprego no município núcleo. Se, por um lado, o município núcleo praticamente divide a população em duas partes iguais com os demais municípios, por outro, continua concentrando 3/4 dos empregos. Tal percentual por si só, na escala metropolitana, é um indicador do descasamento entre local de residência e de trabalho ou, em outras palavras, de uma forte segmentação econômica do espaço metropolitano.

Nenhum outro município, além de Rio de Janeiro e Niterói, participa com mais empregos do que população. Mesmo Duque de Caxias, que experimentou importante crescimento, tem apenas 4,2% do emprego, enquanto concentra 7,3% da população. Outros municípios também populosos, como São Gonçalo e Nova Iguaçu, também têm pouco peso no total do emprego na RMRJ: o primeiro tem 8,3% da população, mas só 3,5% do emprego; o segundo tem 7,2% da população, mas só 2,9% do emprego.

Há também uma segmentação interna ao município do Rio de Janeiro que, como vimos, abarca 53% da população e 75% dos postos de trabalho. A área central da cidade concentrava, por exemplo, em 2012, 38% de todo o emprego⁹.

Claro que, ao se falar dessa segmentação, não está se afirmando que o modelo centro-periferia permanece intocável, mesmo porque uma série de reflexões vem chamando a atenção para uma complexificação na organização social do território metropolitano (DE MATOS, 2002; LAGO, 2007; RODRIGUEZ, 2008; LAGO, 2010; SILVA,

⁹ Esse dado se refere às áreas de planejamento 1 e 2 do município do Rio de Janeiro.

2013). Lago (2010), por exemplo, aponta para “(...) a necessidade de se olhar a dinâmica e a vida metropolitana de forma mais complexa do que a permitida por visões dicotômicas” (p. 189). Consideram-se esses processos importantes e se reconhece que essa discussão é essencial, o que, entretanto, foge aos objetivos deste texto. O que se quer ressaltar, neste momento, é que é impossível desconsiderar a marcante segmentação territorial da RMRJ, ainda mais quando se trata das questões relacionadas aos deslocamentos cotidianos, que preponderantemente são do tipo casa-trabalho.

2. O sistema de mobilidade urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

2.1 Aspectos históricos da formação do sistema de mobilidade urbana na RMRJ

A história da RMRJ confunde-se com a evolução de seu sistema de transporte. Uma vasta literatura que trata de sua formação espacial aponta que as linhas de bonde e depois as dos trens suburbanos moldaram inicialmente o espaço metropolitano que se conhece hoje (ABREU, 2009; GUEDES, 2009; DUARTE, 2003). Os bondes, em especial, desempenharam um papel fundamental na evolução urbana da RMRJ. No século XIX, eles foram, por exemplo, responsáveis pela estruturação de sua área central. Já na virada para o século XX, à medida que estavam relacionados aos investimentos imobiliários, foram os responsáveis pelo desenvolvimento urbano nas direções da Zona Norte e da Zona Sul (GUEDES, 2009). Nesse sentido, é possível afirmar que o sistema de transporte – naquele momento baseado no modo sobre trilhos – também foi fundamental para imprimir no território uma divisão social definida também pela acessibilidade. Duarte (2003), ao investigar o papel estruturante do sistema de transporte na RMRJ, sobretudo a partir das transformações ocorridas na década de 1960, aponta que “o espaço urbano carioca e as centralidades existentes em seu interior eram em boa medida explicados pelas possibilidades de deslocamento de pessoas viabilizado pelos transportes sobre trilhos” (p. 94).

Até 1940, a presença do automóvel era bastante incipiente (VASCONCELLOS, 2013). Havia ainda uma relevante presença dos bondes, mas já faziam parte do sistema trens e ônibus, sendo estes últimos

em menor medida. Nesse período, medidas importantes tomadas pelo Governo Federal começam a moldar as políticas de transporte no Brasil, que perduram até os dias de hoje, e provocaram grandes impactos principalmente nas principais RMs, como a do Rio de Janeiro.

A partir de 1950, começa de fato o declínio dos serviços de bonde, quando se inicia a transição para os veículos sobre rodas, nesse instante, os ônibus. Em âmbito nacional, é um momento em que ocorre também a municipalização do tema, com a ausência de atuação do Governo Federal. Assim, também com a saída paulatina dos bondes, aumenta-se a oferta dos serviços de ônibus, embora o serviço fosse realizado predominantemente por empreendedores individuais.

Em 1960, como afirma Vasconcellos (2013), a demanda dos bondes no Brasil já apresentava uma queda expressiva, sendo a metade daquela que havia sido registrada em 1950. Nesse momento são criadas as primeiras empresas públicas de ônibus em algumas capitais, entre elas o Rio de Janeiro, em 1963. Com isso, a demanda dos bondes é, pela primeira vez, superada pela demanda dos ônibus (BARAT, 1975). Na cidade, esse serviço desaparece por completo em 1964, mas, como destaca Guedes (2009), somente após 4 anos, ou seja, em 1968, é que o número de passageiros transportados por ônibus - serviço que a partir de então passava a predominar - conseguiu superar o volume de passageiros dos bondes no seu auge, em 1944. A partir da década de 1960, também passou a se incentivar direta e indiretamente o uso do automóvel no Brasil, com a relativa queda no preço e sua popularização como “produto da indústria nacional”¹⁰.

Na primeira metade da década de 1970, em consequência das mudanças anteriores - com destaque para a completa extinção dos bondes -, os ônibus, de fato, passaram a predominar nos serviços de transporte urbano no Rio de Janeiro. É nesse momento, inclusive, que se implanta a indústria de ônibus no Brasil (CADAVAL, 1978). Nos primeiros anos dessa década, a participação do governo federal no setor de mobilidade urbana era praticamente nula (VASCONCELLOS, 2013), embora no caso do Rio de Janeiro - como também em São

¹⁰ Segundo Vasconcellos (2013, p. 38), “O uso do automóvel foi incentivado por várias medidas, diretas e indiretas. As medidas diretas são aquelas relacionadas ao apoio à indústria automobilística, à facilitação da compra do automóvel e à criação de infraestrutura viária adaptada a seu uso. As medidas indiretas referem-se à liberdade irrestrita de circulação, à gratuidade no estacionamento nas vias públicas, à cobrança de custos irrisórios de licenciamento anual e à deficiência na fiscalização do comportamento dos condutores e das condições dos veículos”.

Paulo - a situação fosse um pouco diferente, pois o governo federal tinha participação direta na rede ferroviária existente na região metropolitana. No entanto, é uma conjuntura de piora nas condições de mobilidade que faz com que o tratamento dado à mobilidade urbana mude a partir desse instante. E essas mudanças são consequências diretas do crescimento urbano acelerado e da crise do petróleo (CADAVAL, 1978). Apesar da entrada do Governo Federal na questão da mobilidade na maioria das regiões metropolitanas, entre elas o Rio de Janeiro, o modo que continuou a prevalecer foi o transporte por ônibus. No final da década de 1970, a população da RMRJ continuava altamente dependente desse tipo de transporte. Segundo Hicks Junior e Seeleberg (1981), 71% das viagens metropolitanas, nessa época, eram realizadas nesse modal.

Mesmo com a instalação do Metrô, o transporte por ônibus passa a prevalecer na RMRJ e, como aponta Vasconcellos (2013), somente em 2005 aparece uma evidência de uma clara transformação estrutural na RMRJ, quando o transporte público passa a perder demanda e ocorre uma elevação da motorização individual.

2.2. Características gerais do funcionamento dos transportes na RMRJ em período recente

Os dados mais recentes sobre a situação dos transportes na RMRJ que possibilitam explorar as condições e o funcionamento do sistema de mobilidade no início dos anos 2000 são da pesquisa origem-destino (OD) realizada em 2002 e 2003¹¹. Tais resultados estão publicados no Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) da RMRJ – (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005) e revelam que, nesse momento, cerca de 19,9 milhões de viagens eram realizadas na RMRJ por diversos motivos e por meio de todos os modos de transporte.

Apesar de a RMRJ contar com os serviços de metrô, trens, barcas, ônibus, bondes e o chamado transporte alternativo¹², a pesquisa origem-destino revela que, nos anos 2000, ainda persistia um enorme

¹¹ A pesquisa ocorreu no período de outubro de 2002 a dezembro de 2003, com uma amostra útil de 34.000 domicílios, tendo sido visitados cerca de 40.000 domicílios, onde foram entrevistadas 99.310 pessoas (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005).

¹² Vans, kombis e mototaxis. Desde 2013 as vans estão proibidas de circular na Zona Sul do município do Rio de Janeiro. É provável que sua participação no total das viagens realizadas tenha diminuído, mas não sua importância, principalmente em regiões como a Zona Oeste.

desequilíbrio entre os modais, com a predominância do transporte sobre rodas. Do total de viagens, 57% eram realizadas por intermédio dos ônibus municipais, 14% através dos ônibus intermunicipais e 16,5% por meio de veículos motorizados particulares: automóveis e motocicletas.

Ao captar também o padrão espacial, a pesquisa origem-destino de 2003 mostrava, ainda, que 58% das viagens tinham como origem o município do Rio de Janeiro¹³, neste caso, evidenciando uma forte e evidente correlação com o tamanho da população, pois os municípios mais populosos, como São Gonçalo, Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Niterói, apresentavam uma participação bem superior em relação aos demais no que diz respeito à origem das viagens na RMRJ.

Com os mesmos dados, o PDTU apresenta também um índice que indica a quantidade de viagens que cada pessoa em média poderia realizar diariamente nos municípios da região metropolitana e em divisões internas denominadas macrozonas¹⁴. Trata-se, portanto, de uma medida que indica a capacidade de acessibilidade da população na RMRJ e, tratando-se desse quesito, os resultados indicavam uma importante desigualdade entre eles. Rio de Janeiro e Niterói apresentam, por exemplo, os maiores índices, o que se deve, segundo o próprio texto do PDTU, ao fato de serem municípios mais ricos (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005). Por outro lado, municípios mais distantes e pobres, como Guapimirim e Tanguá, apresentam as piores posições em relação a esse índice.

Já no interior do território do município do Rio de Janeiro, a análise mostra que a macrozona Barra-Recreio tem o maior índice de mobilidade, seguida das macrozonas Sul e Centro. Segundo o texto, “esta situação é decorrente do fato de que a população dessas áreas apresenta, relativamente, maior poder aquisitivo, possibilitando a realização de maior número de viagens, inclusive para o lazer (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005, p. 18).

Conforme revelam os dados dessa pesquisa, a capacidade de reali-

¹³ Embora o texto do PDTU não forneça essa informação, é sabido, a partir da variável sobre movimento pendular obtida no Censo, que a maioria das viagens que tem como origem o município do Rio de Janeiro, o tem também como destino, pois se verifica um índice baixíssimo de pessoas que saem para trabalhar ou estudar em outros municípios.

¹⁴ Para o planejamento e a realização da pesquisa e para a análise dos resultados foram definidas 17 macrozonas, sendo nove no município do Rio de Janeiro e oito que representam os demais municípios.

zar viagens não só varia em relação ao local de residência mas também em relação a algumas características das pessoas, como idade, escolaridade e renda. Os dados mostram que pessoas mais escolarizadas e com mais renda possuem uma capacidade maior (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2005). No caso da renda, por exemplo, o índice de mobilidade de quem recebe mais de 20 salários-mínimos é quase duas vezes maior do que aqueles que recebem de 5 a 10 salários-mínimos¹⁵.

Uma das conclusões importantes do texto do PDTU é a constatação do papel virtuoso desempenhado pelo transporte coletivo no sistema de mobilidade urbana da RMRJ até o início dos anos 2000. Neste caso, comparando-se com a RMRJ, argumenta-se que em outras regiões metropolitanas o modo individual apresenta grande participação e cita-se, inclusive, o caso de São Paulo, onde esse modo estaria se igualando percentualmente ao modo coletivo.

De fato a RMRJ se destaca historicamente pela presença do transporte coletivo no sistema de mobilidade urbana. No entanto, deve-se considerar mudanças que já vinham ocorrendo ao longo dos anos – que são tendências da maioria das RMs – e que provavelmente não foram captadas pela pesquisa origem-destino de 2002/2003. A mais importante delas diz respeito ao aumento acelerado da motorização individual, com um aumento expressivo no número de motocicletas e automóveis e, conseqüentemente, no número de viagens realizadas por esses meios.

A pesquisa origem-destino também coletou a informação sobre o tempo de deslocamento das pessoas e mostrava que as viagens realizadas através dos transportes coletivos, por exemplo, eram 61% mais demoradas do que aquelas realizadas em transporte individual. Além disso, a pesquisa indicava que, dos 20 municípios da RMRJ, oito tinham tempo médio maior do que a média da região metropolitana. Em alguns desses municípios, o tempo de transporte via modo in-

¹⁵ Nesse contexto, é preciso dizer que a “imobilidade”, ou seja, a condição que resulta da incapacidade/impossibilidade de a população se deslocar no território, é uma importante dimensão da questão da mobilidade urbana. No caso da RMRJ, os dados da pesquisa origem-destino (OD) permitiram o cálculo de uma taxa de imobilidade, que é o percentual de pessoas que não realizam qualquer viagem no dia. No geral, 46% de toda a população da RMRJ não realiza qualquer tipo de viagem. O município do Rio de Janeiro tem uma taxa de 45,3%, um pouco só abaixo da média. Ao mesmo tempo, os municípios de Guapimirim, Magé, Mangaratiba, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Seropédica e Tanguá, todos possuem taxas de imobilidade acima de 50%.

dividual chega a ser três vezes superior ao de quem realiza viagem através do transporte coletivo. A situação mais extrema é a de Japeri, onde quem utilizava o transporte individual levava, em média, 27,7 minutos, enquanto aqueles que utilizavam o transporte coletivo levavam 96,7 minutos.

O conjunto de informações contidas na pesquisa origem-destino da RMRJ, no que diz respeito à situação geral do transporte, é bem completo e oferece um panorama amplo da situação naquele momento. Entretanto, não possibilita responder todas as questões relacionadas às condições de mobilidade na RMRJ, principalmente aquelas relacionadas aos impactos das mudanças na estrutura e na dinâmica espacial da região metropolitana verificadas no período posterior a 2003. Ou seja, a partir dessas transformações necessita-se entender que, atualmente, a população da RMRJ não se desloca sobre um território exatamente igual ao de 10 ou 20 anos atrás. Logo, consideramos que qualquer abordagem sobre a questão da mobilidade urbana na região metropolitana deve levar em conta tais transformações.

Simultaneamente não é possível, a partir desses dados, avaliar o crescimento expressivo da motorização privada - tanto o aumento da frota de automóveis quanto de motocicletas - e qual o seu impacto sobre o deslocamento diário da população. Obviamente uma leitura completa dessas mudanças só seria possível mediante uma pesquisa OD atualizada. Tal pesquisa já foi realizada em 2010, mas seus resultados ainda não foram disponibilizados publicamente até a conclusão deste capítulo.

2.3. Transformações recentes no sistema de mobilidade urbana na RMRJ e o aumento da motorização individual

Se por um lado os resultados da Pesquisa OD revelavam que, naquele momento, ainda havia uma forte predominância das viagens realizadas por meio dos ônibus, por outro, começam a aparecer, a partir da metade da década de 2000, sinais de mudanças importantes na organização do sistema de mobilidade, quando o transporte público passa a perder demanda e ocorre uma elevação da motorização individual na RMRJ. Segundo Vasconcellos (2013, p. 23) “o uso do transporte público cai de 451 para 149 viagens por habitante por ano, ao passo que o uso do automóvel aumentou de 32 para 137 viagens por habitante por ano”.

Essa mudança ocorre no contexto de profundas transformações

econômicas, políticas e sociais experimentadas pelo país a partir da década de 1990, e que, diga-se, não foi exclusividade do Brasil. Tais alterações que, segundo Figueroa (2005), se originam do processo de liberalização que, por sua vez, se expressa na abertura econômica, na redução do papel do Estado e na ênfase do papel do mercado na economia, provocaram impactos relevantes nas políticas públicas de transporte. Nessa perspectiva, um dos principais impactos específicos foi a saída do Estado da função de provisão dos serviços de transportes, representada principalmente pela privatização das empresas públicas.

Assim, sobretudo em anos mais recentes, ocorreu um crescimento explosivo no número de automóveis e motocicletas nas ruas. Apesar de apresentar crescimento relativo menor do que as médias nacional e metropolitana, o município do Rio de Janeiro registrou um aumento absoluto considerável no número de automóveis desde 2001¹⁶. A frota da RMRJ cresceu 73,1%, ou mais de 1,2 milhão de automóveis em termos absolutos. Além disso, ao contrário da maioria das regiões metropolitanas, na RMRJ, as variações anuais continuam crescentes desde 2003. Isso significa que, apesar de ser a região em que menos cresce a população, é uma das poucas que mantém uma tendência ascendente no ritmo do crescimento de veículos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013).

Além do aumento expressivo no número de automóveis, ocorreu também um aumento no número de motocicletas que, pelo seu preço e pelas vantagens que seu usuário encontra no tráfego diário, passou a ser a alternativa para muitas pessoas, inclusive para fugir dos enormes congestionamentos aos quais estão submetidos os usuários de outros meios, aí incluídos os dos automóveis¹⁷.

Na RMRJ, entre 2001 e 2012, o número de motocicletas multiplicou-se por quatro, passando de pouco mais de 98 mil para 472,5 mil. O crescimento relativo é, inclusive, maior que as médias nacio-

¹⁶ Todas as informações sobre as frotas de automóveis e motos no Brasil e nas regiões metropolitanas foram retiradas do Relatório “Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil: 2001 – 2012 (Relatório 2013)” elaborado pelo Observatório das Metrópoles (2013) a partir do Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAN), do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).

¹⁷ Não se pode ignorar que o aumento no número de automóveis se dá em uma conjuntura econômica favorável, com o barateamento de bens importados, uma recuperação econômica do país, uma maior distribuição de renda e, sobretudo, uma série de incentivos fiscais por parte do governo brasileiro à indústria automobilística, o que reduziu consideravelmente o preço final dos automóveis.

nal e metropolitana (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013). Segundo Vasconcellos (2008, p. 131), a motocicleta é um veículo que tem vantagens individuais na forma de custo de operação, facilidade de estacionamento e, principalmente, de tempo de deslocamento. No entanto, a vulnerabilidade e a maior ocorrência de acidentes com motociclistas são as grandes desvantagens sociais do uso da motocicleta como modo de transporte¹⁸.

Paradoxalmente, apesar da crescente motorização, tem ocorrido tanto um aumento no número de pessoas que levam mais tempo no trajeto entre seus locais de residência (mais de 1 hora), como no tempo médio de deslocamento na RMRJ (PEREIRA; SCHWANEN, 2013). Nesse contexto, se em décadas anteriores a posse do automóvel atendeu a um aspecto econômico-ideológico, representado pelo modelo rodoviarista, e, ao mesmo tempo, propiciou o aumento da velocidade de deslocamento da classe média, já que este, o automóvel, se desloca a uma velocidade bem superior à do ônibus, atualmente verifica-se o esgotamento desse modelo (ROLNIK; KLINTOVITZ, 2011, p. 95).

Nesse contexto, à medida que a motorização individual reforça a ideia de crise da mobilidade urbana, se supõe que a distribuição das viagens segundo o modo de transporte pode ter se alterado em favor do transporte motorizado individual na RMRJ, revertendo a situação que existia no momento da realização da última pesquisa origem-destino divulgada. Por isso, ressalta-se que é preciso considerar outras informações e dados mais recentes para compreender as atuais condições de mobilidade urbana na RMRJ.

Apesar da complexidade da questão, e da falta de uma pesquisa OD atualizada, o tempo de deslocamento casa-trabalho fornecido pelas pesquisas domiciliares do IBGE pode ser uma *proxy* importante das condições de mobilidade urbana no Brasil e nas suas regiões metropolitanas. Na próxima seção deste texto se analisam as condições de mobilidade urbana na RMRJ, apresentando resumidamente as principais características das pessoas que se deslocam diariamente para trabalhar e, em segundo lugar, exploram-se os indicadores elaborados a partir dessa variável¹⁹.

¹⁸ O número de fatalidades no trânsito com usuários de motocicleta aumentou de 725 em 1996 para 6.970 em 2006 (VASCONCELLOS, 2008).

¹⁹ Tal variável aparece no banco de microdados do Censo 2010 sob o código V0662. Trata-se, antes de tudo, de uma variável categórica que indica o tempo de deslocamento das pessoas no trajeto entre o lugar em que residem e o local do trabalho principal.

3. Características gerais das condições de mobilidade urbana na RMRJ em 2010

3.1 Apontamentos metodológicos

Pesquisas domiciliares como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o Censo Demográfico, ambas do IBGE, passaram a incluir uma pergunta sobre o tempo de deslocamento casa-trabalho em suas últimas edições. Trata-se, antes de tudo, de uma variável categórica que indica o tempo de deslocamento das pessoas no trajeto entre o lugar em que residem e o local do trabalho principal. Refere-se, ainda, ao tempo do trajeto de ida. Essa variável origina-se da pergunta: “qual é o tempo habitual gasto de deslocamento de sua casa até o trabalho?”.

A variável “tempo de deslocamento casa-trabalho” aplica-se somente às pessoas ocupadas na RM, mas não a todas elas. Isso significa dizer que pessoas que trabalham no próprio domicílio não entram nesse cômputo, pois se trata de indivíduos que simplesmente não se deslocam, realizando suas atividades no próprio lugar de moradia. Além disso, a variável também não se aplica às pessoas que não retornam diariamente do trabalho. Em outras palavras, nem todas as pessoas ocupadas entram nas estatísticas sobre as características desse deslocamento, o que não diminui o potencial dos indicadores construídos a partir dessa variável como *proxy* das condições de mobilidade urbana.

Na análise se utiliza a variável tempo de deslocamento casa-trabalho através de indicadores construídos utilizando as categorias dessa variável, observando os seguintes atributos: sexo, cor ou raça, posse de veículo motorizado para uso particular, categoria ocupacional e contexto social de residência. Neste último caso, na análise apresentada no item 4 deste capítulo, utilizaremos a tipologia socioespacial elaborada pelo Observatório das Metrópoles. Os indicadores foram construídos, portanto, a partir do cruzamento dessas características e o percentual de pessoas que levam mais de 1 hora no trajeto casa-trabalho e o tempo médio de deslocamento²⁰.

Trata-se, ainda, do tempo do trajeto de ida. Originalmente o rótulo da variável aparece da seguinte forma: “qual é o tempo habitual gasto de deslocamento de sua casa até o trabalho”. As categorias são: 1 – Até 05 minutos; 2 – De 06 minutos até meia hora; 3 – Mais de meia hora até 1 hora; 4 – Mais de 1 hora até 2 horas; 5 – Mais de 2 horas.

²⁰ O tempo médio é calculado, segundo recomendação de Pereira e Schwanen (2013),

3.2 Quem se deslocava na RMRJ em 2010

Os resultados do Censo Demográfico 2010 mostram que, aproximadamente, 3,8 milhões de pessoas se deslocavam de casa para o trabalho diariamente na RMRJ. Desse total, 2,2 milhões são homens e 1,6 milhão são mulheres. A grande maioria dessas pessoas, 77,9%, se desloca no interior do próprio município de residência. Os outros 22,1% se deslocam diariamente para outros municípios, realizando o que a literatura consolidou como “movimento pendular”.

De todas as pessoas que se deslocam todos os dias, 55,7% residem em domicílios que não possuem nenhum tipo de veículo motorizado para uso particular, enquanto o número de pessoas que residem em domicílios que possuem automóvel e moto representam, respectivamente, 40,6% e 8,4%; sendo que 3,7% são pessoas que residem em domicílios que possuem apenas moto, enquanto outros 4,8% residem em domicílios que possuem simultaneamente automóveis.

A distribuição geral das pessoas que se deslocam segundo as ocupações mostra que a maioria é de pessoas empregadas em Ocupações Médias, que representam 27,5% do total. Em segundo lugar, com 20,5%, estão os Trabalhadores do Secundário, número muito próximo dos Trabalhadores do Terciário Especializado, que representam 19,9%. Já os Trabalhadores do Terciário Não Especializado representam 16,6%²¹.

Alguns estudos vêm demonstrando que os indivíduos se diferenciam conforme as condições de mobilidade e que essas condições, como se afirmou anteriormente, são também resultados de características sociais que vão desde o nível individual até o nível dos contextos territoriais de residência. Resta, agora, avançar na relação entre a distribuição desigual das condições de deslocamento geradas pelo sistema de mobilidade urbana e as características individuais e a divisão social do território intermediada pela distância ou o descasamento entre espaços de emprego e de moradia das pessoas, o que se pretende fazer na próxima seção.

utilizando o ponto médio de cada categoria intermediária e o primeiro ponto da última categoria aberta.

²¹ Utiliza-se a categorização ocupacional desenvolvida e utilizada pelo Observatório das Metrópoles. Essa categorização implica no agrupamento das pessoas ocupadas em uma das oito categorias: Dirigentes, Profissionais, Pequenos Empregadores, Ocupações Médias, Trabalhadores do Terciário Especializado, Trabalhadores do Secundário, Trabalhadores do Terciário Não Especializado e Agricultores.

3.3 Condições gerais de mobilidade urbana: o tempo de deslocamento na RMRJ

Na RMRJ, em 2010, o percentual de pessoas que realizavam o trajeto casa-trabalho com o tempo superior a 1 hora representa 28,4%. Em comparação com as 15 principais regiões metropolitanas do Brasil, a RMRJ é a que possui o maior percentual, superando, inclusive, São Paulo.

Tabela 8.1 – Características das principais regiões metropolitanas e da aglomeração metropolitana de Brasília (2010)

Região Metropolitana	População	Nº de automóveis ¹	Taxa de motorização ²	Pessoas que levam mais de 1 hora ³	Tempo médio de deslocamento casa-trabalho (em minutos)
AM Brasília	3.484.689	1.157.721	33,2	18,7	39,3
Belém	2.074.299	260.564	12,6	13,5	35,2
Belo Horizonte	4.819.866	1.618.099	33,6	19,9	41,5
Campinas	2.760.423	1.209.918	43,8	8,2	30,6
Curitiba	3.181.514	1.447.616	45,5	13,9	36,0
Florianópolis	865.602	361.920	41,8	7,8	29,7
Fortaleza	3.568.310	580.527	16,3	11,8	33,8
Goiânia	2.144.613	726.721	33,9	12,5	33,5
Grande Vitória	1.665.554	440.293	26,4	14,7	36,5
Manaus	2.078.677	328.827	15,8	16,1	38,9
Porto Alegre	3.926.248	1.334.960	34,0	11,3	33,5
Recife	3.642.112	640.260	17,6	16,2	38,7
Rio de Janeiro	11.716.363	2.652.960	22,6	28,4	48,5
Salvador	3.527.067	624.661	17,7	19,4	41,5
São Paulo	19.425.653	7.881.929	40,6	28,3	48,8
15 principais regiões metropolitanas	68.880.990	21.266.976	30,9	20,8	42,0

Fonte: Censo Demográfico 2010; Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAN), do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Número de automóveis, camionetes e camionetas.

² Número de automóveis, camionetes e camionetas para cada 100 pessoas.

³ Percentual de pessoas que levam mais de 1 hora no trajeto casa-trabalho segundo o Censo Demográfico 2010.

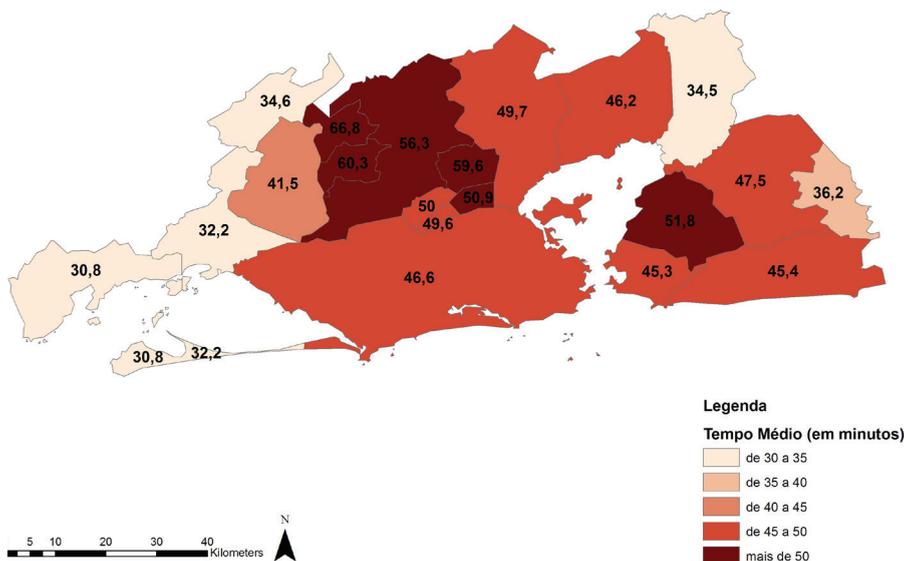
Essa situação geral, embora chame a atenção para o quanto a RMRJ se diferencia negativamente, por outro lado, não revela o quadro de desigualdade de condições de mobilidade existente no território metropolitano e, principalmente, a relação dessa desigualdade com as características sociais e o contexto social de residência.

Existem importantes diferenças quanto às condições de mobilidade urbana quando se comparam as pessoas segundo o sexo, a cor ou raça ou, ainda, as ocupações. Além disso, as diferenças têm uma clara inscrição territorial, pois são ainda mais visíveis na escala dos municípios. De todos eles, Japeri é o que apresenta o maior tempo

médio, em torno de 66,8 minutos. Depois aparece Queimados com 60,3 minutos, com pouca diferença em relação a Belford Roxo, que tem um tempo médio de 59,6 minutos. Numa faixa de tempo médio que varia entre 50 e 56,3 minutos estão os municípios de Mesquita, São João de Meriti, São Gonçalo e Nova Iguaçu. Já Nilópolis, Itaboraí, Rio de Janeiro, Magé, Maricá, Niterói e Seropédica têm tempos médios de deslocamento casa-trabalho que variam entre 41,5 e 49,7 minutos. Os demais municípios, Tanguá, Paracambi, Guapimirim, Itaguaí e Mangaratiba, possuem tempos médios de 30 até 36,2 minutos.

A possibilidade de comparação entre os municípios se enriquece ao se observar o Mapa 8.2. É possível perceber que se, por um lado, os municípios com tempo médio mais alto estão próximos geograficamente, por outro, municípios que têm tempos médios intermediários estão geograficamente dispersos. Mais do que isso, a maioria deles, apesar de ter um tempo médio de deslocamento próximo, representa realidades geográficas bem distintas. Como são os exemplos do Rio de Janeiro e Itaboraí. Já aqueles municípios que apresentam tempo médio de deslocamento mais baixo são, na maioria, municípios com baixa integração à dinâmica metropolitana, principalmente em relação ao mercado de trabalho. Neste caso, Itaguaí e Mangaratiba são bons exemplos, pois são municípios que estão localizados no extremo oeste da RMRJ e que possuem mercados de trabalho locais que, possivelmente, amenizam a necessidade de longos deslocamentos.

Mapa 8.2 – RMRJ: Tempo médio de deslocamento casa-trabalho por municípios - 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Censo 2010 (IBGE).

Em se tratando das diferenças entre os sexos, em todos os municípios o tempo médio é maior entre os homens. Além disso, 29,6% dos homens levam mais de 1 hora no trajeto casa-trabalho, enquanto que para as mulheres esse percentual é de 26,9%. Mas há diferenças importantes em alguns municípios, onde o tempo médio dos homens chega a ser ainda maior. Essa situação se verifica em municípios que têm tempo médio geral menor em comparação com a média da RMRJ, como são os casos de Paracambi e Itaguaí, onde, respectivamente, o tempo médio de deslocamento dos homens é 27,5% e 23,1% maior do que o das mulheres. Por outro lado, em municípios que têm tempo médio geral mais alto, a diferença entre homens e mulheres é menor. É o caso de Queimados, Duque de Caxias e Japeri.

Na RMRJ, as pessoas de cor preta levam em média 31,9 minutos no trajeto casa-trabalho, enquanto as pessoas de cor branca levam 26,4 minutos. Como no caso das diferenças por sexo, quando se compara o tempo médio de pretos e brancos nos municípios, há diferenças importantes também entre eles. Chama a atenção Niterói, município onde o tempo médio de brancos é 38,7% superior ao de pessoas de cor preta ou parda. Essa mesma situação se verifica em Itaguaí e Maricá, mas em

menor medida. Por outro lado, na maioria dos municípios o tempo de deslocamento de pretos é superior ao de brancos. Em Paracambi o tempo médio dos pretos é 46,8% maior. Outros municípios têm o tempo superior à média da RMRJ. São os casos de Tanguá (34,9%), Queimados (33,7%), Duque de Caxias (27,2%) e Itaboraí (23,4%).

Embora pequena, há diferença também quando se compara o tempo médio em relação à posse de veículo automotor no domicílio. O tempo médio de deslocamento casa-trabalho para quem possui apenas moto ou possui automóvel e moto era de, aproximadamente, 44,5 minutos, lembrando que a média da RMRJ é de 48,5 minutos. Já o tempo médio de quem possui apenas automóvel está bem próximo dessa média, e é de 48 minutos. Por outro lado, o tempo de quem não possui veículo no domicílio é de 49,4 minutos, portanto acima da média da RM.

É interessante notar que o fato de possuir automóvel no domicílio, em alguns casos, não garante diretamente melhores condições de deslocamento. Parece que essa é uma situação peculiar do contexto metropolitano, ainda mais especial no caso da RMRJ, onde existe um alto nível de separação entre locais de trabalho e moradia, exigindo, assim, que determinados indivíduos se desloquem por grandes distâncias para que cheguem aos seus locais de trabalho. Há, evidentemente, situações em que o tempo médio de deslocamento de quem não possui veículo no domicílio é maior do que daqueles que possuem, confirmando hipótese clássica dos estudos sobre transporte urbano. Por outro lado, existem outras situações em que a posse de veículo – ou demais características individuais – não é suficiente para explicar as diferenças de condição de mobilidade entre as pessoas, sendo necessário considerar, sobretudo, como a situação socioterritorial do município e o contexto social de residência influenciam nessas condições.

Em três municípios da RMRJ, o tempo médio daqueles que possuem veículos no domicílio é maior do que o daqueles que possuem apenas automóvel e o daqueles que possuem automóvel e moto. São os casos dos municípios de Guapimirim, Niterói e Maricá. É importante destacar o caso de Niterói, onde o tempo dos que possuem veículo é 17,4% maior do que o tempo daqueles que não possuem apenas automóvel no domicílio.

Na RMRJ, enquanto os Pequenos Empregadores aparecem com a melhor situação, possuindo um tempo médio de deslocamento de 31 minutos, o que corresponde a um valor 36% menor do que o tempo

médio de deslocamento na RMRJ (48,5 minutos), pessoas em Ocupações Médias e Trabalhadores do Terciário Não Especializado apresentam as piores condições, com tempo médio de 52,3 e 51,3 minutos, respectivamente. E o tempo médio das pessoas nessa categoria ainda varia de município para município. Trabalhadores em Ocupações Médias dos municípios de Belford Roxo e Maricá, por exemplo, possuem tempo médio de 60 minutos. Em outros municípios, como Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, São Gonçalo e São João de Meriti, os tempos médios de deslocamento das pessoas dessa categoria ocupacional são maiores do que a média da categoria.

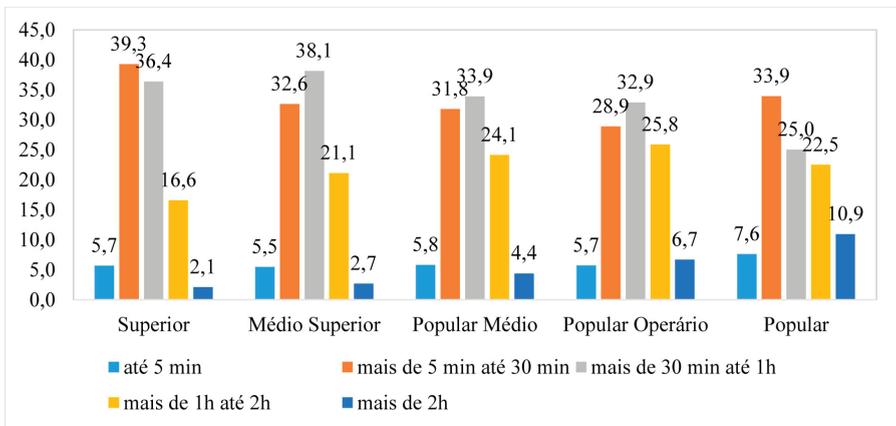
No caso dos Trabalhadores do Terciário Não Especializado, duas situações extremas chamam a atenção. São os casos de Japeri e Queimados, onde o tempo médio é de 80,4 minutos e 75,5 minutos, respectivamente. No primeiro, o tempo médio das pessoas nessa categoria é 20,3% maior do que a média do município, enquanto que no segundo a diferença é de 25,1%. Por outro lado, há municípios onde o tempo de deslocamento indica melhores condições de deslocamento dos Trabalhadores do Terciário Não Especializado, sendo o valor menor do que a média dos municípios. Destacam-se, nessa situação, Mangaratiba, Niterói e Maricá, onde o tempo de deslocamento das pessoas dessa categoria é no mínimo 20% menor do que o tempo médio do município como um todo. Uma das razões para isso pode ser a possibilidade de trabalho no interior do território dos próprios municípios, não exigindo, assim, deslocamento a longas distâncias, como afirmado anteriormente.

4. Mobilidade Urbana e a organização social do espaço metropolitano: divisão social do território e a força do modelo centro-periferia

Como exposto acima, as diferenças de condições de mobilidade urbana entre as pessoas, em grande medida, podem ser observadas pelos seus atributos individuais, como sexo, cor ou raça, ocupação e pelo local de residência representado pelo município. Por outro lado, tais diferenças também podem ser observadas em uma representação territorial referente ao contexto social de residência. Neste caso, considerado como contexto social de residência, aqui apreendido a partir da lógica da divisão social do território: a tipologia socioespacial elaborada pelo Observatório das Metrôpoles.

Dessa forma, assume-se que as diferenças nas condições de mobilidade urbana na RMRJ podem também ser explicadas pela organização social do território. É nítida a diferença de condições de mobilidade entre as áreas da metrópole agrupadas a partir da construção de tipologia socioespacial, como pode ser observado no Gráfico 8.1. O percentual de pessoas que levam mais de 1 hora no deslocamento casa-trabalho (soma das categorias “de 1 hora até 2 horas” e “mais de 2 horas”) no tipo Superior é de 18,7%, enquanto que no tipo Popular, o percentual é de 33,4% marcando, portanto, uma diferença de 14,7%. No tipo Médio Superior o percentual é de 23,8%, no Popular Médio 28,5% e no Popular Operário, mais próximo do Popular, 32,5%. Há, portanto, uma evidência da relação entre o padrão de organização do território da região metropolitana e as condições de mobilidade.

Gráfico 8.1 – RMRJ: Percentual de pessoas por faixa de tempo de deslocamento casa-trabalho segundo os tipos socioespaciais – 2010

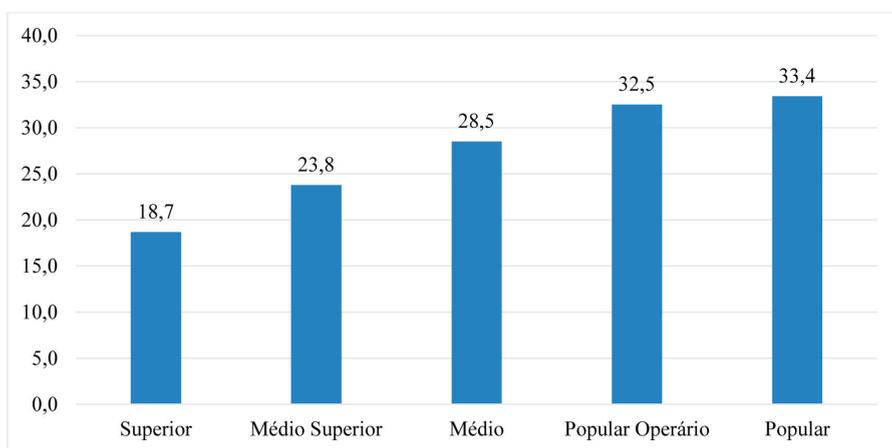


Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Censo 2010 (IBGE).

Essas diferenças também aparecem quando comparamos o tempo médio de deslocamento. O tempo médio de deslocamento do tipo Popular (51,2 minutos), por exemplo, é 23,9% maior do que o tempo médio do tipo Superior (41,3 minutos). Nessa comparação é interessante notar que o tempo médio do tipo Popular Operário é de 51,7 minutos, sendo assim ligeiramente superior ao do tipo Popular. É provável que essa ligeira diferença se explique, por um lado, pela maior presença de pessoas de pessoas nas categorias de até 5 minutos e de 5 minutos até 30 minutos no tipo Popular. Essa situação pode ser re-

sultado da presença das favelas nas áreas centrais do município do Rio de Janeiro, já que a maioria delas é classificada nesse tipo. Isso faz com que o tempo médio desse tipo seja menor. Neste caso, parece haver um evidente efeito positivo da proximidade física ao mercado de trabalho. Já o fato de esse mesmo tipo apresentar maior percentual de pessoas que levam mais de 1 hora, pode ser explicado, por outro lado, pelo maior percentual de pessoas que levam mais de 2 horas no deslocamento casa-trabalho que, nesse tipo, chega a 10,9%.

Gráfico 8.2 – RMRJ: tempo médio de deslocamento casa-trabalho segundo os tipos socioespaciais – 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Censo 2010 (IBGE).

Os dados mostram, portanto, que existem diferenças marcadas claramente pela divisão social do território observada a partir da tipologia socioespacial. Além dessa desigualdade de condições entre os tipos, é importante destacar as diferenças que ocorrem a partir dos tipos de deslocamento categorizados conforme a origem e o destino no território metropolitano, que evidenciam também um efeito da segmentação territorial na escala metropolitana. Para essa análise foram considerados os tipos como: 1 – deslocamentos que ocorrem no interior dos municípios (municipais); 2 – deslocamentos que ocorrem da periferia para o núcleo (periferia-núcleo); 3 – deslocamentos que ocorrem do núcleo para periferia (núcleo-periferia); e 4 – deslocamentos que ocorrem entre municípios da periferia (periferia-periferia).

Primeiramente, é possível observar (Tabela 8.2) que as pessoas

que se deslocam diariamente da periferia para o núcleo têm tempo médio de 73,8 minutos, sendo três vezes maior do que as pessoas que se deslocam no interior do próprio município. Como é possível observar, o tempo médio de deslocamento periferia-periferia é de 35,2 minutos, enquanto que o deslocamento núcleo-periferia se aproxima mais da média da RM, 48,5 minutos.

Tabela 8.2 – Percentual de pessoas por tempo de deslocamento casa-trabalho segundo o tipo de deslocamento metropolitano - 2010

Tipo de deslocamento	até 5 minutos	de 5 até 30 minutos	de 30 minutos até 1 hora	mais de 1 hora
Intramunicipal	7,5	39,1	34,0	19,3
Periferia-núcleo	0,2	3,5	22,5	73,8
Núcleo-periferia	0,3	11,8	39,7	48,2
Periferia-periferia	0,5	17,3	47,0	35,2

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Essas diferenças também revelam o quanto as políticas integradas de transporte que consideram a dimensão metropolitana dos deslocamentos se fazem necessárias para a RMRJ. Como está se falando do deslocamento casa-trabalho, trata-se também do reflexo de um mercado de trabalho cada vez mais organizado na escala metropolitana, que exige por sua vez deslocamentos complexos e de longas distâncias, cujos efeitos negativos são agravados pelo descasamento entre locais de moradia e trabalho.

Conclusão

Neste capítulo, procurou-se analisar as condições de mobilidade urbana na RMRJ à luz das transformações gerais e a situação mais atual de sua organização socioespacial. Essa região metropolitana, com seus 20 municípios e mais de 11 milhões de habitantes, experimentou, por um lado, mudanças e, por outro, permanências socioterritoriais importantes, alterando profundamente a dinâmica metropolitana. Tais mudanças colocam a necessidade de discutir a clássica dualidade centro/periferia como modelo de organização socioespacial, sobretudo quando se trata de observar a divisão social do território considerando a tendência histórica de concentração dos grupos socioeconômicos de maior poder aquisitivo.

Sobre as mudanças socioterritoriais e seus impactos na mobilidade urbana, é preciso apontar, em primeiro lugar que, se, por um lado, a mancha urbana se expande e ocorre uma relativa dispersão populacional, mas o emprego continua concentrado, é possível supor que as distâncias casa-trabalho, no geral, também têm aumentado, impactando diretamente no tempo de deslocamento.

Sob a perspectiva histórica da formação espacial da RMRJ, ao mesmo tempo em que as possibilidades de deslocamento foram fundamentais para moldar o espaço metropolitano, hoje, a organização social do território, marcada pela divisão social e pela segmentação territorial do mercado de trabalho, é determinante nas condições de deslocamento.

Tais condições, como foi evidenciado ao longo do texto, mantêm estreita relação com características individuais. A exploração dos dados do tempo de deslocamento na RMRJ indica, em primeiro lugar, expressivas diferenças entre homens e mulheres, entre pretos e brancos e entre as categorias sócio-ocupacionais.

Por outro lado, outro fator que pode estar diretamente relacionado ao aumento do tempo de deslocamento – logo, na piora das condições de mobilidade – é a gradual mudança no padrão de mobilidade, com a diminuição do papel do transporte coletivo e o aumento expressivo da motorização individual através da maior posse de automóveis e motocicletas.

Ao mesmo tempo, quando se observam os dados a partir da visão municipal, aparecem peculiaridades importantes no que diz respeito às condições de mobilidade urbana, mais ainda sobre a desigualdade dessas condições. Em primeiro lugar, há um grupo de municípios que apresentam maiores tempos médios em relação aos demais: são os casos dos municípios de Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Mesquita e São Gonçalo. Nesses municípios, as condições de pessoas do sexo masculino, de cor preta e daquelas que moram em domicílios sem veículos são ainda piores.

Além da diferença observada entre os municípios, a desigualdade das condições de mobilidade urbana também se expressa ao se comparar os tipos socioespaciais: o tempo médio de deslocamento do tipo Popular, por exemplo, é 50% maior em áreas do tipo Superior, revelando o efeito da divisão social do território. Essas diferenças se acentuam se são adicionadas à análise do tipo de deslocamento. Neste caso, as condições são piores para quem se desloca diariamente da periferia

para o núcleo, revelando o efeito perverso da segmentação territorial do mercado de trabalho que ainda parece seguir a lógica centro-periferia. Essa constatação corrobora a hipótese inicial que orientou a elaboração do capítulo que, em linhas gerais, é baseada na ideia de que o Estado beneficia grupos socioeconômicos de maior *status* social, os quais na RMRJ, dadas as condições de sua organização do território, tendem a se concentrar territorialmente.

Por fim, destaca-se que a necessidade de se explorar essa problemática não se esgota neste trabalho. Há questões que surgiram e que necessitam maior reflexão teórica e testes empíricos. Da mesma maneira, as diferenças territoriais nas condições de mobilidade evidenciadas necessitam, em outra oportunidade, de maiores explorações.

Referências

ABREU, M. A. (1987). **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/SMU/IPP, 2009.

BARAT, J. **Estrutura metropolitana e sistema de transportes**: estudo de caso no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto de Planejamento Econômico e Social/INPES, 1975.

BRASIL. **Lei nº 12.587**, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

CADAVAL, M. E. G. Utilização dos ônibus nas cidades brasileiras: notas sobre um trabalho de pesquisa. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo, ANTP, v. 1, n. 1, p. 7-30, set 1978.

CASS, N.; SHOVE, E.; URRY, J. Social exclusion, mobility and access. **The Sociological Review**, Londres, v. 53, n. 3, p. 539-555, 2005.

DEMORAES, F. *et al.* Desigualdades socioterritoriais e mobilidades cotidianas nas metrópoles de América Latina: uma comparação entre Bogotá, Santiago de Chile e São Paulo. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo: ANT, Ano 35, n. 134, p. 9-30, 2013.

DE MATTOS, Carlos. Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual? **Revista Eure**, Santiago, v. 28, n. 85, p. 51-70, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008500004&script=sci_abstract&tlng=en>

DUARTE, R. G. Centralidade, acessibilidade e o processo de reconfiguração do sistema de transporte na metrópole. **Revista Território**, Rio de Janeiro, Ano VII, n. 11, p. 91-106, set./out. 2003.

FIGUEROA, O. Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina. **Eure**, Santiago, n. 94, p. 41-53, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor de Transporte Urbano da RMRJ – PDTU, 2005.

GRIECO, M. S. **Transport and social exclusion**: New policy grounds, new policy options. Trabalho apresentado na 10th International Conference on Travel Behaviour Research. Lucerne, Agosto 2003.

GUEDES, Eliane. **Decisões na esfera pública relativas a empreendimentos estruturais de desenvolvimento urbano**: O caso sistema metroviário da cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado - FAU/USP, Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2009.

HICKS JR., J. F.; SEELEMBERG, S. Metodologia para a identificação de sistemas, problemas e diretrizes de transporte metropolitano: uma aplicação na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, Ano 43, n. 4, p. 477-560, 1981.

KAZTMAN, R; RETAMOSO, A. Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 85, p. 139-141, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Região de Influência de Cidades 2007. Relatório, 2008.

LAGO, L. Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 18, p. 275-293, 2007.

LAGO, L. O mercado de trabalho na metrópole do Rio de Janeiro: a ‘periferia’ que virou ‘centro’. **Anais do Encontro da ABEP**, 2009.

LAGO, L. A periferia como lugar de trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena. In: LAGO, L. C. (Org.). **Olhares sobre a Metrôpole do Rio de Janeiro**: Economia, sociedade e território. Letra Capital/Observatório das Metrôpoles: Rio de Janeiro, 2010. p. 175-190.

MOURA, R. Configurações espaciais da metropolização Brasileira. **Revista e-metropolis**, Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, n. 13, p. 29-39, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Rio de Janeiro: Evolução da mancha urbana - Década de 1970/Década de 2000. Mapa. Rio de Janeiro, 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUS à dinâmica da metropolização. Relatório. Rio de Janeiro, 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil: 2001 – 2012. Relatório. Rio de Janeiro, 2013.

PEREIRA, R.; SCHWANEN, T. Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Textos para Discussão. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

- RIBEIRO, L. C. Q. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, L. C. Q. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 9-14.
- RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. A Cidade contra a Escola: Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2008.
- RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C. Fronteiras da democratização das oportunidades educacionais: o caso do Rio de Janeiro. In: LAGO, L. C. (Org.). **Olhares sobre a Metrópole do Rio de Janeiro: Economia, sociedade e território**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2010. p. 191-210.
- RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. (Orgs.). **IBEU: Índice de Bem-estar Urbano**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M.; CORRÊA, F. S. Segregação residencial nos grandes espaços urbanos brasileiros. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 15-41, 2010.
- RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M.; CORRÊA, F. S. Território e Trabalho: segregação e segmentação urbanas e oportunidades ocupacionais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: LAGO, L. C. (Org.). **Olhares sobre a Metrópole do Rio de Janeiro: Economia, sociedade e território**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2010. p. 153-174.
- RIBEIRO, L. C.; SILVA, É. T.; RODRIGUES, J. M. **Esvaziamento das Metrópoles e Festa do Interior?** Boletim Regional Urbano do IPEA, julho 2009.
- RODRIGUES, J. M. **Expansão territorial das metrópoles brasileiras: população, economia e tendências**. Tese de Doutorado – PROURB, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.
- RODRÍGUEZ, J. Movilidad cotidiana, desigualdade social y segregación residencial em cuatro metrópoles de América Latina. **Eure**, Santiago, v. 34, n. 103, p. 49-71, 2008.
- ROLNIK, R; KLINTOWITZ, D. (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 89-108, 2011.
- SILVA, E. T. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2013.
- SILVA, E. T.; RODRIGUES, J. M. Mobilidade residencial nas metrópoles brasileiras: complexidade do espaço urbano. **Territorios: Revista de Estudios Urbanos y Regionales**, Bogotá, n. 22, p. 11-32, 2010.
- VASCONCELLOS, E. A. O Custo social da motocicleta. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo: ANTP, Ano 30/31, p. 127-142, 3º e 4º trimestres 2008.

VASCONCELLOS, E. A. **Políticas de Transporte no Brasil**: a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2013.

VETTER D.M. *et al.* A apropriação dos benefícios da ação do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial.

Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 43, n. 4, p. 457-476, 1981.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário

*Adauto Lucio Cardoso
Luciana Corrêa do Lago*

Resumo: Neste capítulo, busca-se apresentar o quadro geral da política governamental voltada para a produção da moradia, visando identificar seus impactos sobre a estruturação da metrópole do Rio de Janeiro. As conclusões apontam para: um movimento de expansão da produção imobiliária capitalista em áreas da periferia metropolitana que, até recentemente, caracterizavam-se pela predominância de formas não capitalistas; uma baixa presença da produção empresarial ou de financiamentos públicos na maioria dos municípios metropolitanos, com exceção do município de Maricá; uma forte concentração dos investimentos públicos e privados no município do Rio de Janeiro; por fim, a constatação de que, na década passada, se estabelece e se consolida o modelo “condomínio fechado” como tipologia predominante de organização dos empreendimentos habitacionais para todas as camadas de renda.

Palavras-chave: Política habitacional, mercado imobiliário, habitação de interesse social.

Abstract: In this chapter, we seek to give a general overview about government policy towards housing production, to identify its impacts on the structuring of the metropolis of Rio de Janeiro. The findings point to a movement of expansion of capitalist housing production in areas of the metropolitan periphery which, until recently, were characterized by the predominance of non-capitalist forms; a low presence of business production or public funding in most metropolitan municipalities, with the exception of the city of Maricá; a high concentration of public and private investment in the city of Rio de Janeiro; finally, the finding that, in the past decade, the “gated community” model was established and consolidated as the predominant type of housing development for all income groups.

Keywords: Housing policy, real estate market, social housing.

Introdução

A década de 2000 foi marcada por mudanças significativas nas políticas voltadas para a produção de moradias, com impactos importantes nas estruturas socioterritoriais das metrópoles brasileiras. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, a aprovação da Lei do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, as mudanças regulatórias sobre os mecanismos de financiamento imobiliário, a ampliação dos gastos em habitação e saneamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são alguns dos fatos que marcaram a década e que tiveram consequências sobre o mercado habitacional. Ao mesmo tempo, verificou-se um processo de expansão significativa do setor imobiliário, alavancado pela financeirização e por novas oportunidades propiciadas por um contexto econômico favorável e pela ampliação dos recursos direcionados para o setor.

Embora, como veremos neste texto, as políticas habitacionais voltadas para os setores de menor renda tenham sido ainda pouco importantes quando comparadas com os indicadores de carência habitacional, foram criados, ao longo da década, alguns mecanismos financeiros e institucionais que propiciaram o deslanche, já no final do período, do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), mais diretamente voltado para a baixa renda e que está provocando fortes impactos nas metrópoles brasileiras, nos anos recentes.

Tendo em vista os aspectos acima apontados, optou-se, neste capítulo, por apresentar o quadro geral da política governamental voltada para a produção da moradia, bem como discutir, brevemente, o processo de reestruturação do setor imobiliário para que se pudesse melhor compreender os processos de transformação da metrópole, a ser desenvolvido no capítulo seguinte.

O contexto da década de 2000 se caracterizou por uma primeira metade em que prevalecem as tendências de relativa estagnação do crédito e do mercado imobiliário já presentes na década de 1990. A atuação do setor público foi marcada por um predomínio das ações de urbanização de favelas e regularização fundiária, com poucos programas voltados para a produção de novas unidades, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e ações de reassentamento de moradores de áreas de risco. A partir de 2005 verifica-se uma reversão desse quadro, com expansão sustentada do crédito (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço/FGTS, Sistema Brasileiro de Poupança

e Empréstimos/SBPE e Fundos Imobiliários), elevação dos preços de imóveis e dos aluguéis e a reestruturação do setor imobiliário a partir dos processos de financeirização, concentração do capital e expansão geográfica das empresas que também passam a atuar em diversos submercados.

Com base em dados da Caixa Econômica, Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro/CEHAB-RJ e levantamentos junto às prefeituras da Região Metropolitana (RM), buscar-se-á caracterizar a produção habitacional partindo-se da ação do setor público e da dinâmica do mercado imobiliário, com o objetivo de identificar os eixos territoriais de concentração da produção e suas características em termos dos diferentes submercados atendidos.

O texto inicia com uma recuperação do quadro das políticas nacionais de habitação dominante na segunda metade da década de 1990, momento em que foram criados programas, instituições e instrumentos que vieram a ser amplamente utilizados ao longo da década seguinte, criando, num certo sentido, uma dependência de trajetória para as políticas posteriores. A seguir são analisadas as mudanças que se operam a partir da ascensão do Presidente Lula, até a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, já no final do período. Passa-se então a uma análise do desempenho das políticas federais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), procurando, na medida do possível, em se considerando as limitações das fontes oficiais de informação, identificar os padrões de distribuição espacial dos investimentos. Por fim, busca-se analisar o desempenho do mercado imobiliário na metrópole.

1. A Política Nacional de Habitação nos anos 2000 e seus impactos sobre a RMRJ: antecedentes

A política urbana no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998) ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, o que indicava uma certa importância e um movimento de ruptura com o modelo clientelista que caracterizou o período Collor de Mello. A política habitacional desenhada pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB) tinha os seguintes eixos básicos de estruturação:

1. Saneamento e reestruturação do FGTS que passa a ser utilizado para o financiamento da política urbana dentro de princípios de

contenção do risco, preservação das reservas e rentabilidade dos ativos, sob o controle mais estrito do Conselho Curador¹. O Fundo continuou a prover os recursos para financiamento das ações governamentais na área da habitação e do saneamento que, por sua vez, seriam de responsabilidade dos governos locais (estaduais, no caso do saneamento, e municipais, no caso da habitação). Cabe ressaltar que o acesso aos recursos do FGTS passa a apresentar maiores restrições, dependendo do grau de endividamento dos estados e municípios (ROYER, 2009).

2. O governo FHC deu continuidade à tendência de municipalização da política habitacional, que se desenvolve a partir da extinção do BNH², em 1986, utilizando recursos do FGTS (Programa Pró-Moradia) ou do Orçamento Geral da União (Programa Habitar-Brasil e, posteriormente, em 2001, com a criação do Programa de Subsídio Habitacional - PSH).
3. Criação dos Programas Carta de Crédito FGTS (voltado para setores de menor renda) e Carta de Crédito SBPE (voltado para os setores de maior renda) visando, basicamente, a concessão direta de crédito ao mutuário final (pessoa física), permitindo a aquisição de unidade habitacional nova ou usada, terreno, material de construção, reforma e ampliação de moradia. O programa, além de alavancar o mercado de usados, teve como grande virtude dar maior poder de mercado aos adquirentes que não mais têm o acesso ao crédito “filtrado” pelas construtoras, como acontecia na época do Banco Nacional da Habitação (BNH) com o Plano Empresário.

Para que possamos esboçar, ainda que de forma genérica, um quadro geral da política habitacional desenvolvida ao longo da década de 2000, é necessário lembrar que a crise econômica que atingiu o Brasil em 1998/1999, em seguimento às crises asiáticas (1997) e russa (1998), veio a tornar ainda mais agressivo o “ajuste neoliberal”, que vinha sendo adotado desde o primeiro quadriênio do governo FHC. O diagnóstico elaborado pela equipe econômica do governo apontava, já desde 1997, dois desequilíbrios na economia, acumulados no período

¹ Essas medidas foram adotadas após a crise que atingiu o Fundo durante o período Collor de Mello, conforme Valença e Bonates (2009) e Valença (2007).

² Ver, a respeito, Cardoso e Ribeiro (2000) e Bonduki (1998).

1995/1997: o das contas públicas e o do setor externo (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000). As soluções preconizadas para o enfrentamento da crise requereriam, portanto “uma combinação de corte de gastos e aumento de receitas, por um lado, e aumento da competitividade dos produtos brasileiros – fundamentalmente associado a uma melhora da taxa de câmbio real” (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000, p. 10-13).

Com a crise russa, a solução gradualista que vinha sendo adotada passa a ser considerada ineficaz e o governo anuncia um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) envolvendo um forte ajuste fiscal, um aumento expressivo da taxa de juros, um pacote de ajuda externa e um compromisso com a manutenção da taxa de câmbio. Este último ponto veio a ser revisto com o aprofundamento da crise em 1999 e com a adoção do câmbio flutuante, o que teve um impacto ainda mais significativo sobre a dívida pública:

Na fase de *overshooting* da taxa de câmbio, porém, instalou-se uma situação próxima do pânico, em relação ao que poderia acontecer com a dívida pública. Esta havia fechado 1998 em 38% do PIB. Contudo, a dívida afetada pela desvalorização – dívida externa e dívida interna em títulos indexados à taxa de câmbio –, antes desta, era de aproximadamente 15% do PIB. Com os elevados juros nominais de janeiro e a desvalorização nominal de 64% ocorrida entre o final dos meses de janeiro e dezembro e antes da queda nominal do câmbio e do aumento de preços que se seguiu à mudança cambial – e que, na prática, inflacionou o PIB –, a dívida pública em janeiro atingiu 48% do PIB: um salto de 10 pontos do PIB em apenas 30 dias (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000, p. 18).

Os problemas do câmbio e da queda do Real vieram a impactar ainda mais fortemente as restrições vigentes sobre o gasto público, com compromisso de construção de um *superavit* primário, saindo de 0 (em 1998) para 3,1% em 1999 e com o compromisso de atingir 3,35% em 2001.

Quais os impactos da crise (e das estratégias adotadas para enfrentá-la) sobre as políticas de habitação?

A crise econômica irá repercutir na política habitacional do governo em dois níveis distintos: em primeiro lugar, a elevação dos juros tem um impacto forte na retração geral do crédito, que já vinha apresentando sinais de queda após os primeiros impactos positivos gerados pela estabilização da economia. Os juros altos elevam significativa-

mente o custo dos empréstimos habitacionais, o que acaba reduzindo a importância do Programa Carta de Crédito. Em segundo lugar, as restrições ao gasto e ao endividamento público vão implicar em um estancamento do financiamento ao setor público, praticamente paralisando o Programa Pró-Moradia e reduzindo expressivamente os (já escassos) recursos do Orçamento Geral da União (OGU) alocados em habitação.

A alternativa que é proposta e implementada a partir de 1999, com impactos ao longo da década de 2000, será o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)³. Este programa se baseia em um *mix* de recursos do FGTS e OGU, agregados no Fundo de Arrendamento Residencial, o que permitia, pela primeira vez, um subsídio direto ao financiamento habitacional⁴. O programa era destinado aos segmentos de renda entre três e seis salários-mínimos que, com o subsídio, poderiam ser considerados como demanda solvável, sem comprometer os recursos do FGTS. Além disso, o programa adotava um formato de distribuição dos recursos com base em projetos apresentados por empresas do setor imobiliário, e aprovados pela Caixa Econômica, responsável pela operacionalização do programa. Cabia aos municípios o papel de “facilitadores” do processo, flexibilizando a legislação urbanística, concedendo incentivos fiscais às empresas, eventualmente doando terrenos e/ou realizando obras de infraestrutura para reduzir o custo final dos empreendimentos e, principalmente, organizando o cadastro dos possíveis futuros beneficiários⁵. Para as administrações locais, esse programa era visto com muito entusiasmo, já que envolvia um baixo custo operacional e um enorme benefício político. Um outro elemento importante desse programa foi a utilização do modelo de arrendamento, ao invés da transferência de propriedade, o que ampliou a capacidade de retomada dos imóveis e o controle da inadimplência.

O PAR manteve-se ativo ao longo de toda a década de 2000. Teve importância por duas razões: em primeiro lugar, foi um claro incentivo a que uma parte do setor imobiliário começasse a se dedicar à pro-

³ Uma análise mais detalhada desse programa pode ser encontrada em Bonates (2007).

⁴ Lembrando que a política habitacional desenvolvida pelo BNH trabalhava com subsídios cruzados, sem alocação de recursos do OGU, apenas com recursos do FGTS ou SBPE.

⁵ Como se trata de um financiamento, a seleção final passava por uma análise de risco junto à Caixa Econômica, o que significava que uma parcela importante da população cadastrada pelas administrações locais não conseguia acessar a moradia.

dução para camadas de renda inferiores, fora do formato tradicional do SBPE ou das empreitadas para o setor público; em segundo lugar, porque foi o modelo organizacional e financeiro adotado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, que privilegia o papel do setor privado como agente promotor na política habitacional de interesse social.

Uma outra iniciativa importante, ainda no final da década de 1990, foi a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). A nova legislação instituiu a alienação fiduciária, que facilitou a retomada dos imóveis pelos credores em caso de inadimplência dos mutuários, e também vários mecanismos de financeirização das dívidas hipotecárias, criando as bases legais para o desenvolvimento do mercado secundário de títulos hipotecários, seguindo o modelo norte-americano (LEAL, 1999). Os principais instrumentos financeiros criados na nova legislação foram os Fundos de Investimento Imobiliário e os Certificados de Recebíveis Imobiliários.

O SFI não teve grandes impactos sobre a produção imobiliária, inicialmente, e muito menos sobre o setor de produção de moradias, firmando-se, no entanto, paulatinamente, como um instrumento eficaz para a promoção de grandes empreendimentos comerciais, como shoppings e edifícios corporativos (BOTELHO, 2007; FIX, 2011).

Em 2001, foi criado o Programa de Subsídio Habitacional (PSH), destinado a subsidiar de forma direta a aquisição de moradia para os setores de baixa renda. O Programa foi direcionado para os setores de renda até três SMs, que estavam fora da abrangência do PAR. Contando com volume de recursos limitados e trabalhando com tetos de subsídio relativamente baixos, o programa foi pouco utilizado nas grandes cidades, sendo mais importante no atendimento às demandas dos municípios menores.

Além do PAR, o programa mais importante desenvolvido no período foi o Programa Habitar Brasil BID (HBB). Tratou-se de um convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando aportar recursos para o apoio a ações de urbanização de favelas em municípios selecionados⁶. O programa apresentou, como novidade, o fato de que, para acessar os recursos, as administrações deveriam desenvolver um componente de Desenvolvimento Institucional, que

⁶ O programa surge como uma tentativa do BID em desdobrar o que era considerada uma ação bem sucedida anterior, a saber, a experiência de apoio ao município do Rio de Janeiro em seu programa de urbanização de favelas, o Favela Bairro, estendendo a experiência a outros municípios brasileiros.

implicava em montagem de bases de dados, elaboração de diagnósticos e planos de intervenção no campo dos assentamentos precários.

Uma mudança importante na política urbana do segundo governo FHC diz respeito à reestruturação institucional. A SEPURB se transforma em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada diretamente à Presidência da República e não mais subordinada ao Ministério do Planejamento. Essa medida tinha como principal finalidade atender à necessidade de criação de espaços de negociação com o Congresso, em torno das emendas parlamentares⁷ que, em sua maior parte, referem-se a investimentos em habitação, saneamento e transportes, portanto áreas ligadas à política urbana. Embora, em termos formais, a Secretaria passasse a ter maior *status* político, em termos organizacionais o que se verificou foi um progressivo esvaziamento do corpo técnico especializado que, ao final do governo, estava restrito ao grupo de implementação do Programa Habitar Brasil BID.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidência da República, em 2002, abrem-se novas expectativas para a institucionalização da política habitacional, segundo concepções que vinham sendo debatidas por técnicos, acadêmicos e militantes dos movimentos sociais no âmbito do Fórum Nacional da Reforma Urbana⁸. A proposta de Lula para a habitação havia se configurado no Projeto Moradia que propunha, entre outras medidas⁹:

- Criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério;
- Gestão Democrática da Política Habitacional e Urbana, a partir da criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de

⁷ Essa medida tinha como objetivo viabilizar a formação de maiorias parlamentares para aprovação de projetos estratégicos de governo, que tendem a ser instáveis no âmbito do chamado “presidencialismo de coalizão”. Ver a respeito Rolnik (2009).

⁸ O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) é uma coalizão de movimentos sociais, ONGs e organizações profissionais e acadêmicas que desde 1986 vinham debatendo e propondo novas diretrizes para a política urbana visando a redução do quadro histórico de desigualdades sociais e urbanas. Esse movimento se organizou por ocasião da elaboração da Constituição de 1988 e permanece atuante, com atividades fortes de *lobby* frente ao Congresso Nacional e também frente aos órgãos do Executivo ligados à política urbana.

⁹ Conforme Bonduki (2009).

habitação que deveriam definir as diretrizes e realizar a alocação de recursos da política habitacional nos três níveis de governo;

- Aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional;
- Retomada do financiamento habitacional para as camadas médias (SBPE), visando concentrar ao máximo os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda;
- Articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

A criação do Ministério das Cidades veio dar consequência a essas propostas. Para o cargo de ministro foi convocado Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre, cidade onde se notabilizou pela implantação do Orçamento Participativo e amigo pessoal do Presidente. O Ministério se organizou em quatro Secretarias – Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos, esta última responsável pelas ações na área de planejamento do território e regularização fundiária. A equipe técnica convocada para compor os quadros do Ministério tinha fortes vínculos com o Fórum Nacional da Reforma Urbana e havia já participado de algumas experiências de administração local em governos do Partido dos Trabalhadores.

A Secretaria Nacional de Habitação, ao longo do ano de 2003, irá desenvolver as bases normativas e institucionais da política de habitação, propondo a estruturação do Sistema Nacional de Habitação, cuja primeira versão é discutida e aprovada ainda em 2003, na Primeira Conferência das Cidades. No entanto, a implementação da política de habitação – e da política urbana em geral – esbarra em forte resistência da equipe econômica do governo que mantém inalteradas as mesmas regras de restrição de gastos que vigia no governo Fernando Henrique Cardoso¹⁰. Todas as diretrizes propostas no âmbito do Projeto Moradia e da proposta do Sistema Nacional de Habitação permanecem no papel, até 2005.

Em 2005, com grande mobilização do movimento de moradia, pressionando o Presidente da República, foi aprovado o projeto de lei de criação do fundo de moradia, denominado então de Fundo Na-

¹⁰ Ver, a respeito, Maricato (2012).

cional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A lei que instituiu o FNHIS também estabeleceu os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação, baseado em uma distribuição de competências e atribuições entre os três níveis de governo, em que se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação. Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação, a ser gerido por um conselho com participação popular, e também com a elaboração de um plano local de habitação de interesse social que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local. O Fundo foi instalado em 2006, contando com um compromisso do Presidente, junto aos movimentos de moradia, de alocar recursos ao fundo na magnitude de R\$ 1 bilhão por ano. A grande mudança trazida pelo Fundo disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando assim o atendimento à habitação de baixa renda.

É importante ressaltar a mudança que se opera na política econômica do governo a partir de 2006, com uma progressiva liberalização dos gastos públicos. É nesse contexto¹¹ que o governo Lula lançou em 2007 um plano destinado a promover o crescimento econômico – o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura. Nesse momento, o Banco Central dá início a uma redução da taxa básica de juros (ainda extremamente cautelosa, mas relativamente permanente), o que vai viabilizar um melhor desempenho da economia e um maior crescimento do PIB e que terá também impactos sobre o crédito imobiliário. Outro elemento importante no cenário macroeconômico, que vale a pena ser destacado, diz respeito à progressiva redução da pobreza e da desigualdade resultado, em parte, dos programas de transferência de renda e, em parte, da elevação real do valor do salário-mínimo. Todos esses elementos são importantes para caracterizar um quadro político mais favorável ao desenvolvimento da política habitacional e à ampliação do financiamento. Como elemento desfavorável, cabe lembrar a substituição do Ministro das Cidades, em julho de 2005, em um movimento que tende progressivamente a colocar o Ministério das Cidades mais a serviço da política de clientela, favorecendo os aliados políticos do governo no Congresso

¹¹ Uma descrição mais detalhada desse contexto e de seus impactos sobre a política habitacional do governo Lula pode ser encontrada em Cardoso (2013).

e reduzindo a sua capacidade de desenvolver uma política urbana com autonomia e dentro de um enfoque mais universalista.

Os recursos do FNHIS começaram a ser distribuídos em 2006, a partir das modalidades construção de unidades, urbanização de assentamentos precários, assistência técnica e apoio para a elaboração de plano habitacional. A partir de 2009, com o lançamento do PMCMV, o FNHIS é esvaziado e passa a não ser mais um elemento importante da política habitacional.

No âmbito do PAC, foram previstos investimentos em habitação e saneamento (o PAC urbano). Entretanto, no campo habitacional privilegia-se a urbanização de favelas, com forte visibilidade política.

No que diz respeito ao FGTS, a Resolução 460 do Conselho Curador, de 2004, estabelece que os recursos auferidos pelas aplicações financeiras que excederem as necessidades de remuneração básica do fundo deverão ser computadas como subsídios, a serem incluídos nas operações de crédito, viabilizando as aplicações em habitação de interesse social para as camadas de renda até três salários-mínimos. Além de alterar as regras de aplicação, possibilitando o atendimento da população de mais baixa renda, verifica-se no período também uma maior expansão das operações de financiamento habitacional com expansão da captação e das aplicações das cadernetas de poupança. Essa expansão foi viabilizada pela mudança das formas de operacionalização do controle do Banco Central sobre os agentes financeiros, com redução das possibilidades de não utilização dos recursos das cadernetas em financiamentos habitacionais¹². Cabe ressaltar aqui a importância da expansão do crédito habitacional no período, que se expressa numa ampliação significativa da sua participação no PIB.

Também se desenvolvem, embora em menor escala, os investimentos no âmbito dos programas PAR e Crédito Solidário, este último criado durante o Governo Lula e destinado ao financiamento da produção habitacional através de cooperativas autogestionárias. Desde 2006 até 2009, o Crédito Solidário alocou 350 milhões de reais, num total de cerca de 20.000 unidades. Já o PAR teve resultados um pouco mais significativos tendo alocado, entre os anos de 1999 e 2007, um investimento médio de 600 milhões anuais, com uma produção média de 23.000 unidades.

O último elemento a ser destacado diz respeito ao processo de

¹² Ver, a respeito, Royer (2009).

concentração e reestruturação do capital no setor imobiliário, que tem início em 2005. Nesse ano, quatro empresas fazem oferta de ações na Bolsa de Valores e conseguem captar recursos expressivos, o que leva a que outras empresas do setor adotem a mesma estratégia. Em maio de 2009, já são 22 empresas com ações ofertadas em Bolsa. Com esses recursos, essas empresas iniciam um processo de expansão, incorporando empresas regionais e ampliando seu âmbito de atuação para várias cidades e regiões e passando a controlar fatias maiores do mercado. Embora tenha havido algumas iniciativas anteriores de empresas com estratégias de expansão regional mais ampla, estas em geral foram frustradas¹³ num cenário em que as empresas do setor imobiliário tinham por tradição a sua especialização em mercados geograficamente delimitados. A expansão atual foi viabilizada com a absorção, pelas empresas líderes, de empresas regionais com amplo conhecimento dos mercados locais, mas que passam a atuar segundo a lógica da empresa líder. Em 2010, as cinco maiores empresas do setor controlavam 58% do mercado do Rio de Janeiro e 27% do mercado de São Paulo e a Cyrella, maior empresa do setor, atuava já em 11 estados.

Além da concentração do capital e da expansão geográfica, essas empresas começaram também a diversificar a sua atuação buscando mercados de renda mais baixa. Originalmente esse processo foi iniciado por algumas empresas que buscaram se especializar nessa faixa de renda, como a Tenda, empresa de Minas Gerais que também diversificou geograficamente sua atuação. Num segundo momento, as empresas líderes buscaram desenvolver estratégias como a incorporação de empresas já especializadas – por exemplo, a incorporação do controle acionário da Tenda pela Cyrella – e, em outros casos, abrindo subsidiárias especializadas. Há indícios fortes também de que essas empresas utilizaram parte dos recursos alavancados na Bolsa para investir em terras, de forma a viabilizar empreendimentos futuros. Nesse sentido, é possível que a entrada em setores de mais baixa renda esteja sendo viabilizada por ganhos fundiários potencializados pela aquisição de terra em grande quantidade em áreas periféricas. É importante também ressaltar que essas empresas passam a contar com possibilidades de autofinanciamento, não mais dependendo exclusivamente do SBPE ou do FGTS para operacionalizar seus investimentos.

Paralelamente ao crescimento do SBPE, verificou-se também

¹³ O exemplo mais significativo é o da ENCOL, que faliu nos anos 90.

uma expansão significativa dos recursos do SFI, com o crescimento da emissão de CRIS e a expansão dos Fundos Imobiliários. Segundo dados da Comissão de Valores Mobiliários, o patrimônio dos Fundos se elevou de 2,4 bilhões em 2005 para 60 bilhões em 2009. Embora não tenhamos estatísticas mais detalhadas, existem indícios de que os recursos dos Fundos estariam sendo aplicados mais concentradamente em empreendimentos residenciais de alta renda em áreas muito valorizadas ou em empreendimentos comerciais de alta rentabilidade, como shopping centers, hotéis e prédios comerciais¹⁴.

No segundo semestre de 2008, novas mudanças ocorrem, em virtude dos efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira. Como forma de resposta à crise, o governo brasileiro buscou mitigar os seus efeitos internos através da adoção de políticas keynesianas que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No âmbito dessas medidas, teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação.

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi anunciado em março de 2009 com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários-mínimos. Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, o Programa buscava claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, buscou-se também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo reduzindo os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aportava recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Dessa forma, intentava-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica. Curiosamente, retomam-se nesse momento argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado tendo em vista impulsionar a economia mediante efeitos multiplicadores e ampliar a oferta de emprego para populações com baixa qualificação.

¹⁴ Conforme Botelho (2007).

O Programa foi fortemente inspirado na experiência chilena, que já vinha sendo considerada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS, pautados no papel estratégico do setor público e ignorando, em larga medida, as premissas e os debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab, que vinha sendo amplamente discutido desde 2007. Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV o FNHIS, por orientação do Ministério das Cidades acatada pelo Conselho Gestor, passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional.

A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial aprofundou a histórica segmentação social do espaço urbano e reduziu a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais. Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009), uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional.

2. Quadro geral da política local

Para análise da política local para baixa renda, vamos focalizar os financiamentos federais e a ação do Governo do Estado, através da CEHAB. Quanto aos governos municipais, a única administração que realizou investimentos habitacionais mais significativos na década foi a da cidade do Rio de Janeiro, conforme análises anteriores (CARDOSO, 2007). No entanto, essa atuação foi voltada centralmente para a urbanização de assentamentos precários, que envolve a produção de unidades apenas para reassentamentos de populações deslocadas pelas obras ou em situação de risco. Assim sendo, podemos considerar que olhar os financiamentos federais e a atuação do governo estadual seja suficiente para compor o quadro da provisão de novas moradias para os setores populares.

3. Desempenho dos programas federais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O desempenho dos programas federais, gerenciados pela Caixa e destinados à população na faixa até oito SMs, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro podem ser identificados na tabela abaixo:

Tabela 9.1 – Unidades financiadas pela Caixa Econômica Federal – RMRJ (2000-2010)

Município	FAT				FDS	FGTS (CARTA DE CRÉDITO)				PAR	PSH
	MAT. CONS.	NOVO	USADO	TOTAL		MAT. CONS.	NOVO	USADO	TOTAL		
Belford Roxo	8	1	1	10	0	925	1.513	472	2.910	1.048	0
Duque de Caxias	51	0	1	52	0	2.473	1.531	1.313	5.317	1.882	0
Guapimirim	0	0	1	1	0	43	34	92	169	0	0
Itaboraí	40	1	1	42	0	885	1.451	634	2.970	320	0
Itaguaí	0	0	0	0	0	91	524	440	1.055	0	0
Japeri	0	0	0	0	0	152	3	11	166	0	0
Magé	0	0	0	0	0	290	318	298	906	134	0
Mangaratiba	1	6	1	8	0	21	61	68	150	0	0
Maricá	10	28	4	42	0	208	4.068	1.311	5.587	0	0
Mesquita	8	0	0	8	151	133	397	366	896	466	0
Nilópolis	3	0	6	9	0	239	369	1.196	1.804	0	0
Niterói	9	49	29	87	0	156	922	2.505	3.583	589	0
Nova Iguaçu	0	8	4	12	0	1.022	1.980	1.767	4.769	1.095	0
Paracambi	0	0	0	0	0	563	6	36	605	0	0
Queimados	3	0	0	3	0	289	258	97	644	438	0
Rio de Janeiro	195	579	267	1.041	1	6.596	14.712	46.038	67.346	10.321	0
São Gonçalo	25	3	6	34	0	569	2645	5.826	9.040	1.789	0
São João de Meriti	11	0	3	14	0	743	76	983	1.802	0	0
Seropédica	4	0	0	4	0	556	1	22	579	0	0
Tanguá	4	0	0	4	100	38	54	51	143	0	0
TOTAL	372	675	324	1.371	252	15.992	30.923	63.526	110.441	18.082	0

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Como se pode ver na tabela acima, foram financiadas cerca de 130.000 unidades (no total ou apenas o material de construção), sendo 110.000 no âmbito do programa Carta de Crédito¹⁵. A ressaltar, também, a escala ainda reduzida do PAR e a inexistência do PSH na RMRJ. É importante notar, ademais, que apenas uma parte (cerca de 40%) desses financiamentos correspondia a unidades novas, como mostra a tabela abaixo:

¹⁵ O dado inclui também o programa Pró-Moradia, e não existem informações que permitam a sua desagregação. No entanto, é muito provável que a grande maioria das unidades seja referente ao Carta de Crédito.

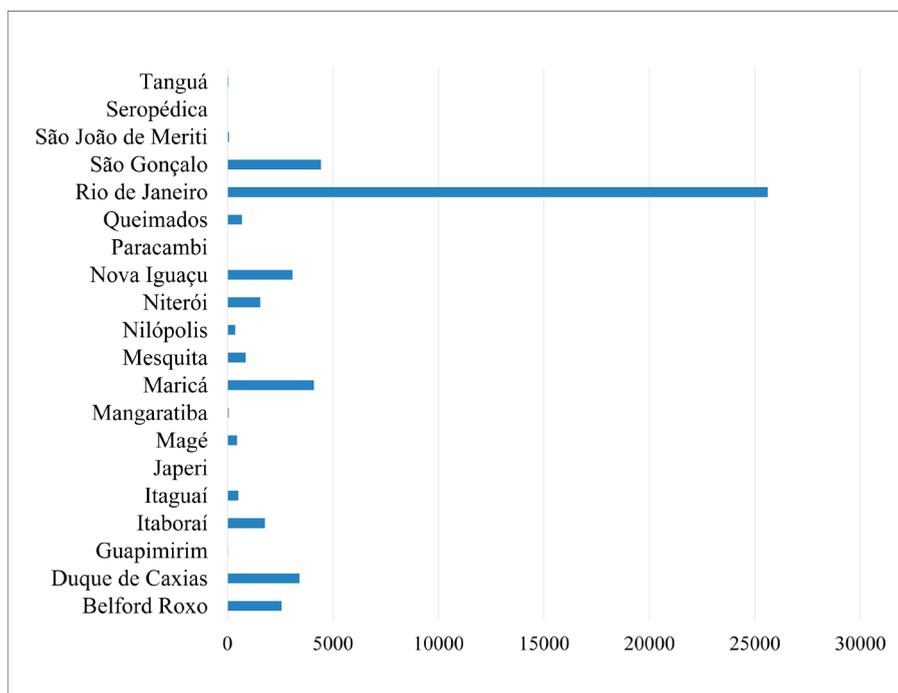
Tabela 9.2 – Unidades financiadas pela Caixa Econômica Federal (até 6 salários-mínimos) – RMRJ (2000-2010)

Município	TOTAL NOVO	TOTAL USADO	TOTAL MAT. CONS.	TOTAL GERAL	% NOVO	% USADO
Belford Roxo	2.562	473	933	3.968	64,6	11,9
Duque de Caxias	3.413	1.314	2.524	7.251	47,1	18,1
Guapimirim	34	93	43	170	20,0	54,7
Itaboraí	1.772	635	925	3.332	53,2	19,1
Itaguaí	524	440	91	1.055	49,7	41,7
Japeri	3	11	152	166	1,8	6,6
Magé	452	298	290	1.040	43,5	28,7
Mangaratiba	67	69	22	158	42,4	43,7
Maricá	4.096	1.315	218	5.629	72,8	23,4
Mesquita	863	366	141	1.370	63,0	26,7
Nilópolis	369	1.202	242	1.813	20,4	66,3
Niterói	1.560	2.534	165	4.259	36,6	59,5
Nova Iguaçu	3.083	1.771	1.022	5.876	52,5	30,1
Paracambi	6	36	563	605	1,0	6,0
Queimados	696	97	292	1.085	64,1	8,9
Rio de Janeiro	25.612	46.305	6.791	78.708	32,5	58,8
São Gonçalo	4.437	5.832	594	10.863	40,8	53,7
São João de Meriti	76	986	754	1.816	4,2	54,3
Seropédica	1	22	560	583	0,2	3,8
Tanguá	54	51	42	147	36,7	34,7
TOTAL	49.680	63.850	16.364	129.894	38,2	49,2

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Observando-se a distribuição dos financiamentos de imóveis novos segundo os municípios, pode-se perceber a enorme concentração no município do Rio de Janeiro, que prevalece em todos os programas e, ao mesmo tempo, que vários espaços da periferia metropolitana (Tanguá, Seropédica, São João de Meriti, Paracambi, Mangaratiba, Japeri e Guapimirim) praticamente não recebem financiamentos habitacionais. Já São Gonçalo, Nova Iguaçu, Maricá, Itaboraí, Duque de Caxias e Belford Roxo estão em uma faixa intermediária, recebendo entre 1.500 e 4.500 unidades novas financiadas com recursos federais, como mostra o gráfico abaixo:

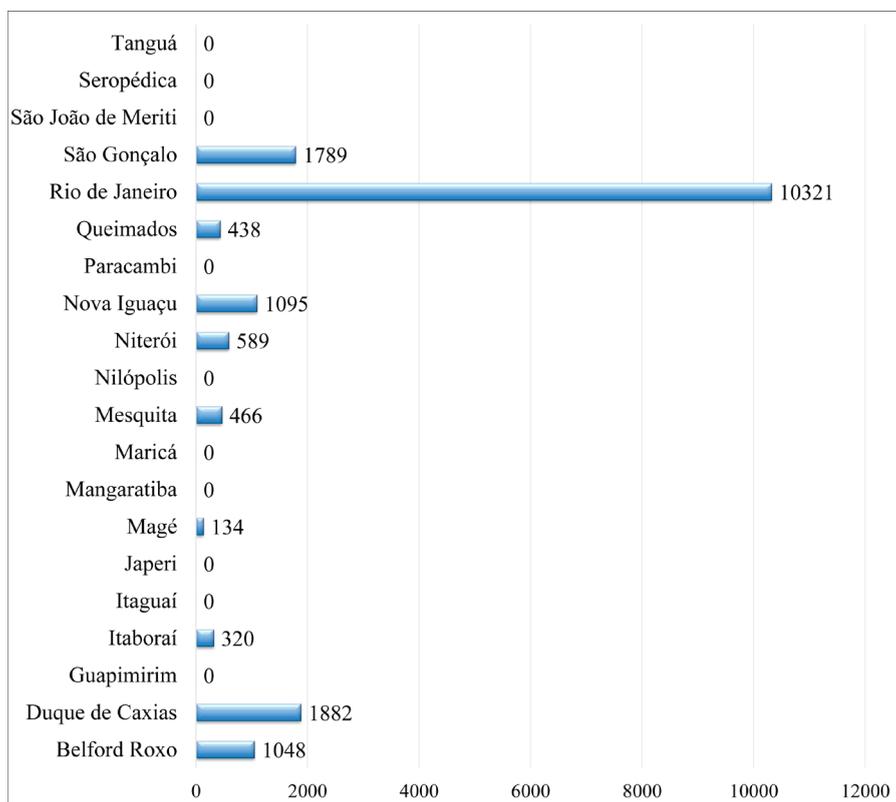
Gráfico 9.1 – Unidades novas lançadas (até 6 salários-mínimos) – 2000-2010



Fonte: Caixa Econômica Federal.

Tomando apenas o desempenho do PAR durante a década passada, vemos que a distribuição ocorre em um padrão bem semelhante, como se pode ver no gráfico a seguir:

Gráfico 9.2 – Produção PAR por município (1999-2008).



Fonte: Caixa Econômica Federal.

Além dos programas acima citados, cabe lembrar que houve investimentos significativos na RMRJ no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. Optou-se por não trabalhar com esses dados neste texto pelo fato de o programa não ter como propósito a produção de unidades novas, dirigindo-se somente àquelas destinadas a reassentamentos de populações deslocadas por obras de urbanização de assentamentos precários.

Também cabe considerar que houve algum investimento com recursos do FNHIS na RMRJ. Levantamento realizado entre os municípios da Baixada Fluminense, em pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles durante o ano de 2009 (TAVARES; CARDOSO, 2010), identificou 33 empreendimentos, totalizando 6.112 unidades em conjuntos habitacionais promovidos pelos governos municipais, financiados com recursos do FNHIS, conforme a tabela abaixo:

**Tabela 9.3 – Empreendimentos financiados com recursos do FNHIS
(até 2007) – RMRJ**

Município	Unidades
Belford Roxo	600
Duque de Caxias	225
Itaboraí	50
Japeri	511
Magé	300
Nova Iguaçu	444
Queimados	457
Rio de Janeiro	2.949
São Gonçalo	150
São João de Meriti	180
Tanguá	246
Total	6.112

Fonte: Caixa Econômica Federal.

4. A atuação da CEHAB-RJ na década de 2000

Como ocorreu com a maioria das companhias de habitação que foram os agentes da política habitacional no período do BNH, a COHAB-RJ enfrentou uma forte crise financeira, devido aos altos níveis de inadimplência dos mutuários. Como órgão financeiro e responsável por receber as prestações, a CEHAB acabou por herdar uma parte do passivo do BNH, o que fez com que o órgão fosse paulatinamente perdendo capacidade de atuação, ao longo dos anos.

Para o presente trabalho só conseguimos dados da produção sob a responsabilidade da CEHAB para o período até 2006. No entanto, diagnóstico realizado pelo Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Rio de Janeiro já aponta que foi reduzida a produção no período subsequente, o que nos permite trabalhar com essas informações com alguma segurança.

O cadastro de empreendimentos da CEHAB para a RMRJ indicava, para o período 1999-2006, um total de 21 empreendimentos, totalizando cerca de 11.000 unidades. Desse total, 12 empreendimentos, totalizando 8.760 unidades, estão localizados no município do Rio de Janeiro, e 10.602 unidades foram financiadas com recursos do Governo do Estado, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 9.4 – Empreendimentos CEHAB RMRJ (1999-2006)

Município	Unidades
Belford Roxo	56
Itaboraí	370
Japeri	70
Magé	50
Nova Iguaçu	1.527
Paracambi	34
Rio de Janeiro	8.760
São João do Meriti	50
Total	10.917

Fonte: CEHAB.

A destacar, na atuação da CEHAB, os conjuntos Nova Sepetiba I e II, iniciados em 2000 e 2002, pelo Governo Anthony Garotinho, dentro da campanha de “casa a 1 Real”. O conjunto Nova Sepetiba I tem uma escala bastante significativa, com mais de 4.000 unidades e gerou enorme polêmica e crítica, tendo em vista a distância em relação aos centros de emprego e o problema da acessibilidade, por um lado, e os impactos sobre o meio ambiente, por outro lado.

Concluindo esse item, podemos identificar que o somatório dos programas federais e estaduais para produção de unidades para as camadas populares atingiu cerca de 67.000 unidades na década, sendo que os dois principais programas foram o Carta de Crédito FGTS (com cerca de 46% do total) e o PAR, com 27%. No que diz respeito à distribuição por município, o Rio de Janeiro é o maior beneficiário, recebendo 55% do total de unidades produzidas¹⁶, tendência que se repete em todos os programas analisados, conforme a tabela a seguir:

¹⁶ Proporcional à distribuição da população.

**Tabela 9.5 – Unidades financiadas (até 6 salários-mínimos) – RMRJ
(2000-2010) – Consolidação**

Município	Unidades	FDS	FGTS (CC E PRO-MORADIA)	PAR	PSH	FNHIS	CEHAB	TOTAL	Total (%)
Belford Roxo	1	0	1.513	1.048	0	600	56	3.218	4,8
Duque de Caxias	0	0	1.531	1.882	0	225	0	3.638	5,4
Guapimirim	0	0	34	0	0	0	0	34	0,1
Itaboraí	1	0	1.451	320	0	511	370	2.653	4
Itaguaí	0	0	524	0	0	0	0	524	0,8
Japeri	0	0	3	0	0	0	70	73	0,1
Magé	0	0	318	134	0	300	50	802	1,2
Mangaratiba	6	0	61	0	0	0	0	67	0,1
Maricá	28	0	4.068	0	0	0	0	4.096	6,1
Mesquita	0	151	397	466	0	0	0	1.014	1,5
Nilópolis	0	0	369	0	0	0	0	369	0,6
Niterói	49	0	922	589	0	0	0	1.560	2,3
Nova Iguaçu	8	0	1.980	1.095	0	444	1.527	5.054	7,5
Paracambi	0	0	6	0	0	0	34	40	0,1
Queimados	0	0	258	438	0	457	0	1.153	1,7
Rio de Janeiro	579	1	14.712	10.321	0	2.949	8.760	37.322	55,7
São Gonçalo	3	0	2645	1.789	0	150	0	4.587	6,9
São João de Meriti	0	0	76	0	0	180	50	306	0,5
Seropédica	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Tanguá	0	100	54	0	0	246	0	400	0,6
TOTAL	675	252	30.923	18.082	0	6.112	10.917	66.961	100
Total (%)	1	0,4	46,2	27	0	9,1	16,3	100	

Fonte: CAIXA, CEHAB.

Para analisarmos o impacto dessa produção sobre a oferta de moradia na metrópole, podemos comparar esses valores com a variação no número de domicílios ocorrida durante a década, conforme os dados do Censo. Essa análise nos mostra que, considerando apenas as unidades financiadas para os setores populares (faixa até seis SMs) essa produção foi responsável por cerca de 10% do crescimento domiciliar na metrópole, sendo bem mais elevado em alguns municípios como Maricá (20%), Itaboraí e Tanguá (16%), Nova Iguaçu e Mesquita (15%) e Belford Roxo, com 13%, conforme a tabela abaixo:

Tabela 9.6 – Crescimento domiciliar por unidades HIS financiadas – RMRJ (2000-2010)

Município	Crescimento domiciliar (2010-200)	Unidades HIS financiadas	%
Belford Roxo	24.017	3.218	13,4
Duque de Caxias	49.408	3.638	7,4
Guapimirim	5.096	34	0,7
Itaboraí	16.026	2.653	16,6
Itaguaí	10.909	524	4,8
Japeri	5.395	73	1,4
Magé	12.264	802	6,5
Mangaratiba	4.589	67	1,5
Maricá	19.967	4.096	20,5
Mesquita	6.838	1.014	14,8
Nilópolis	6.089	369	6,1
Niterói	25.338	1.560	6,2
Nova Iguaçu	33.769	5.054	15,0
Paracambi	3.823	40	1,0
Queimados	8.879	1.153	13,0
Rio de Janeiro	34.3516	37.322	10,9
São Gonçalo	62.850	4.587	7,3
São João de Meriti	18.113	306	1,7
Seropédica	6.135	1	0,0
Tanguá	2.421	400	16,5
Total	665.442	66.961	10,1

Fonte: Elaboração dos autores, com base em Censo Demográfico 2010, CAIXA, CEHAB.

O que podemos concluir, então, é que, se considerarmos os limites ao financiamento prevalecentes na primeira metade da década, os resultados obtidos na segunda metade foram razoavelmente significativos, tendo respondido, com certeza, em termos quantitativos, por ampliar a acessibilidade à propriedade da moradia pelas camadas populares, particularmente nos municípios periféricos. Por outro lado, verifica-se uma profunda desigualdade, com municípios como Seropédica, São João de Meriti, Paracambi, Mangaratiba, Japeri e Guapimirim mantidos à margem do financiamento público para a habitação de interesse social.

5. A dinâmica imobiliária na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A análise da dinâmica imobiliária nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresenta algumas dificuldades operacionais, considerando-se a ausência de informações consolidadas para o conjunto da região. Os dados mais completos, coletados e sistematizados pela Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (ADEMI) referem-se ao município do Rio de Janeiro, apenas. As informações sobre financiamentos imobiliários, disponibilizadas pelo Banco Central, não permitem a desagregação na escala dos municípios, apenas em nível dos estados. As únicas informações disponíveis para o conjunto da região referem-se aos financiamentos (unidades) realizados no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) pela Caixa Econômica Federal. Segundo informações da própria empresa, a Caixa detém, em nível nacional, 73% dos financiamentos habitacionais. É possível que em municípios mais ricos esse percentual seja um pouco inferior, inclusive considerando que, a partir da retomada do financiamento (2005), passa a haver maior concorrência entre as empresas do segmento de financiamento imobiliário. Segundo dados da ADEMI, no município do Rio de Janeiro, no ano de 2008, apenas 17% das unidades comercializadas tiveram financiamento da Caixa, sendo 35% comercializadas com financiamento direto do incorporador e 41% com financiamento sob responsabilidade de outros agentes financeiros¹⁷.

A partir das considerações acima, estabeleceu-se como estratégia utilizar os dados da Caixa, considerando-se como referentes a 73% dos financiamentos (média nacional) e majorá-los em mais 27% em todos os municípios, à exceção do Rio de Janeiro, para o qual serão usados os dados da ADEMI. Com isso espera-se chegar a uma aproximação mais adequada da dinâmica imobiliária metropolitana.

O SBPE Caixa financiou um total de 57.401 imóveis residenciais durante a década de 2000 na RMRJ, sendo que apenas 14.308, correspondendo a 25% do total, foram referentes a imóveis novos. Os dados referentes aos financiamentos SBPE Caixa ao longo da década podem ser vistos na tabela e no gráfico abaixo:

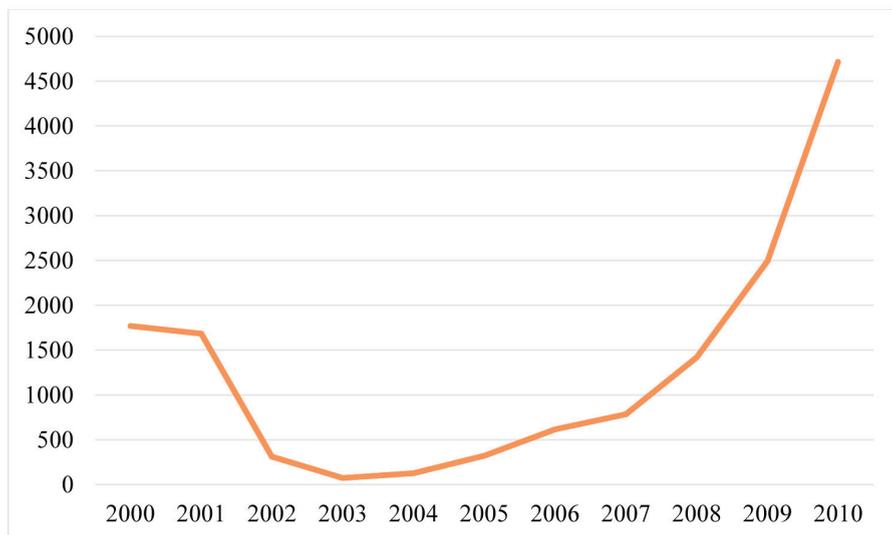
¹⁷ Segundo a ADEMI. Notícias da pesquisa. Comparativo Anual 2008-2009. Disponível em: <http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=36048>. Acesso em: 15 out. 2013.

Tabela 9.7 – Unidades financiadas SBPE Caixa – RMRJ

UNIDADES FINANCIADAS SBPE CAIXA - RMRJ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Programa												
SBPE Novo	1.768	1.683	311	73	127	320	614	784	1.420	2.493	4.715	14.308
SBPE Usado	5.350	609	141	153	773	1.839	2.862	4.376	6.072	9.205	11.713	43.093
Total	7.118	2.292	452	226	900	2.159	3.476	5.160	7.492	11.698	16.428	57.401

Fonte: CAIXA.

Gráfico 9.3 – Unidades novas financiadas SBPE Caixa – RMRJ (2000-2010)

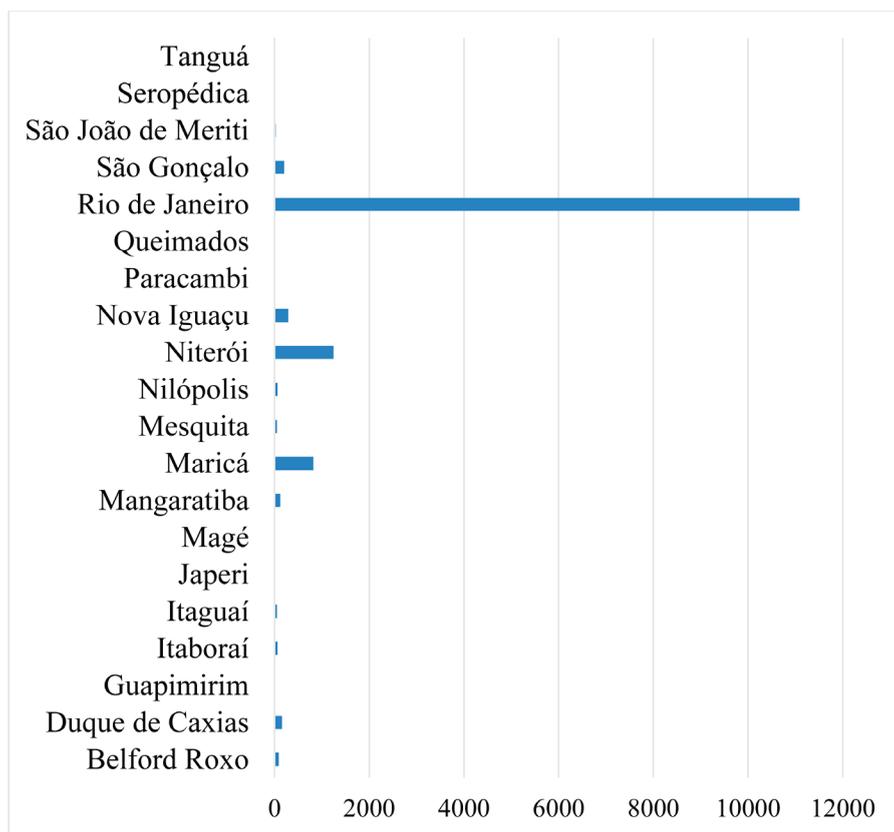


Fonte: CAIXA.

Como se pode perceber, é no final do período que começa uma retomada mais sistemática dos níveis de financiamento, que em 2009 acabam por superar os níveis de 2000 e 2001. Esses dados sugerem que a Caixa, por alguma razão, não reagiu de maneira imediata à retomada do financiamento que ocorre a partir de 2005.

A distribuição dos financiamentos por município, considerando todo o período, pode ser vista no gráfico abaixo:

Gráfico 9.4 – Unidades novas financiadas por municípios SBPE Caixa – RMRJ (2000-2010)



Fonte: CAIXA.

Como se pode ver, a dinâmica imobiliária só apresenta números significativos, para além do Rio de Janeiro, em Niterói e Maricá, que se encontram em um patamar intermediário, e, em menor escala, em Nova Iguaçu, São Gonçalo e Duque de Caxias. Nos outros municípios, o número de financiamentos tende a ser inexpressivo. A importância de Maricá pode, sem dúvida, ser atribuída aos impactos da implantação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ) no município vizinho de Itaboraí, sendo Maricá uma alternativa considerada mais adequada pelo mercado para setores de maior renda, dada a proximidade da praia. Por outro lado, a importância relativa de Nova Iguaçu, São Gonçalo e Duque de Caxias confirma pesquisas anteriores do Observatório das Metrôpoles que indicavam processos

de elitização de determinados bairros ou distritos nesses municípios, com a presença de setores médios¹⁸.

Nesse sentido, cabe ressaltar também o município de Belford Roxo que, embora tenha níveis inferiores a Caxias e Nova Iguaçu, caracterizou-se, no final da década, pela atuação de empresas imobiliárias de porte nacional, com empreendimentos para a Classe C¹⁹. Levantamento realizado em 2008 junto à Prefeitura identificou 22 empreendimentos²⁰, sendo seis já concluídos e quatro ainda em análise. Verificou-se que, entre os 22, cinco eram de responsabilidade da Tenda e dois da Cyrella, identificando-se também a presença da MRV com um empreendimento. No entanto, a maioria desses empreendimentos apresentava financiamento direto do empreendedor e apenas dois já tinham assegurado recursos via Caixa. Apenas considerando 13 empreendimentos para os quais haviam informações disponíveis, haviam sido colocadas no mercado, na segunda metade da década, 4.500 unidades, número muito superior ao patamar de financiamento da Caixa no município.

Em Duque de Caxias, a pesquisa identificou oito empreendimentos, sendo um da Gafisa e um da CHL. Já em Nova Iguaçu eram 45 empreendimentos, identificando-se as empresas Tenda, Gafisa, CHL, RJZ/Cyrella, CR2 e Klabin/Segall, todas essas caracterizadas por terem participado de processos de abertura de capital em Bolsa. Já nos outros municípios da Baixada não se encontra uma produção significativa, com algumas empresas mais locais realizando empreendimentos isolados em Nilópolis e São João de Meriti.

Embora não tenhamos informações mais objetivas, é possível supor para o município de São Gonçalo e Maricá uma dinâmica semelhante ao que foi identificado para Belford Roxo e Nova Iguaçu. Quanto a Niterói, trata-se de um município cuja dinâmica se aproxima das tendências observadas no Rio de Janeiro, com a diferença de que o Rio tem uma periferia interna (a Zona Oeste) enquanto a periferia de Niterói está no município de São Gonçalo. Estudo desenvolvido sobre a atuação do capital imobiliário e das empre-

¹⁸ Na verdade, esse processo é mais antigo em Nova Iguaçu, tendo ocorrido já na década de 1970, conforme Furlaneto, Cruz e Almeida (1987).

¹⁹ Conforme estudo desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, em Tavares e Cardoso (2010).

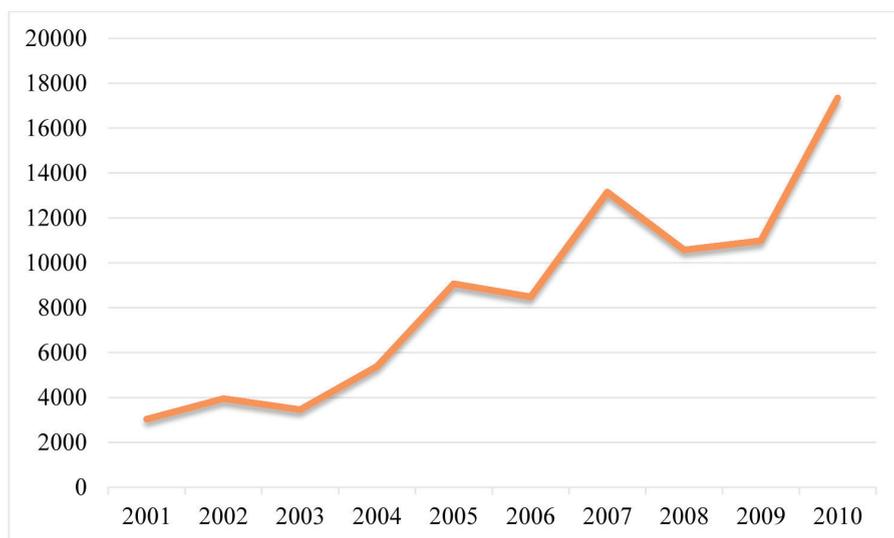
²⁰ Não estavam disponíveis informações detalhadas de todos os empreendimentos, não tendo sido possível, portanto, contabilizar exatamente o total de unidades.

sas financeirizadas em Niterói e São Gonçalo²¹ já comprova essa hipótese.

6. A dinâmica imobiliária no Rio de Janeiro

A dinâmica dos lançamentos de imóveis residenciais na cidade do Rio de Janeiro pode ser vista no gráfico abaixo:

Gráfico 9.5 – Unidades lançadas – Rio de Janeiro (2001-2010)



Fonte: Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário / ADEMI.

Como se pode ver, passa-se de um patamar médio de 4.000 unidades até 2003 para 9.000 em 2005/2006, 11.000 em 2008/2009 (anos em que ocorreu um impacto negativo da crise), chegando a quase 18.000 unidades em 2010. Os dados do município do Rio de Janeiro, além de indicarem aderência à tendência nacional de expansão do mercado imobiliário a partir de 2005, apresentam também alguns componentes locais, principalmente a partir do anúncio da realização dos megaeventos esportivos na cidade (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016).

Observando-se a distribuição espacial dos lançamentos no período, verifica-se uma forte concentração nas Regiões Administrativas da

²¹ Conforme Silva (2010).

Barra da Tijuca (com quase 40% do total) e Jacarepaguá (com quase 25%). É significativa a participação da RA de Campo Grande, na Zona Oeste da cidade, que até os anos 1990 era um espaço mais reconhecido pela presença de loteamentos populares. No entanto, cabe ressaltar que esse distrito apresenta uma concentração dos lançamentos nos últimos 4 anos do período e, particularmente, entre 2009 e 2010, o que significa que parte dessas unidades deve se constituir de empreendimentos já no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. A distribuição geográfica dos empreendimentos pode ser vista na tabela abaixo:

Tabela 9.8 – Lançamentos ADEMI por Região Administrativa (2001-2010)

Lançamentos ADEMI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%
Portuária	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Centro	0	-	-	-	688	178	-	-	-	80	946	1,1
Rio Comprido	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Botafogo	665	300	494	423	1.502	191	579	453	402	426	5.435	6,4
Copacabana	95	-	32	-	20	-	45	-	14	-	206	0,2
Lagoa	29	158	110	211	225	65	153	38	119	27	1.135	1,3
São Cristóvão	0	-	-	-	-	410	120	220	1.004	25	1.779	2,1
Tijuca	270	80	159	168	140	18	96	500	244	523	2.198	2,6
Vila Isabel	0	-	-	147	-	-	40	-	104	36	327	0,4
Ramos	-	-	-	-	-	-	-	-	464	-	464	0,5
Penha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Méier	124	114	62	512	130	1.261	584	628	545	738	4.698	5,5
Irajá	129	192	-	11	75	-	664	-	540	1.594	3.205	3,7
Madureira	-	-	-	-	-	-	298	482	-	740	1.520	1,8
Jacarepaguá	470	200	951	1.373	1.711	2.310	4.528	3.101	2.535	3.205	20.384	23,8
Bangu	-	-	-	-	-	-	-	-	92	-	92	0,1
Campo Grande	-	-	52	-	140	-	741	661	2.689	3.479	7.762	9,1
Santa Cruz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Ilha do Governador	-	-	-	16	-	18	-	-	-	-	34	0,0
Ilha de Paqueta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Anchieta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Santa Teresa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Barra da Tijuca	1.256	2.744	1.448	2.541	4.440	4.044	4.350	4.277	1.676	5.145	31.921	37,3
Pavuna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Guaratiba	-	-	-	-	-	-	-	-	120	-	120	0,1%
Inhaúma	-	-	-	-	-	-	967	222	-	1.123	2.312	2,7%
Rocinha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Jacarezinho	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Complexo do Alemão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Maré	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Realengo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Cidade de Deus	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Vigário Geral	-	160	160	-	-	-	-	-	440	208	968	1,1
Total	3.039	3.948	3.468	5.402	9.071	8.495	13.165	10.582	10.988	17.349	85.507	100,0

Fonte: Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário / ADEMI.

A retomada dos financiamentos habitacionais, aliada à queda dos juros e à melhoria da renda, ampliou significativamente a demanda solvável por moradia, gerando um movimento especulativo que se refletiu em uma elevação constante e significativa dos preços de imóveis, bem como dos aluguéis. Infelizmente, não há estatísticas fidedignas de acompanhamento dos preços imobiliários, já que existem dificulda-

des técnicas nesse acompanhamento²². A única fonte disponível, com dados a partir de 2008 apenas, é o índice FIPE ZAP (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas /ZAP imóveis). Esse indicador mostra a elevação significativa dos preços médios, em ritmo bem superior à inflação, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 9.6 – Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados – Rio de Janeiro (janeiro de 2008 a janeiro de 2013).

ÍNDICE FIPE ZAP

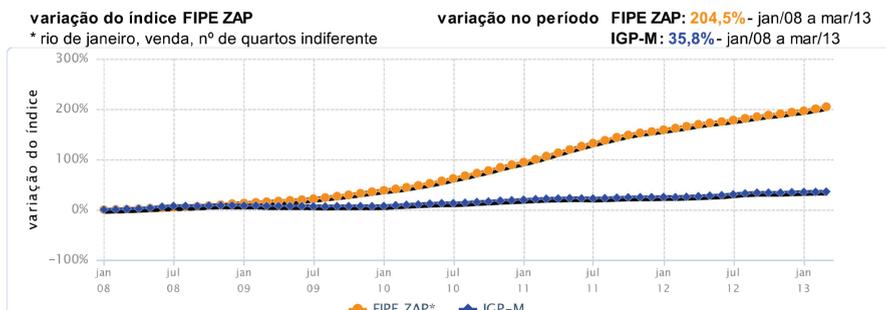
O **Índice FIPE ZAP de Preços de Imóveis Anunciados** é o indicador de preços de imóveis - o principal termômetro do mercado imobiliário brasileiro - produzido em parceria entre a **FIPE** e o **ZAP Imóveis**.

Índice de mar/2013:	VENDA				ALUGUEL				
	cidade/local:	no mês	no ano	12 meses	36 meses	no mês	no ano	12 meses	36 meses
BRASIL	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
RIO DE JANEIRO	1,3%	3,7%	14,6%	111,0%	1,8%	5,2%	12,8%	67,6%	

n/d = dados não disponíveis

[mostrar mais capitais](#)

Confira abaixo a evolução do índice:



Fonte: FIPEZAP. Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados.

Como se pode ver, o preço médio de venda elevou-se em 164,7%, contra uma elevação de 32,5% do IGP-M no período considerado. Os valores de aluguéis para imóveis tipo sala 2 quartos (tipo predominante) também apresentaram alta significativa ao longo, principalmente, da segunda metade da década, acelerando a partir de 2007/2008. A elevação dos preços no Rio de Janeiro, acumulada até 2014, foi de 137%, contra um crescimento do IGP-M de 42,8%, conforme o gráfico abaixo:

²² O cálculo dos preços médios é fortemente influenciado pelo “efeito composição”, variando em função das características dos imóveis em cada momento, particularmente em relação ao componente localização.

Gráfico 9.7 – Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados – Rio de Janeiro (janeiro de 2008 a janeiro de 2014).

ÍNDICE FIPE ZAP

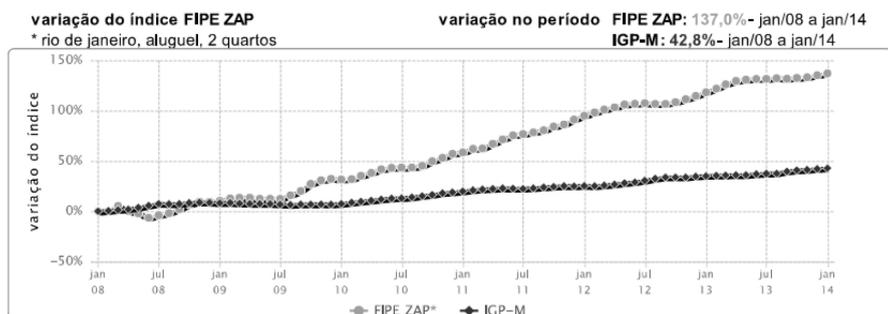
O **Índice FIPE ZAP de Preços de Imóveis Anunciados** é o indicador de preços de imóveis - o principal termômetro do mercado imobiliário brasileiro - produzido em parceria entre a **FIPE** e o **ZAP Imóveis**.

Índice de jan/2014:	VENDA				ALUGUEL			
	no mês	no ano	12 meses	36 meses	no mês	no ano	12 meses	36 meses
cidade/local:								
FIPEZAP AMPLIADO	0,8%	0,8%	13,5%	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
FIPEZAP COMPOSTO	0,7%	0,7%	12,5%	60,2%	n/d	n/d	n/d	n/d
SAO PAULO	0,7%	0,7%	13,7%	65,9%	0,4%	0,4%	6,7%	33,3%

n/d = dados não disponíveis

[mostrar mais cidades](#)

Confira abaixo a evolução do índice:



Fonte: Fonte: FIPEZAP. Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados.

A elevação dos preços dos aluguéis, associada à valorização imobiliária e à queda da taxa de juros, tem como consequência tornar o investimento rentista em opção financeira atraente, sendo bastante razoável supor que, na segunda metade da década, tenha ocorrido uma ampliação do investimento em imóveis para alugar, além do “retorno” ao mercado das unidades que estivessem vagas e não utilizadas. Essa suposição encontra apoio na redução da taxa de imóveis vagos, identificada pelo IBGE, entre 2000 e 2010, reduzindo-se de 10,9% para 7,3% (NADALIN; BALBIM, 2014).

Conclusões

Os dados apresentados e discutidos no texto acima nos levam a pensar em algumas hipóteses sobre o papel da produção e do financiamento habitacional, as possibilidades de acessibilidade à moradia pela população, e também seus possíveis efeitos na estrutura social do território.

Em primeiro lugar, verifica-se, no final da década, antes mesmo do Programa Minha Casa Minha Vida, um movimento de expansão da produção imobiliária capitalista em áreas da periferia metropolitana que, até recentemente, caracterizavam-se pela predominância de formas não capitalistas, como a autoconstrução e a produção de loteamentos. A presença da produção empresarial tem, por um lado, um certo apoio de um programa específico, o PAR, mas, por outro, já se verificava nesses espaços também a presença de empresas financeirizadas que, utilizando-se do autofinanciamento buscavam atingir a chamada Classe C. Esse movimento foi identificado pela pesquisa em municípios como Belford Roxo, Nova Iguaçu, Duque de Caxias e, muito provavelmente, São Gonçalo. Nova Iguaçu, principalmente, e Duque de Caxias, em menor medida, também apresentavam, juntamente com essa produção para setores de menor renda, alguns empreendimentos voltados para setores médios, seja produzidos por empreendedores locais, seja por empresas de fora, como a GAFISA e a RJZ/Cyrella. Nesse sentido, é possível que esses movimentos do capital possam explicar, ao menos em parte, processos de elitização de setores da periferia consolidada, particularmente na Baixada Fluminense.

Ao lado desses espaços mais dinâmicos, a maioria dos municípios metropolitanos não apresenta indicadores significativos de produção empresarial ou de financiamentos públicos. Nesse caso, é de se supor que esses espaços continuem a se reproduzir segundo as formas não capitalistas de produção, combinadas com a pequena produção mercantil que não é captada pelos dados oficiais.

A destacar, como exceção a ser estudada em detalhe, o caso de Maricá, município que durante muito tempo se caracterizou como espaço de segunda residência ou como periferia da Região Leste Fluminense e que, com o lançamento do COMPERJ, passa a receber recursos de financiamento governamental e, possivelmente, ser objeto da atuação de empresas imobiliárias, explorando a possibilidade de oferta de moradias para setores de maior renda, o que sugere uma possível elitização desse território.

O município do Rio de Janeiro continua a concentrar fortemente os investimentos públicos e privados, não apenas voltados para as camadas de maior renda, como acontece com Niterói, mas também recebendo investimentos em sua periferia interna, formada pelos distritos de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

Ainda do ponto de vista do comportamento do mercado imo-

bilíario, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentou, seguindo uma tendência nacional, uma forte elevação dos preços imobiliários, que se refletiu também em uma ampliação dos valores de aluguéis. Esses dados, se considerados a partir da conjuntura de redução da taxa de juros e, portanto, de redução da atratividade dos ativos financeiros, podem ter gerado uma tendência, do ponto de vista da oferta, de ampliação da produção e da aquisição de imóveis com objetivo rentista.

Por fim, a se ressaltar como, na década passada, se estabelece e consolida, rapidamente, o modelo “condomínio fechado” como tipologia de organização dos empreendimentos habitacionais. Cabe lembrar que esse modelo começa a se desenvolver nos anos 1970, com a ocupação da Barra da Tijuca, configurando-se então como alternativa diferenciada para as camadas de mais alta renda. Aos poucos esse modelo vai sendo apropriado na produção para os setores médios e, com o PAR e, mais tarde, com o PMCMV, esse modelo se universaliza e se absolutiza como “a” solução para os empreendimentos habitacionais. Essa alternativa tem fortes implicações na negação da cidade, na privatização de espaços públicos, na segmentação do viário e da circulação, na criação de barreiras à mobilidade e, ainda, na ampliação e privatização dos custos de manutenção dos espaços públicos que deixam de ser de responsabilidade das Prefeituras e passam a ser geridos pelos condomínios. Alguns desses problemas já haviam sido identificados em análises pós-ocupação do PAR, todavia esse modelo se mantém como elemento central do Programa Minha Casa Minha Vida.

Referências

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fábio. A crise brasileira de 1998/1999 – origens e consequências. Textos para Discussão, 77, BNDES, maio 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Textos_para_Discussao/200005_3.html>. Acesso e *download* em: 22 jan. 2014.

BONATES, Mariana Fialho. **IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA... SEM CASA PRÓPRIA:** O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2007.

BONDUKI, Nabil. O Novo Papel do Município na Questão da Habitação. Proposta n. 36, Rio de Janeiro, 1998.

Bonducki, Nabil. Do Projeto moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2009.

BOTELHO, Adriano. Capital volátil, cidade dispersa, espaço segregado: algumas notas sobre a dinâmica do urbano contemporâneo. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 297-315, jul./dez. 2012.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000. v. 0. 48 p.

CARDOSO, A. L. Mercado Imobiliário e Segregação: o caso do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan/Observatório-IPPUR/UFRJ, 2000. v. 1, p. 319-350.

CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. 1. ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007. v. 1. 552p.

CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COUTINHO, Leandro de M.; NASCIMENTO, Marcelo M. Crédito habitacional acelera o investimento residencial no país. **Visões do Desenvolvimento**, n. 18, Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

FIPEZAP. Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados. Disponível em: <<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap> e <http://www.fipe.org.br/web/indices/fipezap>>. Acesso em: 2011.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

FURLANETTO, Diva Almeida; CRUZ, Jana Maria; ALMEIDA, Roberto Schmidt. Promoção Imobiliária e espaço residencial da classe média na periferia metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 27-56, abr./jun. 1987.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Desigualdade e pobreza no Brasil Metropolitano durante a crise internacional: primeiros resultados. Comunicado da Presidência, n. 25. Brasília, agosto de 2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 06 ag. 2009.

LEAL, José A. A. **Financiamento do investimento em habitação: requisitos**

para uma estrutura funcional. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1999.

MARICATO, E. Metr pole, legisla o e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo - IEA USP, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARICATO, Erm nia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2012, cap. 1, p. 5-89.

NAIME, Jéssica. **Os interesses em torno da política de habita o social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário.** Disserta o de mestrado defendida no Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, 2009.

NADALIN, Vanessa Gapriotti; BALBIM, Renato. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo6.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produ o da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civiliza o Brasileira, 1997.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementa o de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, Nov. 2009.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. Direito   moradia ou salva o do setor? **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A3 - A3, 14 mar. 2009.

ROYER, Luciana de O. **Financeiriza o da política habitacional: limites e perspectivas.** Tese de doutorado. São Paulo, USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

SILVA, Oséias Teixeira. Uma análise comparativa da atua o do capital imobiliário em Niterói e São Gonçalo. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=128>. Acesso em: 05 fev. 2014.

TAVARES, R. B.; CARDOSO, A. L. O PAC e a habita o popular na Baixada Fluminense. In: LAGO, Luciana C. (Org.). **Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Letra Capital 2010. v. 1, p. 155-186.

VALENÇA, Marcio M. Poor politics poor housing. Policy under the Collor government in Brazil. **Environment and Urbanization**, v. 19, n. 2, p. 391-408, 2007.

VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat International** (2009), doi:10.1016/j.habitatint.2009.08.006.

Dinâmica imobiliária: as classes sociais e a habitação

*Luciana Corrêa do Lago
Adauto Lucio Cardoso*

Resumo: O capítulo analisa o padrão socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro como resultado da disputa entre formas de produção da moradia em que a forma capitalista se impõe. A disputa emerge quando os espaços populares autoproduzidos e mercantilizados entram no circuito de valorização das empresas. Examinamos as tendências da produção habitacional por esses agentes na última década, iniciando com uma análise mais geral da totalidade metropolitana e depois privilegiando quatro tendências da dinâmica socioterritorial, na escala distrital: a elitização dos distritos superiores da capital; a formação de novas concentrações de setores médios; a proletarianização do entorno do Centro; o aumento da distância social entre favelas e periferias.

Palavras-chave: dinâmica imobiliária; segregação urbana; periferia urbana; favela; distância socioterritorial

Abstract: The chapter analyzes the socio-spatial pattern of the metropolis of Rio de Janeiro as a result of the dispute between forms of housing production where the capitalist form has imposed itself. The dispute arises when the self-produced and commodified popular spaces enter into the valuation circuit of enterprises. We examined trends in housing production by these agents in the last decade, starting with a more general analysis of the metropolitan totality and after this assessment we focused on four trends of the socio-spatial dynamics at the district level: the elitization of the upper districts of the capital, the formation of new concentrations of middle classes, the proletarianization surrounding the center, and the increasing social distance between slums and peripheries.

Keywords: real estate dynamics; urban segregation; urban periphery; slum; socio-spatial distance

Introdução

Para analisar as interações entre a organização social do território metropolitano e as formas de provisão da moradia, partimos do pressuposto de que, nas cidades capitalistas, a produção imobiliária empresarial determina a dinâmica do mercado metropolitano por meio de uma constante busca por sobrevalorização dos imóveis produzidos. A base dessa sobrevalorização está na diferenciação socioterritorial, o que exige a permanente reprodução dessa diferenciação, seja “renovando” ou “deteriorando” áreas consolidadas, seja incorporando novas áreas ao mercado imobiliário. Essa lógica define e redefine o preço da terra urbana e periurbana e, conseqüentemente, as condições de acesso à moradia e à cidade por todos os segmentos sociais (RIBEIRO, 1997). Nesse sentido, as estratégias locacionais do capital imobiliário provocam disputas em torno do acesso à cidade. No Brasil, o Estado vem historicamente legitimando o poder dominante da lógica empresarial por meio dos mecanismos de regulação urbana e dos investimentos públicos.

No entanto, entendemos que as ações do setor imobiliário estão condicionadas à própria estrutura socioterritorial resultante dessas e das demais ações em disputa na produção das cidades. Ou seja, há uma mútua determinação entre o padrão de organização social do território e o mercado imobiliário em que o ambiente construído é a base material a partir da qual os agentes (empresariais ou não) definem suas estratégias locacionais.

Neste capítulo trabalharemos o padrão socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro como resultado da disputa entre formas de produção da moradia em que a forma capitalista se impõe. As estratégias locacionais dos setores populares estiveram, historicamente, circunscritas aos espaços ainda não mercantilizados pelo setor imobiliário empresarial. A disputa emerge quando os espaços populares autoproduzidos e mercantilizados entram no circuito de valorização das empresas. Assim, examinaremos as tendências da produção habitacional por esses agentes na última década como um dos fatores explicativos do padrão socioterritorial de 2010. Iniciaremos com uma análise mais geral da totalidade metropolitana e depois privilegiaremos quatro tendências da dinâmica socioterritorial na escala distrital: a elitização dos distritos superiores da capital, a formação de novas concentrações de setores médios, a proletarianização do entorno do Centro e o aumento da distância social entre favelas e periferias.

1. As mudanças na dinâmica imobiliária e a reprodução da estrutura socioterritorial na década de 2000

Nos 24 anos de existência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), consolidou-se nas grandes metrópoles brasileiras um novo padrão de produção do espaço construído por meio da expansão da incorporação imobiliária como forma empresarial de produção da moradia. Consequentemente, a valorização da terra deixou de ser apenas “reserva de valor” do proprietário especulador e passou a se fundar na valorização do capital. O pequeno especulador, ator urbano espalhado por todas as camadas sociais, cedeu lugar à grande empresa imobiliária na dinâmica de constituição do espaço construído. Inicia-se o processo de diferenciação interna do setor, com um segmento oligopolizado, outro competitivo e um terceiro formado por micro e pequenos incorporadores. No Rio de Janeiro, o espaço construído se transformou sob o impacto da produção empresarial de uma grande quantidade de edifícios de apartamentos concentrados nas zonas sul e norte da capital e na Barra da Tijuca (RIBEIRO; LAGO, 1992). Somam-se a essa dinâmica os programas de remoção, para conjuntos habitacionais periféricos, das famílias residentes em favelas localizadas em áreas “nobres”. Nesse período, o processo de segregação socioespacial se intensificou na metrópole fluminense, definindo submercados imobiliários hierarquizados e consolidando a periferia urbana como o espaço de reprodução dos pobres.

A partir de meados da década de 80, essa dinâmica de estruturação urbana foi se alterando em razão do fim do SFH, da crise da produção empresarial e dos efeitos da estagnação da economia brasileira sobre a renda das famílias. O resultado foi a forte queda das construções habitacionais, passando o financiamento imobiliário a depender principalmente dos recursos próprios dos compradores, o que levou, até o final dos anos 90, o mercado empresarial a se concentrar nas camadas de mais alta renda. No Rio de Janeiro, a contraface desse processo foi a retomada do crescimento das favelas por todo o tecido urbano, seja pela densificação das já existentes, seja pelo surgimento de novas, nas áreas periféricas. Assim, entramos na década de 2000 com uma dinâmica imobiliária com baixa participação do Estado como financiador do acesso à moradia. Esse quadro se reverte a partir de 2005, com a retomada dos investimentos públicos no setor da cons-

trução. Vejamos os impactos da nova conjuntura na organização social do espaço metropolitano do Rio de Janeiro.

A estrutura socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro não sofreu alterações significativas nos anos 2000 e mesmo as pequenas alterações podem ser vistas como continuidades de tendências verificadas nas duas décadas anteriores. A fixidez do ambiente construído urbano garante uma certa resistência a grandes alterações no padrão de organização social do território, até mesmo em países como o Brasil, onde o ritmo de renovação do estoque edificado está acima do encontrado em outros países, como Inglaterra, França e Argentina. No entanto, a dinâmica imobiliária (residencial, comercial e industrial), fundada nas relações entre agentes produtores, financiadores e consumidores de imóveis urbanos, apresentou mudanças na última década, em resposta às políticas sociais redistributivas e à retomada dos financiamentos para o setor imobiliário.

Em linhas gerais, as políticas redistributivas habilitaram grande contingente de famílias aos mercados de compra e de aluguel de imóvel residencial. O mercado se amplia e as formas não mercantis de acesso à moradia, como a moradia cedida, se retraem. Como o aumento da capacidade de consumo das famílias, especialmente as de menor rendimento, não foi acompanhado, a par e passo, por programas extensivos de financiamento e subsídio habitacional, criados apenas em 2009, ocorreu um aumento relativo das moradias de aluguel, que vinham em declínio desde os anos 40. Trata-se de um quadro interessante: a casa própria e o aluguel, ambos cresceram relativamente na última década. Examinaremos tais tendências mais adiante.

No período 2000 – 2010, o aumento da renda domiciliar *per capita* em todos os tipos de área da metrópole do Rio de Janeiro ampliou, nas diferentes classes sociais, a demanda solvável tanto para compra quanto para aluguel da moradia. Assim, o mercado imobiliário tornou-se mais dinâmico na década, tanto nas áreas de renovação e de expansão do capital imobiliário quanto nas áreas populares submetidas a outras formas de apropriação do solo urbano que não a propriedade legal. No entanto, observando o padrão de segregação metropolitana, vemos que o aquecimento do mercado não alterou a já histórica tendência de elitização e de concentração das elites em determinados espaços da metrópole. Trata-se de um mercado social e espacialmente segmentado que passou a incorporar novos setores sociais até então sem capacidade de endividamento a longo prazo.

Podemos sintetizar os efeitos dessa mútua determinação entre dinâmica imobiliária e estrutura socioterritorial em três fenômenos principais: a crescente elitização das áreas “nobres”; a diversificação social de grande parte dos subúrbios¹ e periferias pela maior presença dos profissionais de nível superior e das categorias médias; e, por fim, a proletarianização de determinadas áreas populares.

A elitização das áreas superiores da metrópole pode ser identificada na tendência à sua maior homogeneidade social, ao examinarmos a participação das categorias superiores (grandes empregadores, dirigentes e profissionais) em 2000 e 2010. No conjunto dos distritos superiores localizados na capital², essa participação subiu de 35% para 42%, enquanto as demais categorias de trabalhadores caíram relativamente (Tabela 10.1). Essa é uma tendência que vem se consolidando lentamente desde os anos 80, porém é importante notar que essas áreas guardam ainda uma alta diversidade social, em que mais da metade dos ocupados aí residentes está em ocupações médias ou manuais.

Tabela 10.1 – Perfil sócio-ocupacional do conjunto dos distritos superiores* do município do Rio de Janeiro

	Categorias superiores	Categorias médias	Comércio e serviço especializado	Operários da indústria	Serviço não especializado	Total
2000	35%	30%	11%	6%	13%	100%
2010	42%	28%	10%	5%	12%	100%

*Botafogo, Copacabana, Lagoa, Barra da Tijuca, Tijuca e Vila Isabel.

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Se olharmos a concentração de cada uma das categorias superiores nos distritos superiores, vemos que apenas os dirigentes dos setores público e privado se concentraram ainda mais nessas áreas. Se, em 2000, 61% dos dirigentes do setor privado moravam nos distritos superiores da capital, em 2010 esse percentual foi para 73%! (Tabela

¹ Denominamos “subúrbio” uma vasta região localizada no município do Rio de Janeiro, urbanizada na primeira metade do século XX para abrigar a indústria nascente e seus operários. A partir dos anos 80, grande parte das indústrias fechou, as inúmeras favelas existentes tiveram elevado crescimento populacional e o poder público, municipal e estadual, excluiu a tradicional zona suburbana como área de investimento.

² O município de Niterói, que contém algumas áreas de elevado perfil social, não foi considerado aqui pelo fato de os dados censitários não estarem desagregados por distritos.

10.2). Cabe lembrar que esses dirigentes empresariais tiveram uma elevação de suas rendas bem acima da média de todas as demais categorias sócio-ocupacionais. Nesse sentido, o aumento da distância social desses dirigentes no que se refere à renda foi acompanhado por uma estratégia de domínio territorial de determinados bairros da metrópole. A concentração das classes de poder (mesmo que numericamente pequenas) num território restrito da metrópole é uma evidência relevante para entendermos a distribuição espacial dos recursos públicos e as formas de regulação urbana que orientam as estratégias do setor imobiliário.

Tabela 10.2 – Concentração das categorias superiores no conjunto dos distritos superiores* do município do RJ

Categorias sócio-ocupacionais superiores	Grandes empregadores		Dirigentes s. público		Dirigentes s. privado		Profissionais Nível superior		Total de ocupados	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Distritos superiores	46%	46%	31%	44%	61%	73%	39%	34%	12%	12%
Demais distritos	54%	54%	69%	56%	39%	27%	61%	66%	88%	88%
RMRJ	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Botafogo, Copacabana, Lagoa, Barra da Tijuca, Tijuca e Vila Isabel.

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

No entanto, os profissionais de nível superior, categoria bem mais heterogênea em termos de renda e *status*, estavam em 2010 menos concentrados nos distritos superiores e relativamente mais presentes nos demais distritos (Tabela 10.2). Esse é o segundo fenômeno que iremos destacar: a maioria dos distritos metropolitanos do Rio de Janeiro, sejam áreas consolidadas ou em expansão periférica, tornou-se mais diversificada socialmente, em função da maior presença dos profissionais de nível superior e, em algumas áreas populares, das categorias médias. Aqui vale um esclarecimento inicial sobre o que consideramos “territórios populares”.

Os territórios populares da metrópole do Rio de Janeiro apresentam dinâmicas sociais e imobiliárias diferenciadas se separamos os territórios de favelas daqueles situados nas periferias. Estamos aqui considerando “favelas” as cinco grandes favelas, ou complexo de favelas, institucionalizadas pela municipalidade do Rio de Janeiro como regiões administrativas e que, por isso, foram consideradas pelos censos demográficos como unidades distritais. Como “periferia” denomi-

namos as áreas historicamente classificadas como lugar da carência de serviços públicos, grande comércio e empregos, mesmo que recentemente esse quadro de carência tenha se alterado. Além dos municípios periféricos, que são todos os municípios da metrópole com exceção do Rio de Janeiro e de Niterói, a “Zona Oeste” da capital também é entendida como periferia, englobando os distritos de Bangu, Campo Grande, Jacarepaguá, Santa Cruz e Guaratiba.

Para entendermos a combinação do processo de elitização das áreas superiores com o de desconcentração das categorias superiores, é preciso introduzir o fenômeno mais geral de aumento significativo dos profissionais de nível superior no país e, em particular, na metrópole do Rio de Janeiro, fenômeno iniciado nos anos 80. A desconcentração nos anos 2000, ou seja, a maior presença relativa desses profissionais nos subúrbios e nas periferias pode ser explicada pelo maior crescimento relativo da “profissionalização” dos ocupados em áreas populares, se comparado com as áreas superiores, na medida em que o patamar nas áreas superiores já era muito elevado em 2000. Cabe destacar que a categoria dos profissionais de nível superior contém grande diversidade interna, tanto em relação aos rendimentos quanto aos padrões de consumo. E essa diversidade se rebate no espaço: em 2010, a renda domiciliar *per capita* média desses profissionais era de R\$8.951,00 no distrito da Lagoa (Zona Sul), R\$6.670,00 na Barra da Tijuca, R\$1.973,00 em Campo Grande (periferia da capital), R\$2.084,00 em Nova Iguaçu (periferia metropolitana) e R\$1.589,00 em Caxias (periferia metropolitana). A produção imobiliária empresarial é, sem dúvida, um fator que impulsiona esse segmento para determinadas áreas, gerando novas concentrações. Veremos mais à frente essas novas concentrações de categorias superiores. Porém, o setor empresarial não explica a diversificação social de grande parte das áreas periféricas, onde a lógica capitalista de produção habitacional era incipiente em 2010. Na capital, cerca de 80% dos imóveis lançados pelo setor imobiliário empresarial na década de 2000 localizavam-se nos distritos superiores e médios.

O terceiro fenômeno que merece ser destacado diz respeito à proletarianização de determinadas áreas onde se verificou tendência inversa ao restante da metrópole. São áreas com perfis sociais e localizações diferenciadas: algumas grandes favelas³ do município do Rio de Janeiro

³ Cinco grandes favelas do Rio de Janeiro – Rocinha, Complexo do Alemão, Jacare-

ro, áreas no entorno do Centro e na periferia distante da metrópole. Entendemos a “proletarização” de uma área como o aumento relativo das ocupações manuais e a queda relativa das ocupações médias e superiores. Dois processos não excludentes podem explicar tal tendência. Um seria a saída dessas áreas dos moradores que ascenderam no mercado de trabalho, seja pelo estigma ou a violência do lugar, seja pela precária acessibilidade à cidade. Outro, a chegada de trabalhadores manuais em função da desvalorização da área, no caso dos bairros centrais, e/ou da informalidade e baixo custo do acesso à moradia, no caso das favelas e periferias.

As tendências apontadas anteriormente estão dentro de um quadro de mudanças nas condições de acesso à moradia e aos serviços, seja pelo lado da oferta ou da demanda. A primeira e surpreendente evidência é a inflexão da histórica queda do aluguel, iniciada nos anos 40, quando a ideologia da casa própria começou a se impor por meio dos programas federais de financiamento. Foi nos anos 60 a grande inflexão em todas as metrópoles: no Rio de Janeiro, em 1940, 66% dos domicílios metropolitanos eram alugados; em 1960, 51% e em 1970, apenas 36% (RIBEIRO; LAGO, 1992).

Examinando a condição de ocupação dos domicílios metropolitanos de forma agregada, vemos que o aumento relativo do percentual de pessoas morando de aluguel, que passou de 15% para 18% na década de 2000, teve como contraponto a queda relativa, de 7% para 5%, daquelas vivendo em imóveis cedidos e em outras condições não definidas (Tabela 10.3). A participação da população em domicílios próprios teve um pequeno aumento de 77% para 78%, confirmando a casa própria como principal mecanismo de acesso à moradia. Presupondo que os domicílios cedidos e os “outros” são formas não mercantis de acesso, podemos inferir que ocorreu uma expansão da lógica mercantil na metrópole do Rio de Janeiro, em detrimento de outras lógicas.

zinho, Maré e Cidade de Deus – foram institucionalizadas como Regiões Administrativas pela Prefeitura Municipal e, por isso, aparecem como distritos nos censos demográficos de 2000 e 2010. Os dados referentes às demais favelas não foram desagregados.

Tabela 10.3 – População segundo condição de ocupação do domicílio RMRJ

	Próprio quitado	Próprio pagando	Alugado	Cedido e outros	Total população
2000	71%	6%	15%	7%	100%
2010	74%	4%	18%	5%	100%
2000	7.729.279	681.639	1.670.468	740.683	10.822.069
2010	8.734.748	456.609	2.077.876	552.584	11.821.817

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

No entanto, quando desagregamos os domicílios próprios em “quitado” e “pagando” podemos ter uma visão mais apurada da dinâmica imobiliária. Na realidade, houve um aumento relativo das pessoas em domicílios quitados e queda relativa daquelas pagando prestação da casa própria. Uma possível explicação seria a quitação, na última década, dos financiamentos a longo prazo firmados nos anos 70 e 80, até a extinção do SFH. Soma-se a isso, a ausência, entre 1986 e 2009, de uma política de financiamento habitacional de magnitude, que alcançasse as classes mais pobres, o que pode explicar não só a queda dos domicílios com prestações a pagar, como o aumento relativo dos aluguéis. Veremos a seguir que essas tendências variam segundo as classes de renda e as categorias ocupacionais.

Os dados sobre as condições de ocupação dos imóveis segundo classes de renda e trabalho indicam que, na última década, os financiamentos para a compra da casa própria ficaram mais concentrados nas categorias superiores e médias: em 2000, 55% das pessoas ocupadas residindo em domicílios com prestação eram dessas duas categorias; em 2010, esse percentual foi para 64%. Manteve-se no mesmo patamar o financiamento da casa própria para as categorias superiores (em 2000, 11% dessas categorias pagavam prestação e em 2010, 10%) e com algum decréscimo para as categorias médias (10% pagavam em 2000 e 7% em 2010) (Tabela 10.4). O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado para famílias com renda entre 3 e 6 SMs, foi lançado no final dos anos 90 e, no Rio de Janeiro, alcançou famílias com renda entre 5 e 6 SMs. O PAR, portanto, pode explicar o percentual ainda significativo de categorias médias pagando prestações em 2010.

Para as famílias das classes populares com capacidade de endividamento mensal (alcançada na década em função do aumento do salário-mínimo ou já adquirida anteriormente) restou em grande medida o mercado de aluguel ou a autoprodução⁴. Todas as categorias manuais apresentaram, em 2010, percentuais de domicílios próprios, sendo pagos entre 2% e 3% (Tabela 10.4). Os operários da indústria (com o maior percentual de casa própria quitada entre todas as categorias ocupacionais) tiveram um aumento significativo no percentual de domicílios alugados, que passou de 15% para 19%, e queda dos domicílios cedidos, de 8% para 5%. O mesmo ocorreu com os prestadores de serviço especializado.

Vale mencionar ainda as mudanças nas condições de ocupação de duas categorias populares com os percentuais mais elevados de domicílio cedido: os trabalhadores domésticos e os prestadores de serviço não especializado (porteiros e vigias). Os primeiros (trabalhadores domésticos) tinham, como condição de moradia típica nas décadas de 60 e 70, a residência na casa do patrão. Essa condição vem decrescendo desde os anos 80 e na última década caiu de 13% para 7%. O interessante é que essa queda foi acompanhada pelo elevado aumento relativo dos domicílios próprios quitados (63% para 69%) e, em menor grau, dos alugados (20% para 22%). Diferentemente, os prestadores de serviço não especializado, que também apresentaram queda nos domicílios cedidos (em grande parte pelos patrões), de 15% para 11%, tiveram aumento relativo apenas nos domicílios alugados (16% para 21%) (Tabela 10.4).

⁴ Desde a segunda metade dos anos 1990, o crédito individual para compra da casa própria no mercado podia ser acessado por famílias com alguma capacidade de financiamento e com vínculo de trabalho formal, através do Programa Carta de Crédito. Em algumas áreas periféricas, esse mercado se manteve e garantiu a oferta de imóveis para as faixas de renda mais baixa.

Tabela 10.4 – Condição de ocupação do domicílio dos chefes ocupados

Categoria sócio-ocupacional do chefe	Próprio quitado		Próprio prestação		Alugado		Cedido e outros		Total chefes ocupados
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Categorias superiores	65%	64%	11%	10%	20%	23%	4%	3%	100%
Pequenos empreg.	72%	72%	7%	5%	17%	20%	3%	3%	100%
Ocupações de nível médio	61%	65%	10%	7%	23%	24%	5%	4%	100%
Trabalh. comércio	67%	69%	5%	3%	21%	23%	6%	4%	100%
Trabalh. serviço especializado	65%	68%	6%	3%	21%	24%	8%	5%	100%
Trabalh. Indústria	72%	74%	5%	3%	15%	19%	8%	5%	100%
Trabalh. serviço não especial.	65%	65%	4%	2%	16%	21%	15%	11%	100%
Trabalhadores domésticos	63%	69%	3%	2%	20%	22%	13%	7%	100%
Catadores biscateiros	67%	70%	5%	1%	19%	21%	8%	7%	100%
Total	66%	69%	7%	5%	19%	22%	7%	5%	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Observando o universo dos domicílios alugados segundo faixas de renda domiciliar *per capita*, fica evidente que o crescimento relativo da moradia alugada ocorreu em todas as faixas, mas em maior proporção nas faixas de menor renda. O aluguel foi historicamente, a partir dos anos 1950, uma condição de acesso à moradia das classes médias e altas. No entanto, o aumento dessa condição na última década aproximou os percentuais das classes populares dos percentuais das classes superiores. Em 2000, 12,7% dos domicílios com renda domiciliar *per capita* menor que 1 SM eram alugados, enquanto naqueles com renda maior que 3 SMs o percentual era de 20,5%. Em 2010, o percentual dos mais pobres subiu para 16,9% e o dos mais ricos para 22% (Tabela 10.5). Além do aumento do salário mínimo ter possibilitado algum endividamento das famílias mais pobres, o mercado informal de aluguel e a atividade rentista se tornaram um setor mais relevante de geração de renda nas áreas populares, com o aumento da construção de imóveis para esse fim. Em síntese, o aumento do poder aquisitivo das classes populares a partir das políticas redistributivas criou a demanda e a oferta do mercado de aluguel popular.

Tabela 10.5 – Domicílios alugados segundo a faixa de renda domiciliar per capita (SM) RMRJ 2000/2010 (proporção em relação ao total de domicílios de cada faixa)

2000				2010			
Menor 1 SM	1 a 2 SMs	2 a 3 SMs	Maior 3 SMs	Menor 1 SM	1 a 2 SMs	2 a 3 SMs	Maior 3 SMs
12,7%	16,1%	19,2%	20,5%	16,9%	19,2%	21,1%	22,0%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

De uma maneira geral, na grande maioria dos 86 distritos que conformam a metrópole do Rio de Janeiro, sejam os mais valorizados da capital, sejam os localizados nas favelas e periferias, houve um aumento relativo dos domicílios alugados. O que os diferencia é a variação dos domicílios próprios. Nos distritos periféricos, de perfil médio ou popular, a casa própria continuou com aumento relativo na última década. Nos distritos superiores e nas grandes favelas da capital a tendência foi outra: queda relativa dos domicílios próprios. Dois distritos chamam a atenção. A Barra da Tijuca, principal área de expansão do capital imobiliário, apresentou queda dos domicílios próprios de 71% para 66% e aumento dos alugados de 19% para 29%⁵. Uma das explicações possíveis seria uma forte presença nesse mercado imobiliário de investidores atuando como rentistas, garantindo parte da demanda dos empreendimentos lançados. O outro distrito que merece destaque é a Rocinha, favela localizada numa área valorizada da capital. A queda relativa dos domicílios próprios de 70% para 58% e o aumento dos alugados de 30% para 39% indica a relevância das atividades rentistas na economia popular desse território e o controle local sobre novas ocupações informais para o acesso à casa própria pelos recém-chegados. Voltaremos a essa análise na escala dos distritos mais adiante.

Examinaremos agora possíveis alterações no padrão habitacional na última década, entendendo esse padrão como expressão de *status* social e do grau de modernização da construção. Os dados censitários são limitados para tratarmos todas as dimensões que envolvem a qualidade de uma habitação. Aqui utilizaremos os indicadores de “casa” e “apartamento” (e para 2010, ainda “condomínio ou vila”) e “número de cômodos”. A intenção é buscar relacionar o padrão de organização socioterritorial com as estratégias de diferenciação do padrão habitacional pelo setor imobiliário e com as estratégias de reprodução dos setores populares.

⁵ Dados referentes à condição de ocupação do domicílio dos chefes ocupados.

Viver em apartamento no Rio de Janeiro tornou-se símbolo de distinção para as classes médias nos anos 40 (LAVINAS; RIBEIRO, 1997) e, mesmo com a expansão dos edifícios para bairros de perfil mais popular nos anos posteriores, esse padrão continuou típico das classes superiores, como podemos observar na Tabela 10.6. Conforme descemos na hierarquia social, o percentual de ocupados vivendo em apartamento também cai. Se em 2010, 67% dos dirigentes moravam em apartamento, entre os prestadores de serviço especializado esse percentual era de 9%. Há um corte nítido entre as categorias médias e superiores e as categorias de trabalhadores manuais, os quais viviam em 2010 majoritariamente (mais de 80%) em casas.

A hierarquia socioespacial acompanha esse corte. Os distritos superiores, mesmo a Barra da Tijuca em processo de expansão, apresentaram os maiores percentuais de “apartamento”: 90% em Botafogo, 85% na Lagoa e 68% na Barra da Tijuca. Nos distritos de perfil médio no subúrbio da capital, onde estão localizados muitos conjuntos populares de apartamentos dos anos 50, 60 e 70 e, desde os anos 80 novos empreendimentos imobiliários para a classe média, encontramos uma mescla de padrões construtivos e de perfis de moradores em apartamentos distintos. Esse é o caso do Méier, onde 72% dos dirigentes, 67% dos profissionais, 56% das categorias médias e 42% dos operários que lá residiam em 2010 moravam em apartamento. Quando examinamos os distritos de perfil médio na periferia metropolitana, o percentual de ocupados em apartamentos é menor para todas as classes e, por isso, morar em apartamento pode ter maior poder de distinção social. Os conjuntos habitacionais periféricos obedeceram ao padrão de casas unifamiliares do BNH. No distrito central de Nova Iguaçu, onde a produção de edifícios de apartamentos de alto padrão teve início nos anos 70 (FURLANETTO *et al.*, 1987), 48% dos dirigentes, 29% dos profissionais e 10% dos operários moravam em apartamento. Nas áreas populares, o apartamento tem pouca expressão como padrão de moradia, no entanto, as favelas localizadas em áreas de classe média sem possibilidade de expandirem as fronteiras existentes vivem um processo de verticalização que é, em alguns casos, bastante intenso. O caso da Rocinha é exemplar. Favela localizada no distrito da Lagoa, o mais valorizado da metrópole, com uma taxa de crescimento na última década de 2,3% ao ano, apresentou um aumento no percentual de domicílios tipo apartamento de 22% para 38%.

Cabe observar ainda que, na última década, todas as categorias

ocupacionais, com exceção dos dirigentes, apresentaram aumento no percentual de casas e queda no de apartamentos. No caso dos profissionais e categorias médias, esse aumento pode ser explicado pela expansão dos condomínios de casas nas áreas de fronteira do capital imobiliário. Entretanto, a variável do censo de 2010 que discrimina o tipo de domicílio “condomínio ou vila” não nos permite comprovar essa hipótese. O percentual desse tipo era basicamente o mesmo (6% ou 7%) para todas as categorias. Mesmo nos distritos de expansão da produção empresarial para as classes superiores e médias, como a Barra da Tijuca, Jacarepaguá, Campo Grande, Centro de Nova Iguaçu e de Caxias, o percentual de “condomínio e vila” era mais elevado em todas as categorias. Por exemplo, em Jacarepaguá, 15% dos profissionais, 14% das categorias médias, 12% dos operários e 11% dos prestadores de serviço viviam em “condomínio”, em 2010.

Sabemos que a difusão dos condomínios também vem ocorrendo nas áreas populares, se tornando o novo padrão dos conjuntos habitacionais, desde o lançamento do PAR, nos anos 90. Porém, em 2010, a produção em escala dos conjuntos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) ainda era incipiente. Supomos que essa classificação “condomínio e vila” é abrangente, incluindo pequenos conjuntos de casas corridas com acesso único e portão comum, muito presentes nas periferias e até mesmo em algumas grandes favelas. Na favela do Jacarezinho, 6% dos domicílios em 2010 eram do tipo “condomínio e vila”.

Tabela 10.6 – Tipo de domicílio da população ocupada por categoria sócio-ocupacional - RMRJ

Categorias sócio-ocupacionais	Casa		Apartamento		Cômodo		Total ocupados
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000 - 2010
Dirigentes	34%	33%	66%	67%	0%	0%	100%
Profissionais	39%	43%	61%	57%	0%	0%	100%
Pequenos empregadores	52%	54%	47%	46%	0%	0%	100%
Ocupações médias	66%	69%	34%	31%	0%	0%	100%
Terciário especializado	89%	90%	10%	9%	2%	1%	100%
Setor secundário	81%	83%	17%	16%	2%	1%	100%
Terciário não especializado	85%	87%	12%	12%	3%	2%	100%
Ocupados	74%	75%	25%	24%	1%	1%	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Em relação ao tamanho dos domicílios, selecionamos dez distritos com perfis sociais distintos para examinarmos a relação desse indicador com a hierarquia socioterritorial na metrópole do Rio de Janeiro. Assim como os percentuais de apartamentos, os maiores percentuais de domicílios de seis ou mais cômodos (equivalente à sala e três quartos ou mais) estavam localizados em 2010 nos distritos superiores da Lagoa (75% dos domicílios) e da Barra da Tijuca (64%). Já nos distritos médios (Jacarepaguá, Campo Grande, Centro de Nova Iguaçu e Portuária) e populares (favelas da Rocinha e da Maré, Cabuçu e Engenheiro Pedreira), o peso dos domicílios de quatro ou cinco cômodos (sala e quarto ou sala e dois quartos) era superior aos demais tamanhos de domicílio (Tabela 10.7). Cerca de metade do total de domicílios na metrópole era de “quatro ou cinco cômodos” em 2010 (com aumento relativo na década) e 36% com seis ou mais cômodos (com pequena queda na década).

O que chama a atenção na Tabela 10.7 é a variação no percentual dos domicílios de menor tamanho, com um ou dois cômodos (quarto ou quarto com banheiro), normalmente com precárias condições de habitabilidade. Nesse caso, os percentuais não acompanham exatamente a hierarquia socioterritorial. Jacarepaguá, distrito de perfil médio superior na capital e área de fronteira do capital imobiliário, apresentava em 2010 o mesmo percentual desse padrão de domicílio que os distritos de perfil popular na periferia distante da metrópole, Cabuçu e Engenheiro Pedreira: cerca de 5%. A área Portuária, de perfil médio, mas que como já vimos viveu na última década um processo de proletarização, apresentou um percentual de 8%. Os maiores percentuais eram das duas favelas, Rocinha (13%) e Maré (11%) (Tabela 10.7). A possível explicação para esses percentuais mais elevados em distritos não populares é a presença de favelas no interior destes. No caso de Jacarepaguá, 29% da população residente vivia em favela, em 2010. No distrito da Portuária, esse percentual era de 43%. Já nos outros dois distritos médios, Campo Grande e centro de Nova Iguaçu, os percentuais eram 10% e 1%, respectivamente. Nesses dois distritos, apenas 2% dos domicílios eram de um ou dois cômodos. Portanto, domicílios de um ou dois cômodos são mais característicos de áreas pobres consolidadas e de densidade mais elevada, sem possibilidade de expansão de seus limites. Nas áreas pobres da periferia em expansão, os domicílios tendem a ter maior número de cômodos, porém a precariedade nas condições de moradia está associada à outra dimensão:

o acesso aos serviços urbanos. Veremos, a seguir, alguns indicadores urbanos referentes a esses distritos selecionados.

Tabela 10.7 – Domicílios segundo o número de cômodos – RMRJ

Alguns Distritos	1 e 2 Cômodos		3 Cômodos		4 e 5 Cômodos		Mais de 6 Cômodos		Total
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000 – 2010
Perfil superior e médio									
Lagoa	1%	1%	5%	5%	18%	19%	76%	75%	100%
Barra	5%	3%	8%	8%	24%	25%	63%	64%	100%
Jacarepaguá	6%	5%	8%	11%	46%	47%	40%	38%	100%
Centro – Nova Iguaçu	2%	2%	8%	7%	52%	53%	38%	38%	100%
Campo Grande	4%	2%	10%	8%	53%	56%	33%	33%	100%
Portuária	8%	8%	10%	13%	52%	58%	30%	20%	100%
Perfil popular									
Rocinha	15%	13%	21%	22%	48%	54%	17%	11%	100%
Maré	12%	11%	14%	17%	56%	57%	18%	14%	100%
Cabuçu / Nova Iguaçu	5%	5%	18%	13%	58%	60%	20%	22%	100%
Engenheiro Pedreira	9%	6%	19%	13%	53%	59%	19%	23%	100%
RMRJ	5%	3%	9%	9%	49%	52%	38%	36%	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Examinaremos o nível de urbanização dos distritos como um indicador da desigualdade de poder sobre a distribuição espacial dos equipamentos e serviços urbanos. Nesse caso, os dados são apenas para 2010 e selecionamos os indicadores de “pavimentação”, “iluminação pública”, “arborização”, “esgoto a céu aberto”, “lixo acumulado” e “mobilidade”⁶, disponibilizados na base censitária do universo total (Tabela 10.8). Buscaremos relacionar o perfil social dos distritos selecionados com o grau de acesso aos serviços escolhidos, tentando captar o poder das classes superiores em definir a alocação dos recursos públicos no território.

Eram três os indicadores que, em 2010, discriminavam claramente distritos bem e mal servidos: arborização, pavimentação e mobilidade. Em relação à arborização, há uma distinção entre os distritos

⁶ Esses indicadores são alguns dos componentes do IBEU (Índice de Bem-Estar Urbano) construído pelo Observatório das Metrôpoles. Os indicadores de “pavimentação”, “iluminação pública”, “arborização” e “coleta de lixo” estão no âmbito dos serviços públicos municipais apenas. Os indicadores de “vala a céu aberto” (relacionado ao sistema de esgoto) e “mobilidade” podem estar no âmbito municipal e estadual. A Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro é um órgão estadual, mas alguns municípios metropolitanos atuam nesse setor.

de perfil superior (Lagoa e Barra), os de perfil médio superior (Jacarepaguá e Centro de Nova Iguaçu) e os demais (perfis médio e popular). No município do Rio de Janeiro, 98% dos moradores da Lagoa viviam num distrito arborizado, enquanto em Campo Grande, área de expansão periférica com diversidade social, apenas 56% viviam nessa condição. No mesmo município, esse percentual não passava de 25% nas duas favelas analisadas e na área Portuária (onde 50% dos domicílios estavam em favela). No entanto, quando olhamos a pavimentação, as desigualdades entre os distritos da capital não se confirmam. Na Rocinha e na Maré, mais de 90% dos residentes viviam em domicílios com entorno pavimentado⁷, a mesma situação encontrada na área Portuária. O mesmo verificamos em relação à ausência de lixo acumulado nas vias e de esgoto a céu aberto: os percentuais das favelas, acima de 90%, eram próximos daqueles dos distritos elitizados. Apenas a área Portuária destoava das demais, ao evidenciar um percentual de 79% de residentes vivendo sem esgoto a céu aberto no entorno, ou seja, 21% dos moradores dessa área central da capital conviviam com o esgoto a céu aberto (Tabela 10.8).

Sabemos que esse quadro de quase universalização de alguns aspectos da urbanização não leva em conta a qualidade dos equipamentos e serviços. Nesse caso, a Rocinha é exemplar: o fato de, segundo o censo de 2010, mais de 90% dos moradores viverem sem esgoto a céu aberto e lixo acumulado no entorno não significa que essa favela tenha rede de saneamento básico e coleta de lixo domiciliar. Saneamento básico é uma luta antiga dos moradores, ainda não atendida. O que vemos na Rocinha é um sistema de coleta comunitária de lixo, com depósitos em alguns pontos das principais vias e o fechamento das valas de esgoto com tampas de concreto, o que não evita o forte odor. A própria combinação entre ampla pavimentação e escassa arborização já mostra a qualidade do projeto de urbanização em uma área. É comum nas áreas populares o poder público “passar um cimento” nas vias em época de eleição, sem colocarem a canalização de esgoto e, muito menos, árvores nas calçadas. Além disso, os indicadores nada dizem sobre os becos e escadarias que impedem a mobilidade.

A periferia metropolitana está representada na tabela por três distritos: o Centro do município de Nova Iguaçu, importante centro

⁷ A pavimentação das vias de circulação nas favelas analisadas é reflexo das políticas de urbanização de assentamentos precários praticados desde os anos 1980.

de comércio e serviço onde se concentram a elite e a classe média local (LAGO, 2007), Cabuçu, distrito periférico no mesmo município e Engenheiro Pedreira, situado em Japeri, município na fronteira metropolitana que se destaca pelos piores índices sociais, econômicos e urbanos. Comparando os dois distritos de Nova Iguaçu, vemos que todos os indicadores são significativamente melhores no Centro do que em Cabuçu. Chama a atenção o baixo percentual de pessoas com pavimentação em Cabuçu: apenas 57%. No entanto, em Engenheiro Pedreira a situação é mais precária: apenas 40% dos moradores vivem em domicílios com pavimentação no entorno. É interessante observar que em áreas da fronteira urbana, em processo recente de urbanização e por isso com baixa densidade populacional, se espera encontrar índices mais elevados de arborização. Mas não é isso que se verifica. Os menores índices de arborização estão nos distritos periféricos mais distantes, índices esses semelhantes aos das grandes favelas da capital. A produção de loteamentos populares, além de não garantir um padrão de urbanização básico, como pavimentação, calçadas, rede de águas pluviais, etc., pressupõe o completo desmatamento das áreas em que serão implantados.

Tabela 10.8 – Indicadores de urbanização: percentual da população do distrito em domicílios cujo entorno possui os serviços listados – RMRJ – 2010

Alguns Distritos	Com Iluminação pública	Com pavimentação	Com arborização	Sem esgoto a céu aberto	Sem lixo acumulado	Mobilidade até 1 hora casa - trabalho
Perfil superior e médio						
Lagoa	100%	100%	98%	98%	98%	87%
Barra	95%	91%	89%	92%	92%	68%
Jacarepaguá	92%	90%	74%	91%	95%	72%
Centro - Nova Iguaçu	99%	97%	67%	98%	95%	71%
Campo Grande	94%	88%	56%	95%	97%	63%
Portuária	83%	94%	23%	79%	92%	92%
Perfil popular						
Rocinha	85%	92%	10%	98%	92%	87%
Maré	95%	98%	23%	95%	99%	83%
Cabuçu Nova Iguaçu	86%	57%	50%	78%	88%	55%
Engenheiro Pedreira	87%	40%	36%	86%	90%	44%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010. Observatório das Metrôpoles.

Por fim, o indicador de mobilidade exige uma leitura mais atenta dos dados, na medida em que não acompanha exatamente a hierar-

quia socioterritorial. Os distritos Lagoa, Portuária, Rocinha e Maré tinham percentuais elevados (acima de 80%) de moradores que levavam no máximo 1 hora no trajeto diário da casa ao trabalho (Tabela 10.8). A favela da Rocinha faz fronteira com distritos da Lagoa e da Barra da Tijuca, onde está localizada grande parte dos empregos de seus moradores. A favela da Maré, na zona suburbana, além de estar às margens da Avenida Brasil, principal via de acesso à capital, está relativamente próxima da área central. Até os anos 80, quando o processo de favelização se expandiu para as áreas periféricas em função da retração da produção extensiva de loteamentos populares (LAGO, 2000), as favelas da capital expressavam centralmente a estratégia locacional dos trabalhadores pobres de residirem próximos às ofertas de emprego.

Quanto aos distritos mais distantes, sejam os que concentram as classes superiores, sejam os de perfil popular, há uma certa convergência nos percentuais de mobilidade. Na Barra, 68% dos moradores levam até uma hora da casa ao trabalho, em Campo Grande, 63% e em Cabuçu, 55%. A ausência de transportes públicos de massa com abrangência metropolitana vem afetando o cotidiano das distintas classes sociais, embora não da mesma forma. Os tempos de deslocamento podem ser semelhantes, porém as condições do transporte não são as mesmas: automóvel com ar condicionado, ônibus exclusivo de condomínio e ônibus ou trens superlotados são condições de mobilidade distintas que reproduzem as desigualdades de acesso à cidade.

A seguir, analisaremos com maior atenção as principais tendências na dinâmica urbana e na estrutura socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro, já apontadas anteriormente.

2. Primeira fronteira do capital imobiliário: as áreas das elites

Os dados da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI) sobre os lançamentos imobiliários na capital da metrópole para a década de 2000 deixam clara a estratégia locacional das grandes empresas do setor: cerca de metade dos lançamentos estava localizado em apenas quatro distritos de perfil superior: Barra da Tijuca, Botafogo, Lagoa e Tijuca.

No mesmo período, todos os distritos “superiores” se elitizaram, apresentando aumento relativo no percentual de categorias superio-

res. Vale destacar as regiões da Lagoa, a mais valorizada da metrópole, e a de Botafogo onde, em 2010, respectivamente 53% e 51% de seus moradores eram grandes empregadores, dirigentes ou profissionais (Tabela 10.9). No caso dos bairros na Zona Sul do Rio, com crescimento demográfico em torno de zero (Tabela 10.10), a elitização se deve em boa parte à saída de categorias médias e de comércio e serviços (no caso de Botafogo e Copacabana, especialmente trabalhadores domésticos), em função da valorização imobiliária. Além da substituição de prédios residenciais por novas edificações comerciais, a renovação do estoque domiciliar por incorporadoras (muitas vezes com a construção de prédios do mais alto padrão) é um bom indicador da tendência à valorização de uma área. Nesse caso, Botafogo se destaca entre as regiões superiores consolidadas do Rio, com 5.400 lançamentos imobiliários por empresas, na década (Tabela 10.10).

O processo de elitização da Barra da Tijuca obedeceu a uma dinâmica diferente, por ser uma área de expansão populacional: passou de 174 mil residentes para 300 mil, com uma taxa de 5,7% ao ano. Como frente de expansão do grande capital imobiliário, a região recebeu, na década, cerca de 32 mil lançamentos residenciais, equivalendo a 37% do total de lançamentos na cidade. Podemos inferir que o setor imobiliário privilegiou a produção de imóveis para as classes superiores, porém não somente. Houve oferta para categorias médias.

Tabela 10.9 – Percentual das categorias sócio-ocupacionais nos distritos superiores – 2000/2010

Categorias sócio-ocupacionais	Categorias superiores		Categorias médias		Trabalhadores manuais		Total 2000 - 2010
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Distritos superiores							
Botafogo	40%	51%	32%	29%	28%	20%	100%
Copacabana	35%	45%	31%	28%	34%	28%	100%
Lagoa	46%	53%	23%	21%	32%	26%	100%
Tijuca	35%	42%	34%	31%	31%	27%	100%
Vila Isabel	33%	35%	35%	32%	32%	33%	100%
Barra da Tijuca	38%	41%	21%	22%	41%	37%	100%
Niterói	24%	30%	32%	29%	44%	41%	100%
Restante da RMRJ	6%	9%	27%	26%	66%	65%	100%
RMRJ	11%	14%	28%	26%	61%	60%	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Tabela 10.10 – Taxa anual de crescimento demográfico, número de domicílios (2010) e lançamentos imobiliários (entre 2001 e 2010) nos distritos superiores

Distritos superiores	Taxa anual crescimento demográfico	Número de domicílios (2010)	Lançamentos imobiliários (2001 - 2010*)
Botafogo	0,4%	103.401	5.435
Copacabana	0,0%	72.484	206
Lagoa	-0,3%	68.218	1.135
Tijuca	0,6%	69.157	2.198
Vila Isabel	0,2%	70.271	327
Barra da Tijuca	5,7%	106.326	31.921
Niterói	0,6%	171.589	
RMRJ	0,9%	2.394.084	

* Lançamentos empresariais cadastrados pela ADEMI no Município do Rio de Janeiro.

Fontes: (1) IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrópoles; (2) Instituto Pereira Passos, Armazém de dados, 2013. Disponível em: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>

As elites e profissionais residentes nos distritos superiores vivem majoritariamente em apartamentos, mesmo na Barra da Tijuca, onde predominam os condomínios fechados. O censo demográfico considera “condomínio” apenas aqueles formados por casas, não discriminando os condomínios de edifícios. O maior percentual de “casas” na Barra da Tijuca em comparação com os distritos da Zona Sul pode ser explicado tanto pela legislação urbanística (Plano Lucio Costa), que reservou áreas para ocupação exclusivamente horizontal, quanto pelo elevado percentual de domicílios em favelas no próprio distrito (Tabela 10.11).

**Tabela 10.11 – Domicílios segundo o tipo
(distritos superiores) – 2010**

<i>Distritos superiores</i>	Casa	Vila Condomínio	Apartamento	Outros	Total	% pessoas em favelas*
Botafogo	8%	2%	90%	0%	100%	6%
Copacabana	7%	1%	93%	0%	100%	9%
Lagoa	13%	2%	85%	0%	100%	10%
Tijuca	16%	4%	79%	1%	100%	14%
Vila Isabel	21%	8%	70%	0%	100%	16%
Barra da Tijuca	23%	7%	68%	1%	100%	20%
Niterói	52%	5%	42%	1%	100%	16%
RMRJ	68%	6%	24%	1%	100%	

* Dados censitários do universo; 2010.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010. Observatório das Metrôpoles.

Um indicador relevante para examinarmos o processo de elitização de uma área é a diferença entre as rendas dos que estão comprando um imóvel e as daqueles que já quitaram sua compra. Na Tabela 10.12 podemos observar que, em todos os distritos superiores, a renda dos chefes pagando prestação da casa própria em 2010 era bastante superior à renda daqueles com imóvel já quitado. No distrito da Lagoa que abrigava, tanto em 2000 quanto em 2010, as rendas médias mais elevadas da metrópole, a renda dos chefes pagando prestação era de R\$15.200,00 em 2010 e a dos chefes com domicílio quitado, de R\$14.600,00. Na Barra da Tijuca a diferença era maior: R\$14.900,00 para os primeiros e R\$11.500,00 para os últimos.

Analisando as rendas médias dos chefes em domicílio alugado, vemos que são muito inferiores aos que estão comprando e mesmo aos que já quitaram a compra do imóvel.

Tabela 10.12 – Renda média dos chefes ocupados segundo condição de ocupação do domicílio – em R\$

Distritos superiores	Próprio quitado		Próprio prestação		Alugado	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Botafogo	8.321	9.542	9.409	11.468	6.267	7.593
Copacabana	8.476	8.827	7.914	11.563	6.368	6.601
Lagoa	12.639	14.672	14.346	15.265	10.905	13.413
Tijuca	7.260	8.080	10.300	10.639	6.011	7.687
Vila Isabel	6.174	6.420	7.716	8.280	5.120	5.610
Barra da Tijuca	11.509	11.686	13.170	14.918	9.095	7.669
Niterói	5.210	5.700	7.319	8.521	4.816	4.971

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

3. Segunda fronteira do capital imobiliário: consolidação de áreas de classe média nos subúrbios e periferias

Como nas duas décadas anteriores, na maioria das áreas localizadas na metrópole do Rio de Janeiro houve um aumento relativo dos profissionais de nível superior, evidenciando crescente diversidade social nos bairros populares que já abrigavam, nos anos 80 e 90, proporção significativa de camadas médias. Podemos pensar na formação de novas demandas (capacidade de endividamento para compra da casa própria e aluguel) em áreas periféricas, “dinamizando” a produção empresarial. Esse é o caso dos distritos de Jacarepaguá, Campo Grande, na capital, e dos distritos centrais dos municípios de Nova Iguaçu, Caxias, Nilópolis, São Gonçalo e Belford Roxo. Todos já apresentavam alguma diversidade social em 2000 e a ampliaram na última década. O percentual de categorias superiores e médias variava, em 2010, de 44% em Jacarepaguá a 32% em Caxias (Tabela 10.13). A expansão do capital imobiliário para essas áreas consolida novas fronteiras para sua reprodução. Jacarepaguá, beneficiando-se da proximidade relativa com a Barra da Tijuca, se destaca na capital, com cerca de 20 mil lançamentos na última década, entre casas e apartamentos (Tabelas 10.14 e 10.15). Em relação aos municípios periféricos, as grandes construto-

ras com atuação nacional entraram no mercado imobiliário de Nova Iguaçu, Belford Roxo e Caxias, enquanto em Nilópolis e São Gonçalo atuaram predominantemente empresas locais.

Tabela 10.13 – Percentual das categorias sócio-ocupacionais nos distritos médios

Categorias sócio-ocupacionais	Categorias superiores		Categorias médias		Trabalhadores manuais		Total 2000 - 2010
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Distritos médios							
Subúrbio da capital							
Méier	17%	22%	38%	36%	45%	43%	100%
Irajá	11%	17%	39%	34%	50%	49%	100%
Madureira	8%	12%	36%	32%	56%	57%	100%
Inhaúma	9%	12%	37%	33%	54%	55%	100%
Periferia da capital							
Jacarepaguá	12%	16%	31%	28%	57%	57%	100%
Campo Grande	6%	9%	27%	27%	66%	64%	100%
Periferia metropolitana							
Centro – Nova Iguaçu	11%	16%	30%	27%	60%	56%	100%
Centro – Caxias	5%	9%	24%	23%	71%	68%	100%
Centro – Nilópolis	7%	12%	32%	30%	61%	58%	100%
Centro – São Gonçalo	6%	10%	29%	29%	65%	62%	100%
Areia Branca – Belford Roxo	4%	6%	23%	23%	71%	68%	100%
RMRJ	11%	14%	28%	26%	61%	60%	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Alguns distritos suburbanos da capital, nos quais as categorias médias e superiores já tinham peso relevante em décadas anteriores e apresentaram aumento relativo dos profissionais na última década, também foram áreas estratégicas das empresas imobiliárias (Tabelas 10.13 e 10.14). O Méier, porta de entrada do capital imobiliário no subúrbio carioca já na década de 80, recebeu na última década cerca de 4.700 lançamentos, seguido por Irajá, Inhaúma e Madureira.

Tabela 10.14 – Taxa anual de crescimento demográfico, número de domicílios (2010) e de lançamentos imobiliários (entre 2001 e 2010) nos distritos médios

Distritos médios	Taxa anual crescimento demográfico	Número de domicílios (2010)	Lançamentos imobiliários (2001 - 2010*)
Subúrbio da capital			
Méier	0,2%	139.585	4.698
Irajá	0,0%	69.199	3.205
Madureira	0,2%	124.742	1.520
Inhaúma	0,4%	44.979	2.312
Periferia da capital			
Jacarepaguá	1,9%	193.807	20.384
Campo Grande	1,1%	172.273	7.762
Periferia metropolitana			
Centro – Nova Iguaçu	-0,1%	57.506	
Centro – Caxias	0,1%	110.801	
Centro – Nilópolis	0,1%	32.481	
Centro – São Gonçalo	0,5%	112.594	
Areia Branca – Belford Roxo	0,0%	36.342	
RMRJ	0,9%	2.394.084	

* Lançamentos empresariais cadastrados pela ADEMI no Município do Rio de Janeiro.

Fontes: (1) IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles. (2) Instituto Pereira Passos, Armazém de dados, 2013. Disponível em: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>

Tabela 10.15 – Domicílios segundo o tipo (distritos médios) – 2010

Distritos médios	Casa	Vila Condomínio	Apartamento	Outros	Total	% pessoas em favelas*
Subúrbio da capital						
Méier	34%	15%	50%	1%	100%	12%
Irajá	56%	4%	40%	0%	100%	13%
Madureira	64%	15%	21%	0%	100%	14%
Inhaúma	52%	5%	43%	0%	100%	14%
Periferia da capital						
Jacarepaguá	47%	13%	37%	3%	100%	29%
Campo Grande	87%	4%	8%	0%	100%	11%
Periferia metropolitana						
Centro – Nova Iguaçu	76%	9%	15%	0%	100%	1%
Centro – Caxias	78%	13%	7%	1%	100%	15%
Centro – Nilópolis	71%	16%	13%	0%	100%	2%
Centro – São Gonçalo	81%	5%	13%	0%	100%	2%
Areia Branca – Belford Roxo	90%	7%	3%	0%	100%	2%
RMRJ	68%	6%	24%	1%	100%	

* Dados censitários do universo; 2010

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010. Observatório das Metrôpoles.

Assim como nos distritos superiores, nas áreas médias suburbanas e periféricas, com presença do setor imobiliário empresarial, a renda média dos chefes pagando prestação da casa própria era superior a dos que já haviam quitado, tanto em 2000 quanto em 2010 (Tabela 10.16). Isso pode indicar alguma relação dos empreendimentos mais recentes com a elevação do perfil social dessas áreas. Também como nos distritos superiores, as rendas médias dos chefes em domicílio alugado eram inferiores às dos que estavam comprando um imóvel ou dos que já o haviam quitado.

Tabela 10.16 – Renda média dos chefes ocupados segundo condição de ocupação do domicílio (distritos médios) - em R\$

Distritos médios	Próprio quitado		Próprio prestação		Alugado	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Subúrbio da capital						
Méier	4.005	4.074	5.590	5.322	3.269	3.212
Irajá	2.972	3.109	3.522	4.225	2.828	2.916
Madureira	2.593	2.669	3.581	3.755	2.360	2.381
Inhaúma	2.517	2.437	3.532	3.453	2.563	2.295
Periferia da capital						
Jacarepaguá	3.507	3.875	5.067	6.618	3.127	3.009
Campo Grande	2.151	2.335	2.719	3.238	2.098	2.310
Periferia metropolitana						
Centro – Nova Iguaçu	2.749	2.772	3.322	4.104	2.478	2.716
Centro – Caxias	1.852	2.055	2.884	3.320	1.731	1.955
Centro – Nilópolis	2.219	2.372	3.003	3.275	2.071	2.370
Centro – São Gonçalo	1.979	2.247	3.153	3.297	1.924	1.967
Areia Branca – Belford Roxo	1.623	1.780	1.553	3.831	1.345	1.529

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Os distritos de Jacarepaguá, Centro de Nova Iguaçu e Areia Branca em Belford Roxo merecem destaque ao evidenciarem uma significativa diferença no perfil de renda entre os chefes de domicílio que estavam pagando o financiamento da casa própria em 2010 e aqueles que tinham sua residência já quitada: em Jacarepaguá, a renda média dos que pagavam prestação era R\$6.618,00 contra R\$3.875,00 dos que tinham imóvel quitado; em Nova Iguaçu, era R\$4.104,00 contra R\$2.772,00 e em Belford Roxo, R\$3.831,00, contra R\$1.780,00. No caso de Nova Iguaçu, os chefes que pagavam aluguel apresentaram renda equivalente àqueles com imóvel quitado (Tabela 10.16).

4. A área central do Rio de Janeiro: fronteira do capital imobiliário?

O Centro e a área Portuária do Rio de Janeiro começaram a sofrer grandes intervenções públicas e privadas a partir da primeira gestão do prefeito Eduardo Paes, iniciada em 2009. Depois de duas décadas de projetos de renovação da área central não implantados, a nova coalizão que sustenta a atual gestão, já em seu segundo mandato, garantiu os vultosos investimentos necessários para reformar as cha-

madas “áreas degradadas” no coração da cidade. Os dados censitários de 2010 ainda não expressam essas transformações, principalmente na área portuária. O quadro que analisaremos a seguir expressa a realidade que nossos gestores denominam de “degradada”.

A Tabela 10.17 está composta pelo distrito do Centro e por três áreas adjacentes a este: a Portuária, Rio Comprido e São Cristóvão. Quando examinamos as tendências no perfil social dos quatro distritos, encontramos dois movimentos contrários: a elitização no Centro e a proletarização nos demais. O aumento relativo das categorias superiores no Centro foi significativo, passando de cerca de 10% para 19%. Em 2005 e 2006, esse distrito recebeu cerca de 900 imóveis residenciais lançados por empresas imobiliárias para camadas médias⁸ (Tabela 10.18). Uma outra possível evidência da elitização do Centro pelo mercado imobiliário é o fato de a renda média dos chefes pagando prestação da casa, cerca de R\$4.000,00, ser mais elevada do que daqueles em imóveis já quitados, cerca de R\$3.500,00 (Tabela 10.20).

Tabela 10.17 – Percentual das categorias sócio-ocupacionais nos distritos centrais

Categorias sócio-ocupacionais	Categorias superiores		Categorias médias		Trabalhadores manuais		Total 2000 - 2010
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Distritos centrais							
Centro	10,3%	18,8%	39%	35,8%	51%	45%	100%
Portuária	3,3%	2,7%	27,9%	23,2%	69%	74%	100%
Rio Comprido	13,0%	11,2%	31,0%	26,9%	56%	62%	100%
São Cristóvão	7,9%	7,1%	29,4%	27,6%	63%	65%	100%
RMRJ	11%	14%	28%	26%	61%	60%	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

São Cristóvão também passou a receber empreendimentos para setores médios no final da década de 2000, porém o perfil social dessa área ainda apresentou uma tendência à proletarização, já que os efeitos da renovação do estoque imobiliário sobre o perfil social estão em

⁸ Foi bastante comentado pela imprensa na época o lançamento do condomínio “Cores da Lapa”, com 688 apartamentos, considerado um grande sucesso de vendas. Com esse condomínio, começa a se pôr em prática o projeto de “gentrificação” do Centro. Segundo a **Folha de São Paulo** em 10/11/2005, “O projeto representa uma mudança significativa em relação ao padrão residencial do bairro e oferece área de lazer e arquitetura inspirada no SoHo, em Nova York. A principal vantagem do bairro é a localização, colado ao Centro e próximo da zona Sul da cidade”.

curso, em período posterior ao da realização do Censo (Tabelas 10.17 e 10.18). Vale lembrar que, em 2010, 45% da população do distrito morava em favela (Tabela 10.19). Na Tabela 10.20, podemos ver um indicador da tendência à elevação do perfil social de São Cristóvão: a renda média dos chefes pagando prestação da casa própria equivalia em 2010 a R\$4.239,00, enquanto daqueles com imóvel já quitado (incluindo os informais) equivalia apenas a R\$2.300,00.

Tabela 10.18 – Taxa anual de crescimento, número de domicílios (2010) e de lançamentos imobiliários (entre 2001 e 2010) nos distritos centrais

Distritos centrais	Taxa anual crescimento demográfico	Número domicílios (2010)	Lançamentos imobiliários (2001 - 2010*)
Centro	0,6%	19.909	946
Portuária	2,1%	15.987	0
Rio Comprido	-0,1%	26.848	0
São Cristóvão	0,6%	30.178	1.779
RMRJ	0,9%	2.394.084	

* Lançamentos empresariais cadastrados pela ADEMI no Município do Rio de Janeiro.

Fontes: (1) IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles. (2) Instituto Pereira Passos, Armazém de dados, 2013. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>

Tabela 10.19 – Domicílios segundo o tipo (distritos centrais) – 2010

Distritos centrais	Casa	Vila Condomínio	Apartamento	Outros	Total	% pessoas em favelas*
Centro	2%	2%	90%	6%	100%	0
Portuária	69%	5%	20%	6%	100%	43
Rio Comprido	47%	7%	42%	5%	100%	37
São Cristóvão	55%	16%	27%	3%	100%	45
RMRJ	68%	6%	24%	1%	100%	

* Dados censitários do universo; 2010.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010. Observatório das Metrôpoles.

Tabela 10.20 – Renda média dos chefes ocupados segundo condição de ocupação do domicílio (distritos centrais) - em R\$

Distritos centrais	Próprio quitado		Próprio prestação		Alugado	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Centro	3.256	3.519	3.928	4.038	2.612	2.994
Portuária	1.917	1.558	2.504	2.113	2.004	1.580
Rio Comprido	3.385	4.153	5.452	3.551	2.874	2.688
São Cristóvão	2.467	2.300	4.648	4.239	2.522	2.141

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

O distrito da Portuária era o mais proletário dentre os distritos centrais, em 2010, com 74% de trabalhadores manuais e apresentando queda em seu perfil social junto com elevado crescimento populacional na década: 2,1% ao ano (Tabela 10.18). O percentual da população residindo em favela chegava a 43% e a renda média dos chefes residentes apresentou queda (Tabela 10.20). Foi nesse quadro de precarização que se deu a violenta remoção de parcela dos moradores da área portuária para implantação do projeto de renovação denominado Porto Maravilha.

5. Favelas e periferias: outras dinâmicas imobiliárias

Para a análise dos territórios populares, foram selecionados, além das cinco favelas consideradas pelo censo demográfico como distritos⁹, alguns distritos periféricos com baixo grau de urbanização e alta homogeneidade social, sendo que alguns começaram a receber conjuntos habitacionais na última década (Cabuçu, Parque São José e Santa Cruz) e outros não (Japeri).

A hipótese aqui defendida é de que, nas grandes favelas do Rio, barreiras de diferentes ordens (violência, estigma socioterritorial, e outras) bloquearam em certa medida os efeitos promissores da política econômica pós 2003, vistos anteriormente. As tendências expostas na Tabela 10.21 comprovam o bloqueio. Em todas as favelas os trabalhadores manuais tiveram aumento relativo, tendência inversa à encontrada nos distritos periféricos (com exceção de Rio D'Ouro) e na média metropolitana. Nas favelas da Rocinha, Jacarezinho, Alemão e Maré

⁹ Favela da Rocinha (zona sul da capital), Cidade de Deus (Jacarepaguá), Jacarezinho, Complexo do Alemão e Complexo da Maré (zona suburbana da capital).

não houve aumento relativo das categorias superiores como na grande maioria dos distritos metropolitanos. Uma possível explicação seria a saída dos moradores que ascenderam profissionalmente, somada à entrada de novos moradores mais precarizados. Na Rocinha e na Maré, o crescimento demográfico foi significativo na década, enquanto que, nas demais favelas, foi em torno de zero (Tabela 10.22). Ou seja, com tendências demográficas tão distintas, não é possível comprovarmos essa hipótese.

Tabela 10.21 – Categorias sócio-ocupacionais nas favelas e distritos populares-periféricos

Categorias sócio-ocupacionais	Categorias superiores		Categorias médias		Trabalhadores manuais		Total 2000 - 2010
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Favelas							
Rocinha	0,9%	0,9%	13%	11%	86%	88%	100%
Jacarezinho	1,4%	1,1%	19%	16%	80%	83%	100%
Complexo do Alemão	1,2%	1,3%	17%	16%	81%	83%	100%
Complexo da Maré	1,3%	1,0%	18%	16%	80%	83%	100%
Cidade de Deus	1,8%	2,6%	24%	18%	74%	79%	100%
Distritos populares periféricos							
Santa Cruz – Rio	3,3%	4,3%	21%	23%	76%	73%	100%
Cabuçu – Nova Iguaçu	1,5%	3,0%	17%	19%	82%	78%	100%
Parque São José – Belford Roxo	1,4%	3,3%	15%	16%	84%	80%	100%
Engenheiro Pedreira – Japeri	1,8%	4,1%	15%	15%	83%	80%	100%
Rio D’Ouro – Japeri	1,7%	1,2%	12%	8%	86%	91%	100%
RMRJ	11%	14%	28%	26%	61%	60%	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Os distritos periféricos acompanham a tendência metropolitana de aumento da diversidade social. Aqui também vemos algumas dinâmicas distintas: dois distritos apresentaram crescimento negativo (atípico em áreas não consolidadas), Parque São José e Rio D’Ouro, porém o primeiro com aumento das categorias superiores e médias e o segundo com queda (Tabela 10.21).

Tabela 10.22 – Taxa anual de crescimento demográfico e número de domicílios (2010) nas favelas e distritos populares periféricos

Favelas	Taxa anual crescimento demográfico	Número domicílios 2010
Rocinha	2,3%	23.404
Jacarezinho	0,4%	11.368
Complexo do Alemão	0,6%	21.048
Complexo da Maré	1,4%	41.759
Cidade de Deus	-0,3%	11.396
Distritos populares periféricos		
Santa Cruz – Rio	1,7%	113.655
Cabuçu – Nova Iguaçu	2,0%	28.091
Parque São José – Belford Roxo	-0,4%	22.245
Engenheiro Pedreira – Japeri	8,7%	12.544
Rio D’Ouro – Japeri	-3,0%	6.404
RMRJ	0,9%	2.394.084

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrópoles.

A dinâmica imobiliária nos distritos populares analisados também apresenta um corte nítido entre “favela” e “periferia”. Nas favelas houve um elevado aumento no percentual dos domicílios alugados e queda dos próprios na mesma proporção. Nas favelas com crescimento populacional podemos supor que o acesso à moradia pelos novos moradores, assim como pelas novas famílias jovens, se deu por meio do aluguel. Esse seria o caso da Rocinha, com um intenso processo de verticalização, produção de apartamentos para aluguel e valorização imobiliária. Vale destacar que, em 2010, a renda média dos chefes pagando aluguel era equivalente a dos chefes com casa própria (Tabela 10.24). No entanto, no Jacarezinho, com crescimento anual de 0,4% na última década, ou seja, com saldo migratório negativo, o aumento de 15% para 22% dos domicílios alugados pode ser explicado em parte pela saída de proprietários da favela que passam a alugar seus imóveis e pelas novas famílias da própria favela (Tabela 10.23). É interessante ver na Tabela 10.24 que a renda média dos chefes morando de aluguel, em 2010, era menor do que a renda daqueles morando em domicílio próprio.

Na periferia, os domicílios próprios tiveram aumento em seus percentuais e os alugados pouca variação, evidenciando a expansão da casa própria por meio do padrão histórico da produção informal, na medida em que o Programa MCMV estava no início de sua implementação em 2010. O que se verificou foi a queda dos domicílios cedidos (Tabela 10.23).

Tabela 10.23 – Domicílios segundo condição de ocupação RMRJ

Favelas	Próprio		Alugado		Cedido e outros		Total
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Rocinha	74%	62%	25%	36%	1%	2%	100%
Jacarezinho	82%	76%	15%	22%	3%	2%	100%
Complexo do Alemão	87%	80%	10%	18%	2%	3%	100%
Complexo da Maré	72%	65%	22%	31%	6%	4%	100%
Cidade de Deus	86%	78%	8%	15%	6%	7%	100%
Distritos populares periféricos							
Santa Cruz – Rio	81%	85%	9%	10%	11%	5%	100%
Cabuçu – Nova Iguaçu	84%	86%	9%	8%	8%	6%	100%
Parque São José – Belford Roxo	86%	88%	9%	9%	5%	2%	100%
Engenheiro Pedreira – Japeri	83%	83%	11%	13%	6%	4%	100%
Rio D'Ouro – Japeri	83%	85%	9%	9%	8%	6%	100%
RMRJ	76%	76%	17%	19%	7%	5%	100%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles.

Tabela 10.24 – Renda média dos chefes ocupados segundo condição de ocupação do domicílio - em R\$

Favelas	Próprio quitado		Alugado	
	2000	2010	2000	2010
Rocinha	1.517	1.373	1.368	1.324
Jacarezinho	1.229	1.417	1.174	1.138
Complexo do Alemão	1.285	1.298	1.148	1.269
Complexo da Maré	1.293	1.496	1.165	1.267
Cidade de Deus	1.494	1.707	1.196	1.529
Distritos populares periféricos				
Santa Cruz – Rio	1.560	1.662	1.718	1.591
Cabuçu – Nova Iguaçu	1.191	1.299	1.220	1.146
Parque São José – Belford Roxo	1.179	1.382	1.205	1.171
Engenheiro Pedreira – Japeri	1.167	1.375	1.295	1.357
Rio D’Ouro – Japeri	976	1.038	1.050	1.202

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010. Observatório das Metrópoles.

Considerações finais

O padrão de organização social do território metropolitano do Rio de Janeiro não apresentou, na última década, grandes transformações em relação às tendências históricas. As elites buscaram se concentrar mais em seus restritos territórios de poder, tornando-os mais elitizados. Os profissionais de nível superior continuaram aumentando sua participação por toda a metrópole e se concentrando em alguns bairros periféricos com capacidade de atenderem as suas necessidades de classe. As categorias médias e populares seguiram dividindo vastos territórios suburbanos e periféricos, com expansão dessa mescla social. No entanto, algumas dinâmicas relacionadas ao acesso à cidade, e mais especificamente à moradia, sofreram mudanças provocadas pelas políticas redistributivas implantadas a partir de 2003, que ampliaram o poder de consumo dos setores sociais até então sem capacidade de endividamento.

Essa capacidade, porém, não foi acompanhada de início pela retomada da política de financiamento habitacional para as classes populares, interrompida com o fim do BNH. A produção habitacional, na década de 2000, se voltou para as famílias com mais de cinco salários. O aumento relativo dos domicílios alugados, especialmente entre os pobres, apareceu, então, como a grande novidade da década. Nas favelas e periferias, as moradias cedidas deram lugar ao aluguel, por meio da expansão das atividades rentistas informais. No entanto, a previsão é que nova inflexão ocorra em consequência do Programa MCMV, lançado em 2009 e responsável pelo amplo financiamento público com subsídio para a compra da casa própria pelas classes populares. Pesquisas recentes já indicam que o Programa vem reproduzindo e aprofundando o histórico padrão de segregação urbana da metrópole fluminense ao criar novas periferias para realocar as classes populares. Porém, não sem conflitos. Inúmeras reações estão em curso por movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade ocupando imóveis ociosos, cujos proprietários aguardam uma nova onda de revalorização imobiliária.

Referências

- FURLANETTO, D. A. *et al.* “Produção imobiliária e espaço residencial da classe média na periferia metropolitana do Rio de Janeiro”. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 49, n. 2, p. 27-56, 1987.
- LAGO, L. C. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Revan/Observatório-IPPUR/UFRJ-FASE, 2000. 240p.
- LAGO, L. C. A periferia metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, v. XXII, 2007.
- LAVINAS, L.; RIBEIRO, L. C. Q. Imagens e Representações sobre a Mulher na Construção da Modernidade de Copacabana. In: SOUZA C. F.; PESAVENTO S. J. (Orgs.). **Imagens Urbanas**. Os Diversos Olhares na Formação do Imaginário Urbano. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 1997. p. 43-56.
- RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. “Crise e mudança nas metrópoles brasileiras: a periferização em questão.” In: LEAL, M. C. *et alii* (Org.). **Saúde, ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, UCITEC-ABRASCO, 1992. p. 153-179. v. 1.

Segregação residencial, moradia e desigualdade escolar

Mariane C. Koslinski

Fátima Alves

Paula Hernandez Heredia

André Regis

Resumo: O capítulo traz um breve panorama dos pressupostos teóricos que têm guiado as pesquisas sobre a relação segmentação/segregação residencial e oportunidades educacionais desenvolvidas no âmbito do Observatório das Metrópoles/Observatório Educação e Cidade. Retoma as investigações anteriores e amplia a análise do impacto da segregação residencial sobre o risco de distorção idade-série da seguinte forma: (i) considera todos os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; (ii) compara os resultados utilizando dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000 e 2010; (iii) considera, no primeiro nível das análises, variáveis relativas às condições de moradia dos alunos. Na conclusão, discute os avanços e “insights” que as análises realizadas proporcionam para a compreensão do impacto da segregação residencial e das condições de moradia sobre as oportunidades educacionais.

Palavras chaves: segregação residencial, oportunidades educacionais, condições de moradia, distorção idade-série

Abstract: The chapter briefly discusses the theoretical assumptions that have guided the researches on the relationship between residential segmentation/segregation and educational opportunities developed by the *Observatório das Metrópoles/Observatório Educação e Cidade*. It revisits previous investigations and extends the analysis about the impact of residential segregation on the risk of age-grade distortion in the following ways: (i) it considers all the cities of Rio de Janeiro Metropolitan Area; (ii) it compares results using the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistics) Census data from 2000 and 2010; (iii) it considers, in the first level of the analysis, variables related to student’s housing conditions. Concluding remarks discuss the advancements and insights the analyses brought to the comprehension of the

impact of residential segregations and housing conditions on educational opportunities.

Keywords: residential segregation, educational opportunities, housing conditions, age-grade distortion

Introdução

Os estudos sobre os efeitos dos processos de divisão social da cidade e a segregação residencial nas oportunidades de escolarização de jovens e crianças têm crescido no Brasil nos últimos oito anos. Uma das possíveis razões desse crescimento está relacionada à recente possibilidade de exploração analítica dos dados educacionais com os dados territoriais/demográficos. Aliado a esse contexto mais rico de informações, destaca-se o papel dos grupos de pesquisas que surgiram nesse período, em especial, para o Observatório da Educação e Cidade e o Observatório das Metrôpoles¹. As parcerias permitiram o desenvolvimento de diversos trabalhos por pesquisadores de diferentes instituições brasileiras que evidenciaram a necessidade de (i) integrar a educação na agenda de pesquisa sobre a relação entre segmentações socioterritoriais e desigualdades de oportunidades; (ii) construir um campo de interlocução entre as políticas urbana e educacional; (iii) introduzir a dimensão territorial no estudo das condições de equidade e eficácia do processo de escolarização nas metrôpoles brasileiras.

Um dos trabalhos pioneiros foi o desenvolvido por Alves, Franco e Ribeiro (2008) que, utilizando os dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2000), buscou compreender o efeito do local de moradia dos estudantes sobre o risco de distorção idade-série no município do Rio de Janeiro. As análises realizadas mostraram que, mesmo controlando por características dos alunos e do seu domicílio, morar em favela, em especial em favelas localizadas em entornos abastados da cidade, aumentava o risco de estar em situação de distorção idade-série/atraso. De forma mais específica, o risco de estar em atraso escolar ligado ao lugar de moradia é 30% maior para

¹ O Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), entre outros, são exemplos de instituições de pesquisa que têm desenvolvido trabalhos sobre o referido tema.

os alunos que residem em favelas próximas de bairros ricos em comparação a 16% para os estudantes que moram em favelas próximas de bairros populares. Este resultado é importante, pois tais favelas são valorizadas por suas vantagens em relação ao maior acesso ao mercado de trabalho e aos serviços públicos.

As explicações para os resultados encontrados foram parcialmente tratadas pelos autores, seja pelas limitações dos dados utilizados², seja pela escassa literatura nacional sobre o tema na época. Os autores fundamentaram os resultados a partir de duas linhas argumentativas. A primeira, o modelo de segregação residencial característico do Rio de Janeiro, propiciaria que os estudantes residentes em favelas próximas dos bairros ricos pudessem ser estigmatizados pelos seus professores. Este mecanismo tem respaldo nas teorias de Bourdieu (1993) e de Wacquant (1997). Já a segunda, com base nos trabalhos de Small (2004), enfatiza como o efeito vizinhança também pode estar relacionado com o grau de heterogeneidade entre a fronteira pobre e as adjacentes. Nesse sentido, o trabalho não apenas abriu novas possibilidades analíticas ao utilizar os modelos hierárquicos como estratégia metodológica, mas principalmente por iniciar uma discussão teórica sobre os possíveis mecanismos de como as dinâmicas territoriais afetam os resultados educacionais.

O presente trabalho retoma a investigação de Alves, Franco e Ribeiro (2008) no sentido de ampliar a análise do impacto da segregação residencial sobre o risco de distorção idade-série da seguinte forma: (i) considera todos os municípios da RMRJ; (ii) compara os resultados utilizando dados do Censo IBGE de 2000 e 2010³; (iii) considera, no primeiro nível dos estudos, variáveis relativas às condições de moradia dos alunos.

Inicialmente o capítulo traz um breve panorama dos pressupostos teóricos que têm guiado as pesquisas sobre a relação segmentação/segregação residencial e oportunidades educacionais desenvolvidas no âmbito do Observatório das Metrópoles/Observatório Educação

² A característica seccional dos dados é a principal limitação para uma explicação causal dos resultados encontrados. Segundo os autores “no asegura que el resultado socialmente negativo (atraso escolar) se deba a causas relacionadas con la residencia en una favela o en un determinado tipo de favela. Es posible proponer hipótesis en que familias con problemas previos, inclusive relativos a la trayectoria escolar de sus hijos, se muden a las favelas” (ALVES; FRANCO; RIBEIRO, 2008, p. 145).

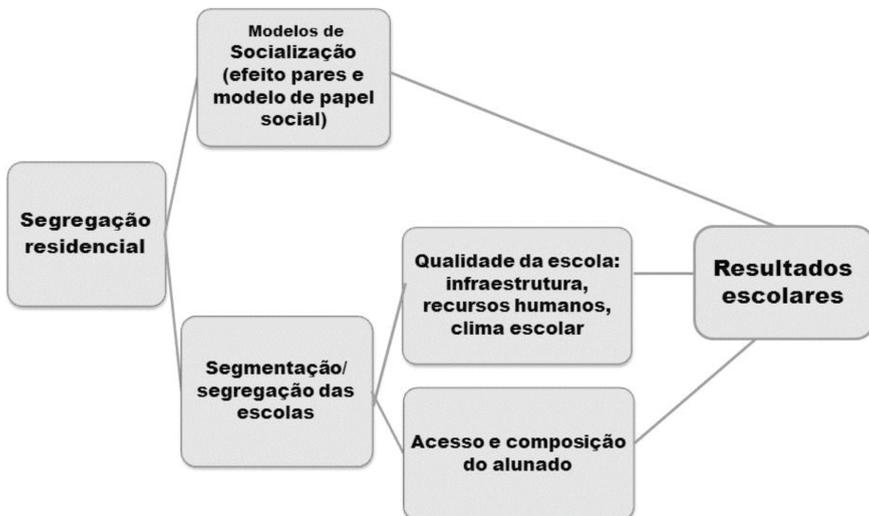
³ Disponível em: www.ibge.gov.br

e Cidade e apresenta os pressupostos do estudo sobre condições habitacionais e oportunidades educacionais desenvolvidas por Kaztman (2011). Em seguida, apresenta as possibilidades e barreiras dos dados do Censo IBGE para a análise pretendida, bem como os demais procedimentos metodológicos utilizados. Por fim, apresenta os resultados das análises e discute, na conclusão, os avanços e “insights” que as análises realizadas proporcionam para a compreensão do fenômeno da segregação residencial e das condições de moradia sobre as oportunidades educacionais.

1. Segregação residencial e oportunidades educacionais: foco na demanda escolar

Em trabalhos anteriores (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010; KOSLINSKI; ALVES, 2012; KOSLINSKI; LASMAR; ALVES, 2012; KOSLINSKI; ALVES; LANGE, 2013) discutimos os mecanismos mediadores entre segregação residencial e desigualdade de oportunidades educacionais a partir dos conceitos de efeito-vizinhança e geografia de oportunidades educacionais. A Figura 11.1 apresenta um esquema das relações entre os mecanismos mediadores.

Figura 11.1 – Mecanismos mediadores da segregação residencial e das desigualdades educacionais



Com base no trabalho de Wilson (1987), observamos grande proliferação de estudos que tratam dos impactos da segregação residencial sobre as oportunidades individuais de crianças e adolescentes (ELLEN; TURNER, 1997; SMALL; NEWMAN, 2001). Diversas revisões bibliográficas apontam para mecanismos mediadores entre características da vizinhança e resultados individuais ou, mais especificamente, resultados escolares. Resumindo algumas delas, Jencks e Mayer (1990) propõem um modelo parcimonioso e descrevem os mecanismos institucionais⁴ e os de socialização (efeito-pares e modelos de papel social)⁵.

Ellen e Turner (1997) trabalham com as categorias de Jencks e Mayer, mas ampliam a discussão e descrevem seis mecanismos mediadores: “(...) qualidade dos serviços locais... socialização por adultos... influência dos pares... redes sociais... exposição ao crime e à violência... distância física e isolamento.” (ELLEN; TURNER, 1997, p. 837-842). Small e Newman (2001) discutem duas categorias mais gerais: mecanismos de socialização (como as vizinhanças socializam os indivíduos que lá crescem) e mecanismos instrumentais (como a agência do indivíduo é limitada por características das vizinhanças). Os autores argumentam que os proponentes dos mecanismos que integram a primeira categoria, os mecanismos de socialização, partem do pressuposto de recipientes passivos das forças socializadoras e focalizam impactos da vizinhança sobre crianças e adolescentes. Já os mecanismos instrumentais focalizam mais a agência dos indivíduos e os estudos que propõem

⁴ Koslinski, Alves e Lange (2013) trazem uma discussão mais aprofundada sobre o funcionamento dos mecanismos institucionais, além de relacionar tais mecanismos ao conceito geografia de oportunidades educacionais.

⁵ O modelo epidêmico ou o efeito-pares propõe que as crianças tendem a ser socializadas e a adotar o comportamento que espelham aquele adotado por seus pares em uma dada vizinhança (WILSON, 1987; CRANE, 1991; SMALL; NEWMAN, 2001). Outro importante mecanismo de socialização está relacionado aos modelos de papel social. Isto é, crianças que crescem em áreas segregadas ou homoganeamente pobres estariam apartadas de modelos de papel social da classe média, ou de modelos de sucesso profissional via escolarização (WILSON, 1987; ELLEN; TURNER, 1997; SMALL; NEWMAN, 2001). Outros autores argumentam que bairros homoganeamente pobres enfrentariam o problema de eficácia coletiva. Proponentes desse mecanismo partem da seguinte questão: até que ponto moradores do bairro estariam dispostos a lidar com problemas locais ou, mais especificamente, estariam dispostos a supervisionar crianças e adolescentes (SAMPSON; RAUNDENBUSH; EARLS, 1997).

tais mecanismos geralmente focalizam o impacto do efeito-vizinhança sobre a ação dos adultos.

Portanto, os mecanismos mediadores relacionados aos processos de socialização são, frequentemente, mais mencionados por estudos que usam características da vizinhança para estimar seus efeitos sobre os resultados escolares (CRANE, 1991; BROOKS-GUNN; DUNCAN; ABER, 1997; ELLEN; TURNER, 1997). No entanto, não há convergência na literatura sobre os mecanismos do efeito-vizinhança que estariam relacionados ao desempenho escolar de crianças e adolescentes. Na operacionalização dos conceitos, os autores trabalham com as informações disponíveis que, tipicamente, estão relacionadas com (i) porcentagem de famílias monoparentais em uma vizinhança (como indicador de eficácia normativa) (AINSWORTH, 2002); (ii) porcentagem de famílias com alto status econômico, porcentagem de adultos que trabalham em ocupações de prestígio, nível de escolaridade da população adulta (para ilustrar mecanismos de socialização ou de isolamento da classe média e de seus modelos de papel social) (GARNER; RAUNDENBUSH, 1991; DUNCAN, 1994; FLORES, 2008; RETAMOSO; KAZTMAN, 2008); (iii) indicadores de segregação residencial, tais como o índice de dissimilaridade, de exposição, de Moran local, para medir a concentração da população de acordo com renda, escolaridade e/ou raça (indicadores para ilustrar mecanismos de isolamento da classe média e de seus modelos de papel social, bem como para medir restrição de redes sociais) (WILSON, 2008; FLORES, 2008).

Neste capítulo, consideramos os mecanismos relacionados ao “efeito vizinhança” para explicar os resultados escolares com base nas condições de habitação dos indivíduos e da fragilidade dos laços com o mercado de trabalho. Esta escolha analítica está alinhada com trabalhos anteriores que mostram evidências sobre os efeitos de tais mecanismos nos desfechos educacionais. Um exemplo é o trabalho de Ribeiro (2010) que analisou como o contexto social do bairro, medido pelo grau de concentração de trabalhadores com laços frágeis com o mercado de trabalho, exerce impacto sobre a condição de vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens (incluindo o atraso escolar de dois ou mais anos de crianças de 7 até 14 anos).

Além disso, o trabalho *Infancia en América Latina: privacio-*

nes habitacionales y desarrollo de capital humano” de Kaztman (2011) argumenta que a qualidade da moradia está associada à pobreza urbana e que tais condições habitacionais exercem impacto sobre oportunidades educacionais. A seguir apresentamos com mais detalhes o arcabouço teórico desenvolvido no referido trabalho.

2. Condições de habitação e oportunidades escolares: fatores mediadores

Como dito anteriormente, incorporamos nas análises as variáveis de carências habitacionais como uma forma de operacionalizar os mecanismos relacionados com características do território e oportunidades escolares.

Segundo Kaztman (2011), o lar representa um espaço de proteção das inclemências climáticas e do ambiente, um lugar de formação da identidade das crianças e um espaço de intimidade. Quando as condições de habitação não são adequadas, por um lado, a insalubridade pode gerar problemas para a saúde das crianças. Por outro, podem gerar consequências psicológicas (sentimento de insegurança e rejeição ao lugar de moradia), não oferecer espaços domésticos de sociabilidade alternativos às ruas da vizinhança. Segundo o autor, “(...) la alta densidad de carencias en los vecindarios favorece la activación de los correlatos más disruptivos de la pobreza, aumentando la inseguridad en las calles y deteriorando el tono de la convivencia barrial, los espacios aptos para el desarrollo de la sociabilidad en los niños pueden quedar doblemente restringidos” (KAZTMAN, 2011, p. 35). Aliado a isso, não há condições favoráveis para que se possa assegurar zonas de intimidade, que especialmente para os estudantes permite uma “Privacidad para estudiar y realizar tareas escolares, espacios de encuentros con adultos con atención focalizada en la realización de tareas escolares” (p. 36).

A forma como o autor operacionalizou os mecanismos citados foram: a densidade do domicílio e as condições materiais de acesso aos serviços de saneamento e abastecimento de água. Neste sentido, consideramos que a dimensão de carências habitacionais pode ser agregada ao esquema teórico anteriormente mostrado na Figura 11.1. Por conseguinte, os indicadores de carência podem estar relacionados

com os desfechos escolares em duas vias: um no nível dos indivíduos e outro no nível da vizinhança. Isto porque, segundo Kaztman (2011), os efeitos das privações habitacionais sobre as chances de aquisição do capital escolar não ocorrem apenas na dimensão material, mas também moral. A Figura 11.2 apresenta esta nova conformação dos mecanismos mediadores.

Figura 11.2 – Mecanismos mediadores da segregação residencial e desigualdades educacionais



Acreditamos que a inclusão da dimensão das condições habitacionais, ao permitir identificar quais carências das moradias estão associadas a desfechos escolares, complementa os esforços do projeto “Organização Social do Território e Desigualdades de Oportunidades Educativas” de construir um campo de interlocução entre as políticas urbanas e educacionais.

3. Metodologia: dados, variáveis e modelos utilizados

Dados

Este estudo faz uso dos dados do Censo Demográfico de 2000 e de 2010. A principal vantagem de trabalhar com esses dados é a possibilidade de articular informações demográficas e indivíduos e seus domicílios com dados educacionais, neste caso, estar em situação de defasagem idade-série. No entanto, a falta de informações sobre a escola em que os indivíduos estudam acaba sendo uma limitação grande para uma série de estudos.

Em um primeiro momento, pretendíamos comparar os efeitos das variáveis do território com o trabalho de Alves, Franco e Ribeiro (2008). Entretanto, uma mudança na forma de disponibilizar os dados do Censo Demográfico de 2010 impossibilitou a comparação com o estudo anterior e dificultou uma discussão empírica dos efeitos do modelo de segregação carioca, marcado pela presença das favelas, sobre os resultados escolares em trabalhos futuros.

Cabe aqui uma explicação técnica de como o Censo Demográfico divulga os dados da amostra dos domicílios, que responde a um questionário ampliado, dentro de cada setor censitário. Para essa amostra, o IBGE só disponibiliza microdados para as áreas de ponderação, que correspondem a aglomerados de setores censitários. No caso de algumas cidades como, por exemplo, o Rio de Janeiro, a forma como as áreas de ponderação são delimitadas traz implicações para os estudos que focalizam os efeitos da segregação residencial em diversos desfechos sociais. O IBGE atribui critérios para a limitação das áreas de ponderação que incluem número mínimo de domicílios na amostra e contiguidade das áreas. No entanto, face aos modelos carioca de segregação, o cumprimento das exigências faz com que, na delimitação das áreas de ponderação, as favelas de pequeno e médio porte sejam agrupadas em setores censitários de características bastante distintas, limitando os estudos cujos interesses sejam evidenciar os efeitos da segregação residencial.

Cabe ressaltar que, em 2000, o Observatório das Metrôpoles propôs a definição de áreas de expansão modificadas para efeito de utilização por pesquisadores dos microdados do Censo Demográfico, de modo que essas áreas de expansão representassem unidades mais

homogêneas. Isso foi operacionalizado por meio do relaxamento da exigência de contiguidade dos setores censitários que formam as áreas de expansão modificadas. Os setores censitários considerados subnormais (áreas de favelas) foram agrupados em 39 unidades específicas, obedecendo-se, porém, os limites dos bairros e das regiões administrativas da Prefeitura. A base geográfica criada pelo Observatório das Metrópoles foi validada pelo Departamento de Pesquisa do IBGE. Além dessas 39 áreas de expansão, a base de dados inclui também outras 175 áreas de expansão. O trabalho de Alves, Franco e Ribeiro (2008) se beneficiou dessa base construída com a identificação da favelas, sendo que o principal resultado decorreu justamente da possibilidade de trabalhar o contexto social de moradia dos alunos a partir da variável segmentação favela/não favela. Em 2010, a construção da referida base para fins de estudos não foi possível.

Face às limitações impostas pelos dados, decidimos ampliar a análise para toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, introduzir variáveis relacionadas às condições de moradia e fragilidade de laços com o mercado de trabalho, comparar os resultados com a defasagem idade-série para o 5º ano e o 9º ano do Ensino Fundamental e, finalmente, identificar possíveis diferenças nos efeitos estimados para 2000 e 2010.

A partir da base de dados da amostra do Censo Demográfico 2000 e de 2010 para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, selecionamos os domicílios nos quais moravam crianças e jovens com idade entre 7 e 17 anos e, posteriormente, os alunos que estavam cursando o 5º ano e o 9º ano do Ensino Fundamental em cada um dos anos investigados. O Quadro 11.2 e a Tabela 11.1 apresentam, respectivamente, a definição e a estatística descritiva das variáveis usadas nos modelos estimados.

Quadro 11.1 – Variáveis utilizadas

Variáveis	Tipo	Descrição
<i>Variáveis dependentes</i>		
Atraso 1	Dicotômica	Indica se o aluno da 4ª série/5º ano ou da 8ª série/9º ano do ensino Fundamental está defasado em um ou mais anos (1 = sim/0 = não)
Atraso 2	Dicotômica	Indica se o aluno da 4ª série/5º ano ou da 8ª série/9º ano do ensino Fundamental está defasado em dois ou mais anos (1 = sim/0 = não)
<i>Variáveis explicativas</i>		
Nível 1		
Menino	Dicotômica	Menino (1 = sim /0 = não)
Pardo	Dicotômica	Pardo (1= sim/0 = não)
Preto	Dicotômica	Preto (1= sim/0 = não)
Escolaridade do chefe do domicílio⁶		
Fundamental incompleto	Dicotômica	Indica se o chefe do domicílio possui ensino fundamental incompleto ou não tem escolarização (1= sim/0 = não)
Fundamental completo	Dicotômica	Indica se chefe do domicílio possui ensino fundamental completo e médio incompleto (1 = sim/0 = não)
Renda domiciliar per capita	Contínua	Logaritmo da renda <i>per capita</i> do domicílio
Abastecimento de água	Dicotômica	Indica se o domicílio possui abastecimento inadequado de água ⁷ (1 = sim/0 = não)
Esgotamento sanitário	Dicotômica	Indica se o esgotamento sanitário é inadequado ⁸ (1 = sim/0 = não)
Adensamento do domicílio	Dicotômica	Indica quando existe no domicílio mais de 3 pessoas por dormitório (1= sim/0 = não)
Nível 2		
Fragilidade de laços com mercado de trabalho (%)	Contínua	Indica a porcentagem de chefes do domicílio na área de ponderação que apresentam laços frágeis com o mercado de trabalho ⁹
Pretos e Pardos (%)	Contínua	Indica a porcentagem de chefes do domicílio na área de ponderação que se declararam pretos ou pardos

⁶ O indicador de fragilidade de laços com o mercado de trabalho agregou as seguintes situações: (i) desempregado; (ii) trabalhador por conta própria de baixa qualificação; (iii) trabalhador de baixa qualificação sem carteira assinada com renda inferior a dois salários-mínimos; (iv) trabalhador doméstico sem carteira assinada; (v) trabalhador doméstico com carteira assinada e com renda inferior a dois salários-mínimos; (vi) empregador de baixa qualificação com carteira assinada e com renda inferior a dois salários-mínimos; (vii) trabalhador na produção para o próprio consumo e aprendiz ou estagiário sem remuneração.

⁷ Somente a categoria “rede geral de distribuição” foi considerada como abastecimento de água adequado.

⁸ Somente a categoria “rede geral de esgoto ou pluvial” foi considerada como esgotamento sanitário adequado.

⁹ Categoria de referência ensino médio ou superior completos.

Tabela 11.1 – Estatísticas descritivas (2000 e 2010)

Variáveis	2000				2010			
	5º ano		9º ano		5º ano		9º ano	
	Média	d.p	Média	d.p	Média	d.p	Média	d.p
Atraso 1	0,55	-	0,55		0,44	-	0,46	
Atraso 2	0,32	-	0,29		0,21	-	0,22	
Menino	0,52	-	0,48		0,52	-	0,49	
Pardo	0,42	-	0,37		0,51	-	0,48	
Preto	0,10	-	0,09		0,12	-	0,11	
Escolaridade do chefe do domicílio:								
Fundamental incompleto	0,55	-	0,44		0,45	-	0,40	
Fundamental completo	0,19	-	0,20		0,21	-	0,20	
Renda domiciliar per capita	4,80	1,48	5,25	1,32	5,53	1,54	5,83	1,49
Abastecimento de água	0,16	-	0,13		0,18	-	0,16	
Esgotamento sanitário	0,41	-	0,34		0,24	-	0,21	
Adensamento	0,27	-	0,15		0,24	-	0,15	
Fragilidade de laços com mercado de trabalho (%)	22,74	8,32	22,74	8,32	13,91	5,56	13,91	5,56
Pretos e Pardos (% de chefes do domicílio)	47,85	14,8	47,8	14,8	51,11	16,52	51,11	16,52

2000: 5º ano: N= 21076 (alunos) N = 412 (areap) 9º ano N = 12035 (alunos) N = 412 (areap)

2010: 5º ano N = 11696 (alunos) N = 338 (areap) 9º ano N = 8792 (alunos) N = 338 (areap)

Abordagem Analítica

Face à característica hierárquica dos dados (crianças e jovens morando em determinadas áreas), estimamos modelos de regressão logística de dois níveis – crianças/jovens e área de moradia (RAUDENBUSH; BRYK, 1992) para investigar os efeitos do local de moradia sobre o risco de ocorrência de defasagem idade-série. A exponenciação do coeficiente associado a uma variável representa a razão de chance (*odds ratio*). Antes de passarmos à apresentação e discussão dos resultados, vale a pena explicitar a sequência de modelos estimados. Em uma perspectiva comparativa, estimamos modelos com as mesmas variáveis com os dados de 2000 e de 2010, para o 5º ano e o 9º ano do Ensino Fundamental e para cada uma das variáveis dependentes (um ou mais anos de atraso e dois ou

mais anos de atraso) separadamente, compondo oito conjunto de modelos. Posteriormente, para cada ano do Ensino Fundamental e para cada Censo Demográfico, estimamos três modelos distintos. Em uma perspectiva mais descritiva do que inferencial, inicialmente estimamos um modelo que inclui unicamente as variáveis no Nível 2 (fragilidade de inserção no mercado de trabalho e porcentagem de chefes de domicílio pretos ou pardos), no sentido de sinalizar o risco de defasagem idade-série associado ao fato de morarem em regiões com características nas quais as relações sociais podem influenciar no desfecho escolar. Cabe ressaltar que a variável porcentagem de pretos e pardos é um controle das unidades de Nível 2. Prosseguimos estimando modelos com inserção de variáveis relacionadas às condições de moradia (Modelo 2) e finalizamos com a implementação de controle por variáveis do aluno e sua família (Modelo 3). Apresentamos a seguir o resultado dos modelos estimados. Ressaltamos, ainda, que as variáveis contínuas foram centradas em torno de suas respectivas médias e que a análise fez uso do peso amostral ponderado.

4. Resultados e Discussão

Distorção idade-série de um ano ou mais para alunos do 5º ano do Ensino Fundamental – comparação entre 2000 e 2010

As tabelas 11.2 e 11.3 apresentam os resultados para os alunos do 5º ano do Ensino Fundamental em 2000 e 2010, respectivamente. A parte inferior das tabelas apresenta a variância associada a cada modelo e a compara com a variância do modelo incondicional. No Modelo 1 estima-se o risco do aluno morador de áreas com uma maior porcentagem de indivíduos com laços frágeis no mercado de trabalho. Como podemos verificar nas tabelas 11.2 e 11.3¹⁰, para os alunos que vivem

¹⁰ Modelo Completo: Nível 1:

$$\text{Prob}(Y=1|B) = P:$$

$$\log\left[\frac{P}{1-P}\right] = B_0 + B_1*(\text{PARDO}) + B_2*(\text{PRETO}) + B_3*(\text{MENINO}) + B_4*(\text{FUNDAMENTAL INCOMPLETO}) + B_5*(\text{FUNDAMENTAL COMPLETO}) + B_6*(\text{RENDA}) + B_7*(\text{AGUA}) + B_8*(\text{SANEAMENTO}) + B_9*(\text{ADENSAMENTO})$$

Nível 2:

$$B_0 = G_{00} + G_{01}*(\text{FRAGILIDADE OCUPACIONAL}) + G_{02}(\text{PRETOS e PARDOS}) U_0$$

$$B_1 = G_{10}$$

$$B_2 = G_{20}$$

em áreas com uma porcentagem elevada de indivíduos nessa situação aumenta o risco de estar em situação de defasagem idade-série. Cada 1% de aumento na variável de fragilidade de laços está associado a um aumento na chance de defasagem de 3,4% em 2000 e 3,5% em 2010.

Tabela 11.2 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de um ano ou mais para alunos que cursavam o 5º ano do Ensino Fundamental (2000)

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
NÍVEL 1						
Menino					1,362	***
Pardo					1,453	***
Preto					2,000	***
Escolaridade do chefe do domicílio						
Fundamental incompleto					2,750	***
Fundamental completo					1,590	***
Renda <i>per capita</i>					0,821	***
Água			1,188	***	1,104	*
Saneamento			1,212	***	1,121	***
Adensamento			2,112	***	1,532	***
NÍVEL 2						
Fragilidade de inserção no mercado de trabalho (%)	1,034	***	1,025	***	1,014	***
Pretos ou pardos (%)	1,012	***	1,010	***	0,997	ns
Intercepto 2	1,177	***	0,886	***	0,376	***
Variância						
Modelo	0,041		0,037		0,030	
Modelo incondicional =	0,214					

+ p ≤ 0,10; * p ≤ 0,05; ** p ≤ 0,01; *** p ≤ 0,001

B3 = G30
 B4 = G40
 B5 = G50
 B6 = G60
 B7 = G70
 B8 = G80
 B9 = G90

Tabela 11.3 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de um ano ou mais para alunos que cursavam o 5º ano do Ensino Fundamental (2010)

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
NÍVEL 1						
Menino					1,351	***
Pardo					1,365	***
Preto					1,638	***
Escolaridade do chefe do domicílio						
Fundamental incompleto					2,427	***
Fundamental completo					1,640	***
Renda per capita					0,881	***
Água			1,125	*	1,074	Ns
Saneamento			1,338	***	1,231	***
Adensamento			1,908	***	1,466	***
NÍVEL 2						
Fragilidade de inserção no mercado de trabalho (%)	1,035	***	1,021	**	1,012	+
Chefes de domicílio pretos ou pardos (%)	1,012	***	1,011	***	1,001	Ns
Intercepto 2 (G00)	0,694	***	0,572	***	0,269	***
Variância:						
Modelo	0,037		0,031		0,037	
Modelo incondicional		0,112				

+ p ≤ 0,10; * p ≤ 0,05; ** p ≤ 0,01; *** p ≤ 0,001

Como esperado, a inclusão de variáveis no Nível 1 não alterou os resultados anteriores (Modelo 2 das tabelas 11.2 e 11.3). Verificamos que as variáveis referentes às condições de moradia são significativas. Assim, os alunos que moram em condições precárias de moradia possuem uma chance de estar em situação de atraso escolar. Os alunos que moram com mais de três pessoas por domicílio possuem 110% e 90% mais de chance de estarem defasados na escola em comparação aos alunos que moram em domicílios com menos de três pessoas, respectivamente para 2000 e 2010.

O Modelo 3 acrescenta os controles relacionados às características individuais e das famílias dos estudantes. Em sintonia com diversos trabalhos da área educacional e sociológica, verificamos que os

meninos apresentam maior risco de estar em defasagem idade-série em comparação com as meninas (36% em 2000 e 35% em 2010). O pertencimento a grupos de cor é um fator de risco: os alunos não brancos possuem maiores chances de estarem em situação de atraso escolar do que os alunos brancos. Em 2000, o risco é 91% maior para alunos pretos e 44% para alunos pardos. Em 2010, os valores são 63% e 36%, respectivamente. A baixa educação do chefe do domicílio é outro fator de risco. Quanto mais baixo o nível de escolaridade do chefe, maior a chance de os alunos estarem defasados: os alunos que residem em domicílios cujos chefes possuem Ensino Fundamental incompleto têm uma chance de 188% (2000) e de 140% (2010) de apresentarem pelo menos um ano de atraso escolar em comparação aos alunos que residem em domicílios cujos chefes possuem pelo menos o Ensino Médio. Com relação às condições de moradia, observamos que a inclusão das demais variáveis, inclusive renda familiar *per capita*, não alterou significativamente os efeitos encontrados no Modelo 2. A exceção foi a perda de significância da variável abastecimento de água.

Em suma, os modelos estimados indicam o maior risco de distorção idade-série para as crianças moradoras de áreas com alta porcentagem de chefes de domicílio com laços frágeis de inserção no mercado de trabalho, já descontados os possíveis efeitos de maior porcentagem de pessoas de grupos de cor preta e parda nas áreas. Conforme explicado anteriormente, as áreas de ponderação disponíveis para as análises poderiam estar agregando regiões com grande heterogeneidade de renda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, devido ao modelo de segregação residencial marcado por proximidade geográfica e distância social. Além disso, a variável renda foi utilizada em algumas categorias que compõem a variável fragilidade de laços com mercado de trabalho (ver nota de rodapé nº 6). Por isso, preferimos incluir um controle de Nível 2 com uma variável relacionada com a renda, mas que fosse menos sensível a essa forma de agregação.

Por fim, as condições precárias de moradia, especialmente o adensamento domiciliar, estão associadas a um maior risco de estar em situação de atraso escolar. Esses riscos foram parcialmente reduzidos com a inclusão de variáveis de características dos alunos e das famílias. Entre elas, destacam-se o pertencimento ao grupo de cor preta e a baixa educação do chefe do domicílio como fatores de alto risco. A

parte inferior das tabelas 11.2 e 11.3 mostra a variância do intercepto para cada modelo e a compara com a variância do intercepto do modelo incondicional. Observa-se a diminuição da variância à medida que se implementam controles mais estritos.

A comparação com os dados de 2000 e 2010 mostra uma mudança nos efeitos relacionados às características dos alunos, educação do chefe de domicílio e do adensamento domiciliar. Essas mudanças devem ser interpretadas de acordo com os valores mostrados na Tabela 11.1, uma vez que, nesse período, a porcentagem de alunos do 5º ano com defasagem idade-série diminuiu 11 pontos percentuais, aumentou em média o nível de escolaridade dos chefes de domicílio e o adensamento domiciliar permaneceu praticamente estável.

Distorção idade-série de dois anos ou mais para alunos do 5º ano do Ensino Fundamental – comparação entre 2000 e 2010

As tabelas 11.4 e 11.5 apresentam os resultados para a distorção idade-série de dois anos ou mais para os alunos do 5º ano do Ensino Fundamental em 2000 e 2010, respectivamente. Os efeitos foram muito similares aos encontrados no conjunto de modelos anteriormente mostrado, mesmo quando comparamos entre anos e dentro de cada ano.

Como visto nas tabelas anteriores, no Modelo 3, a inclusão de controles relacionados às características individuais e às das famílias dos estudantes não alterou a explicação das variáveis relacionadas com as condições de moradia e mesmo a variável abastecimento de água não perdeu significância. No que diz respeito às variáveis do Nível 2, novamente, a fragilidade de inserção no mercado de trabalho se mantém significativa.

Tabela 11.4 – Modelo Multinível para o risco de distorção idade-série de dois anos ou mais para alunos que cursavam o 5º ano do Ensino Fundamental (2000)

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
NÍVEL 1						
Menino					1,470	***
Pardo					1,441	***
Preto					1,917	***
Escolaridade do chefe do domicílio						
Fundamental incompleto					2,883	***
Fundamental completo					1,539	***
Renda per capita						
					0,877	***
Água			1,184	***	1,117	*
Saneamento			1,220	***	1,142	***
Adensamento			1,897	***	1,463	***
NÍVEL 2						
Fragilidade de inserção no mercado de trabalho (%)	1,031	***	1,021	***	1,012	**
Pretos ou pardos (%)	1,016	***	1,015	***	1,004	Ns
intercepto 2	0,430	***	0,324	***	0,116	***
Variância						
Modelo	0,057		0,047			
					0,036	
Modelo incondicional =	0,214					

+ p ≤ 0,10; * p ≤ 0,05; ** p ≤ 0,01; *** p ≤ 0,001

Tabela 11.5 – Modelo Multinível para o risco de distorção idade-série de dois anos ou mais para alunos que cursavam o 5º ano do Ensino Fundamental (2010)

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
NÍVEL 1						
Menino					1,607	***
Pardo					1,418	***
Preto					1,653	***
Escolaridade do chefe do domicílio						
Fundamental incompleto					2,790	***
Fundamental completo					1,620	***
Renda per capita						
Água			1,214	**	1,160	*
Saneamento			1,374	***	1,257	***
Adensamento			1,956	***	1,483	***
NÍVEL 2						
Fragilidade de inserção no mercado de trabalho (%)	1,048	***	1,030	***	1,021	*
Chefes de domicílio pretos ou pardos (%)	1,014	***	1,013	***	1,003	Ns
intercepto (G00)	0,209	***	0,160	***	0,052	***
Variância						
Modelo	0,073		0,049		0,053	
Modelo incondicional =	0,181					

+ p ≤ 0,10; * p ≤ 0,05; ** p ≤ 0,01; *** p ≤ 0,001

Distorção idade-série de um ano ou mais para alunos do 9º ano do Ensino Fundamental – comparação entre 2000 e 2010

As tabelas 11.6 e 11.7 apresentam os resultados para os alunos do 9º ano do Ensino Fundamental em 2000 e 2010, respectivamente. Os dados aqui mostram que os efeitos encontrados na modelagem para o 5º ano do Ensino Fundamental mantêm-se relativamente os mesmos. Se compararmos os modelos da Tabela 11.6 com os da Tabela 11.7, verificamos que os efeitos das variáveis analisadas não se modificaram entre 2000 e 2010.

Como observado nos modelos anteriores, a inserção de controles como a cor dos alunos, renda do domicílio e escolaridade do chefe do domicílio, no Modelo 3, não alterou significativamente os efeitos relacionados às condições de moradia encontrados no Modelo 2. A

exceção foi a perda de significância da variável abastecimento de água. No que diz respeito às variáveis do Nível 2, como nos modelos apresentados nas tabelas 11.4 e 11.5, a variável fragilidade de inserção no mercado de trabalho se mantém significativa e a variável de controle, pretos e pardos, perde seu poder de explicação.

Tabela 11.6 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de um ano ou mais para alunos que cursavam a 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental (2000)

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
NÍVEL 1						
Menino					1,408	***
Pardo					1,261	***
Preto					1,796	***
Escolaridade do chefe do domicílio						
Fundamental incompleto					2,341	***
Fundamental completo					1,565	***
Renda per capita						
Água			1,120	+	1,085	ns
Saneamento			1,174	***	1,094	*
Adensamento			1,670	***	1,323	***
NÍVEL 2						
Fragilidade de inserção no mercado de trabalho (%)	1,021	***	1,015	**	1,014	+
Chefes de domicílio pretos ou pardos (%)	1,013	***	1,012	***	0,997	ns
intercepto 2	1,280	***	1,104	***	0,376	***
Variância						
Modelo						
	0,031		0,029		0,024	
Modelo condicional =						
	0,146					

+ p ≤ 0,10; * p ≤ 0,05; ** p ≤ 0,01; *** p ≤ 0,001

Tabela 11.7 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de um ano ou mais para alunos que cursavam a 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental (2010)

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
NÍVEL 1						
Menino					1,264	***
Pardo					1,443	***
Preto					1,698	***
Escolaridade do chefe do domicílio						
Fundamental incompleto					2,269	***
Fundamental completo					1,723	***
Renda per capita						
Água			1,044	Ns	0,997	ns
Saneamento			1,172	**	1,096	
Adensamento			1,653	***	1,308	***
NÍVEL 2						
Fragilidade de inserção no mercado de trabalho (%)	1,027	***	1,019	**	1,013	+
Chefes de domicílio pretos ou pardos (%)	1,012	***	1,011	***	1,000	ns
intercepto 2	0,792	***	0,712	***	0,361	***
Variância						
Modelo	0,017		0,016		0,011	
Modelo incondicional =	0,073					

+ p ≤ 0,10; * p ≤ 0,05; ** p ≤ 0,01; *** p ≤ 0,001

Distorção idade-série de dois anos ou mais para alunos do 9º ano do Ensino Fundamental – comparação entre 2000 e 2010

As tabelas 11.8 e 11.9 apresentam os resultados do risco de distorção idade-série de dois anos ou mais para os alunos do 9º ano do Ensino Fundamental em 2000 e 2010, respectivamente. Os dados aqui mostram que os efeitos são similares aos encontrados nas modelagens anteriores. No entanto, chamamos atenção para algumas modificações.

Com relação às condições de moradia, já no Modelo 2, o abastecimento de água não exerce impacto sobre o risco de distorção de dois ou mais anos. No Modelo 3, em ambos os anos, com a inserção dos controles relacionados às características individuais e às das famílias dos estudantes, somente o efeito do adensamento domiciliar não perde significância.

No que diz respeito às variáveis do Nível 2, em 2000 a inclusão das variáveis de características individuais e das famílias diminuem a capacidade de explicação das duas variáveis, mas essas se mantêm significativas. Em 2010, no Modelo 2, com a inserção das variáveis relacionadas às condições de moradia, a variável fragilidade de inserção no mercado de trabalho perde seu poder de explicação, o mesmo que ocorre com a variável pretos e pardos no Modelo 3.

Em sintonia com o trabalho de Alves, Franco e Ribeiro (2008), a menor capacidade de explicação das variáveis de Nível 2 para a distorção de dois ou mais anos no 9º ano pode estar relacionada às maiores taxas de abandono entre os alunos que cursam os últimos anos do Ensino Fundamental. Ainda assim, a variável fragilidade de inserção no mercado de trabalho deixa de ser significativa somente no modelo apresentado na Tabela 11.9, reforçando sua importância na explicação do risco de distorção idade-série.

Tabela 11.8 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de dois ou mais para alunos que cursavam o 9º ano do Ensino Fundamental (2000)

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
NÍVEL 1						
Menino					1,451	***
Pardo					1,287	***
Preto					1,759	***
Escolaridade do chefe do domicílio						
Fundamental incompleto					2,500	***
Fundamental completo					1,744	***
Renda per capita					0,908	***
Água			1,089	ns	1,058	ns
Saneamento			1,113	*	1,040	ns
Adensamento			1,498	***	1,226	***
NÍVEL 2						
Fragilidade de inserção no mercado de trabalho (%)	1,020	***	1,015	*	1,009	+
Chefes de domicílio pretos ou pardos (%)	1,017	***	1,016	***	1,005	+
Intercepto 2	0,416	***	0,370	***	0,158	***
Variância:						
Modelo	0,035		0,032		0,030	
Modelo incondicional = 0,163						

+ p ≤ 0,10; * p ≤ 0,05; ** p ≤ 0,01; *** p ≤ 0,001

Tabela 11.9 – Modelo Multinível estimando risco de distorção idade-série de dois ou mais para alunos que cursavam o 9º ano do Ensino Fundamental

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
NÍVEL 1						
Menino					1,394	***
Pardo					1,409	***
Preto					1,781	***
Escolaridade do chefe do domicílio						
Fundamental incompleto					2,499	***
Fundamental completo					1,904	***
Renda per capita					0,919	***
Água			1,134	+	1,095	ns
Saneamento			1,092	ns	1,013	ns
Adensamento			1,615	***	1,291	***
NÍVEL 2						
Fragilidade de inserção no mercado de trabalho (%)	1,020	*	1,012	ns	1,006	ns
Chefes do domicílio pretos ou pardos (%)	1,016	***	1,015	***	1,004	ns
Intercepto 2	0,231	***	0,207	***	0,145	***
Variância						
Modelo	0,019		0,017		0,009	
Modelo incondicional =	0,065					

+ p ≤ 0,10; * p ≤ 0,05; ** p ≤ 0,01; *** p ≤ 0,001

Considerações finais

A presente investigação, em consonância com estudos anteriores, permitiu observar a associação entre o local de moradia dos alunos, caracterizado por uma variável que expressa processos de socialização e a defasagem idade-série. Além disso, ampliou a análise proposta por Alves, Franco e Ribeiro (2008) para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e observou a estabilidade de tal associação ao longo do tempo.

No entanto, sua principal contribuição foi explorar a hipótese trazida por Kaztman (2011) sobre a associação entre condições de moradia e desfechos educacionais dos alunos. Esta hipótese também estava

presente no trabalho de Alves, Franco e Ribeiro (2008). Os autores, ao observarem um maior risco de atraso escolar entre jovens residentes em favelas em entornos abastados no município do Rio de Janeiro, propuseram como explicação que os resultados poderiam estar condicionados pelo fato de que

(...) os ganhos de localização decorrentes das maiores oportunidades de renda nas áreas mais abastadas traduzem-se em maior competição no mercado de moradias nas favelas e, conseqüentemente, em maior precariedade habitacional, especialmente a forte densidade domiciliar, o que também pode influenciar negativamente o desempenho das crianças e jovens (ALVES; FRANCO; RIBEIRO, 2008, p. 115).

O presente trabalho observou que, mesmo com os controles de variáveis individuais, do domicílio e da vizinhança dos alunos, na maioria das análises realizadas o esgotamento sanitário estava associado à distorção idade-série e, em todas as análises realizadas, a variável adensamento domiciliar manteve sua capacidade de explicação.

Por fim, tais resultados reforçam a proposta do Observatório Educação e Cidade acerca da importância de se construir um campo de interlocução entre as políticas urbanas e educacionais. De acordo com Lopez¹¹ (*apud* KAZTMAN; RETAMOSO, 1997, p. 151, tradução nossa), “(...) é possível dizer que a meta de uma educação de qualidade para todos significa converter a educação num eixo de articulação e integração dos distintos setores da política social”. As políticas de habitação parecem ser um novo eixo para se levar em conta.

Referências

AINSWORTH, J. W. Why does it take a village? The mediation of neighborhood effects on educational achievement. **Social Forces**, v. 81, n. 1, p. 117-152, 2002.

ALVES, F.; FRANCO, C.; RIBEIRO, L. C. Q. Segregação Residencial e Desigualdade Escolar no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (Orgs.). **A cidade contra escola? Segregação urbana e**

¹¹ Ver López, Nestor. **Equidad educativa y desigualdade social: desafios a la educación en el nuevo escenario latino-americano**. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIPE/UNESCO), 2005.

desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. p. 91-118.

BOURDIEU, P. Effects de lieu. In: BOURDIEU, P. *et al.* **La misère du monde**. Paris: Seuil, 1993. p. 159-167.

BROOKS-GUNN, J.; DUNCAN, G. J.; ABER, J. L. (Orgs.). **Neighborhood Poverty: context and consequences for children**. Vol 1. New York: Russell Sage Foundation, 1997.

CRANE, J. The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing. **The American Journal of Sociology**, v. 96, n. 5, p. 1226-1259, 1991.

DUNCAN, G. J. Families and neighbors as sources of disadvantage in the schooling decisions of black and white adolescents. **American Journal of Education**, n. 103, p. 20-53, 1994.

ELLEN, I. G.; TURNER, M. A. Does neighborhood matter?: assessing recent evidence. **Housing Policy Debate**, Alexandria, v. 8, n. 4, p. 833-866, 1997.

FLORES, C. Segregação residencial e resultados educacionais na cidade de Santiago do Chile. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (Orgs.). **A cidade contra escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. p. 145-179.

GARNER C. L.; RAUDENBUSH S. W. Neighborhood effects of educational attainment: a multilevel analysis. **Sociology of Education**, n. 64, p. 251-262, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE. **Censos Demográficos de 2000 e 2010**. Disponível em: www.ibge.gov.br

JENCKS, C.; MAYER, S. The social consequences of growing in a poor neighborhood. In: LYNN, L. E.; MCGEARY, M. G. H. (Orgs.). **Inner-city poverty in the United States**. Washington, DC: National Academy, 1990. p. 111-186.

KAZTMAN, R. **Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano**. Documentos de proyectos CEPAL, 2011.

KAZTMAN, R.; RETAMOSO, A. Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. **Revista de La CEPAL**, v. 91, p. 133-152, abril, 2007.

KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F. Novos olhares para as desigualdades de oportunidades educacionais: a segregação residencial e a relação favela-asfalto no contexto carioca. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 33, p. 805-831, 2012.

KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LANGE, W. Desigualdades educacionais em contextos urbanos: um estudo da geografia de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1175-1202, out.-dez., 2013.

KOSLINSKI, M. C.; LASMAR, C.; ALVES, F. Observatório Educação e

Cidade: algumas hipóteses sobre a relação entre território e oportunidades educacionais. **E-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 8, p. 08-20, 2012.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C. ; ALVES, F.; LASMAR, C. (Orgs.). **Desigualdades Urbanas Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

RETAMOSO, A.; KAZTMAN, R. Aprendendo juntos. Desafios na educação a partir dos procesos de segregação urbana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (Orgs.). **A cidade contra escola?** Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. p. 245-279.

RIBEIRO, L. C. Q. Desigualdades de Oportunidades e Segregação Residencial: a metropolização da questão social no Brasil. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 221-233, maio/ago 2010.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C. Fronteiras Urbanas da Democratização das Oportunidades Educacionais: o caso do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. (Org.). **Desigualdades Urbanas Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p-121-153.

RAUDENBUSH, S. W.; BRYC, A. S. **Hierarquical linear models: applications and data analysis methods**. 2a edição. Newbury Park: Sage Publications, 2002.

SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W.; EARLS, F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. **Science**, v. 227, p. 918-924, 1997.

SMALL, M. L. **Villa Victoria: the transformation of social capital in a Boston barrio**. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

SMALL, M. L.; NEWMAN, E. Urban poverty after the Truly Disadvantaged: The rediscovery of family, neighborhood, and culture. **Annual Review of Sociology**, v. 27, p. 23-45, 2001.

WACQUANT, L. Three pernicious premises in the study of American ghetto. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 21, n. 2, p. 341-353, 1997.

WILSON, R. H. A interação da forma urbana e a política pública: o caso da educação pública. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (Orgs.). **A cidade contra escola?** Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. p. 245-279.

WILSON, W. J. **The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy**. Chicago, Il: University of Chicago, 1987.

As desigualdades de bem-estar urbano

*João Luis Silva Nery Junior
Gustavo Henrique P. Costa*

Introdução

O Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) foi desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles e publicado em um livro homônimo (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). O IBEU é uma ferramenta que avalia as condições urbanas desfrutadas pelos habitantes das principais regiões metropolitanas do Brasil, auxiliando na formulação e implementação de políticas públicas.

O índice objetiva avaliar o bem-estar urbano usufruído pela população das áreas urbanas nas regiões metropolitanas do país. O IBEU busca avaliar as condições coletivas da população das metrópoles a partir do ambiente construído da cidade, analisando as condições dos equipamentos e serviços urbanos por meio de dados relacionados à habitação, às condições do entorno dos domicílios e aos deslocamentos de indivíduos.

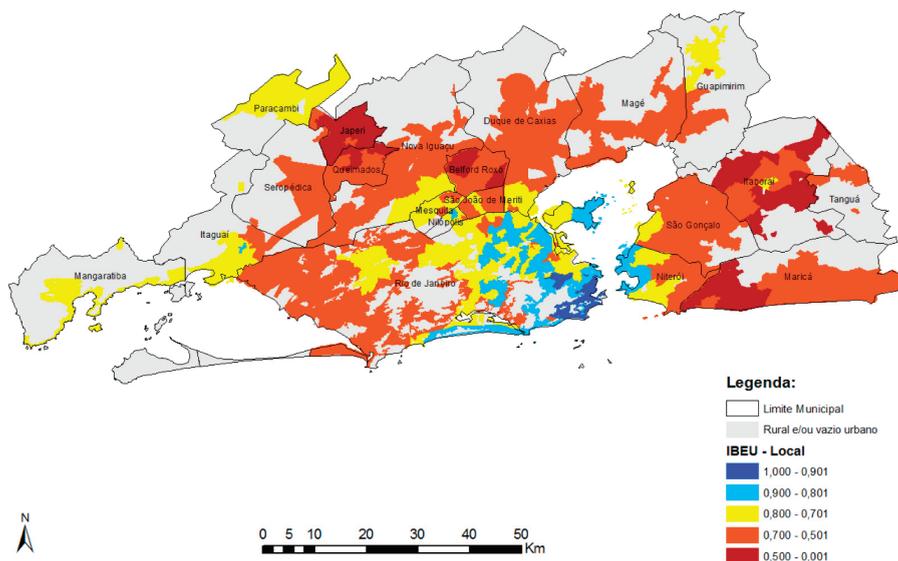
A metodologia do IBEU consiste na comparação entre as áreas de ponderação¹ de uma mesma região metropolitana, permitindo a avaliação de possíveis disparidades no espaço intrametropolitano. Para a elaboração do IBEU, utilizam-se dados obtidos junto ao Censo Demográfico do IBGE, de 2010, para gerar as variáveis que compõem as cinco dimensões do índice: mobilidade, condições ambientais, condições habitacionais, serviços coletivos e infraestrutura urbana.

O cálculo do IBEU é feito a partir das proporções de pessoas que desfrutam ou não de cada uma das variáveis que compõem o índice. O resultado final se encontra entre 0 a 1: quanto mais próximo de 1, melhores são as condições do IBEU em determinada área

¹ “Define-se área de ponderação como sendo uma unidade geográfica, formada por um agrupamento de setores censitários, para a aplicação dos procedimentos de calibração das estimativas com as informações conhecidas para a população como um todo.” (IBGE, 2013).

de ponderação; quanto mais próximo de zero, piores são as condições de bem-estar urbano. Depois de calculado, o índice é dividido em cinco classes hierárquicas classificadas como: 0,001 – 0,5 (muito ruim); 0,501 – 0,7 (ruim); 0,701 – 0,8 (médio); 0,801 – 0,9 (bom) e 0,901 – 1 (muito bom).

Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU - Local) - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2010



A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é composta por 20 municípios² contendo um total de 338 áreas de ponderação e uma população de 11.872.164 habitantes, porém com características de bem-estar urbano bastante heterogêneas. Somente 93 áreas de ponderação, 27% do total, apresentam índices de bem-estar urbano mais elevados, classificados como bom e muito bom, que significam níveis entre 0,801 – 0,900 e 0,901 – 1, respectivamente. Nas áreas de ponderação pertencentes a esses níveis residem 2.751.537 pessoas, 23,18% da população da RMRJ, em 1.026.866 domicílios.

Já as faixas inferiores, com níveis classificados como ruim e muito

² A RMRJ conta oficialmente com 19 municípios, porém a inclusão do município de Mangaratiba se deve ao fato de no passado esse município ter participado da RMRJ e, para efeito de comparação com pesquisas anteriores do Observatório das Metrôpoles, se preserva sua presença na análise da região metropolitana (OBSERVATÓRIO, 2005).

ruim, representadas no mapa pelas cores laranja e vermelha, respectivamente, são compostas por 135 áreas de ponderação, cerca de 39,94% do total. E possui uma população de 5.571.678 pessoas, 46,93% da população da região metropolitana, residindo em 1.768.066 domicílios contidos em áreas de ponderação detentoras de níveis de bem-estar urbano entre 0,001 – 0,500 e 0,501 – 0,700.

O nível classificado como médio no IBEU está representado no mapa pela cor amarela e apresenta índices de bem-estar urbano entre 0,701 – 0,8. Está presente em 110 áreas de ponderação correspondendo a 32,54% do total da região metropolitana. Essas áreas possuem juntas uma população de 3.099.769 pessoas, cerca de 26,11% da RMRJ residindo em 1.167.042 domicílios.

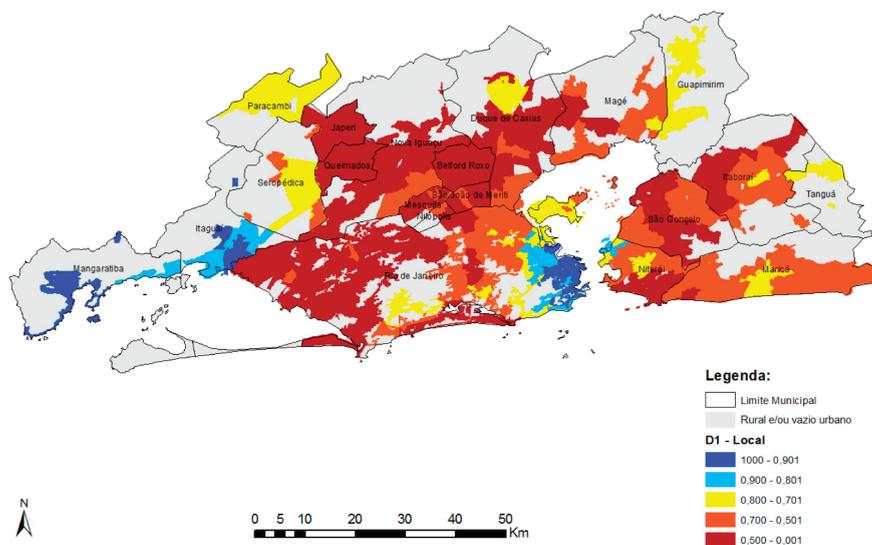
As dimensões do IBEU seguem a mesma metodologia e hierarquização do próprio índice. Por isso, a importância de uma avaliação individual de cada uma delas para uma melhor compreensão das condições de bem-estar urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Mobilidade urbana

A dimensão **mobilidade urbana**, espacializada no mapa a seguir objetivando uma melhor visualização da mesma sobre esse território metropolitano, busca avaliar o tempo gasto pelas pessoas ocupadas no trajeto de ida entre a residência e o local de trabalho, sendo considerado adequado um tempo gasto de até 1 hora de deslocamento.

Entre as cinco dimensões analisadas pelo IBEU, a mobilidade urbana foi aquela que apresentou os piores resultados na RMRJ. Com 338 áreas de ponderação existentes, 240 obtiveram condições de mobilidade urbana ruim ou muito ruim, representando 71% das áreas, como mostrado no mapa acima.

Mobilidade Urbana (D1 - Local) - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2010

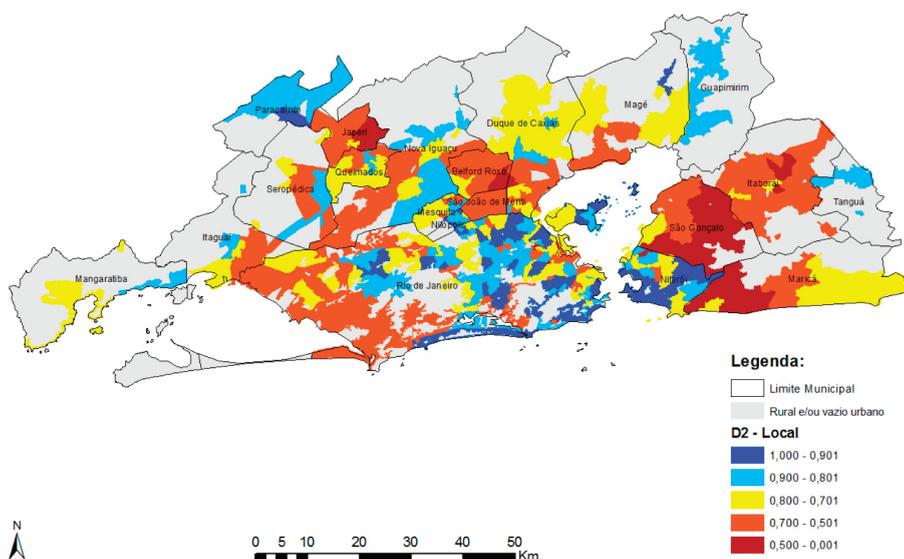


Os melhores índices de mobilidade urbana estão situados principalmente nas áreas da zona sul e centro do município do Rio de Janeiro, como por exemplo, Copacabana (0,983), Humaitá (0,978) e Rio Comprido (0,9782). As áreas que apresentaram os piores índices de mobilidade urbana estão localizadas principalmente nos municípios periféricos da região metropolitana como o município de Japeri, Queimados, Belford Roxo, Duque de Caxias, parte de São Gonçalo e de Niterói e a zona oeste do município do Rio de Janeiro.

Condições ambientais urbanas

Outra dimensão analisada pelo IBEU corresponde às **condições ambientais urbanas**, em que são utilizados três indicadores coletados do Censo Demográfico de 2010. São eles: arborização do entorno dos domicílios, esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios e lixo acumulado no entorno dos domicílios. Nesta dimensão, as áreas que apresentaram as melhores condições estão situadas em Copacabana (0,998), Lagoa (0,998) e Laranjeiras (0,997), bairros que pertencem ao município do Rio de Janeiro. Já as áreas com os piores índices localizam-se na Comunidade Rio das Pedras (0,125), que pertence ao município do Rio de Janeiro, e em Maricá (0,364) e Itaboraí (0,351),

Condições Ambientais Urbanas (D2 - Local) - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2010

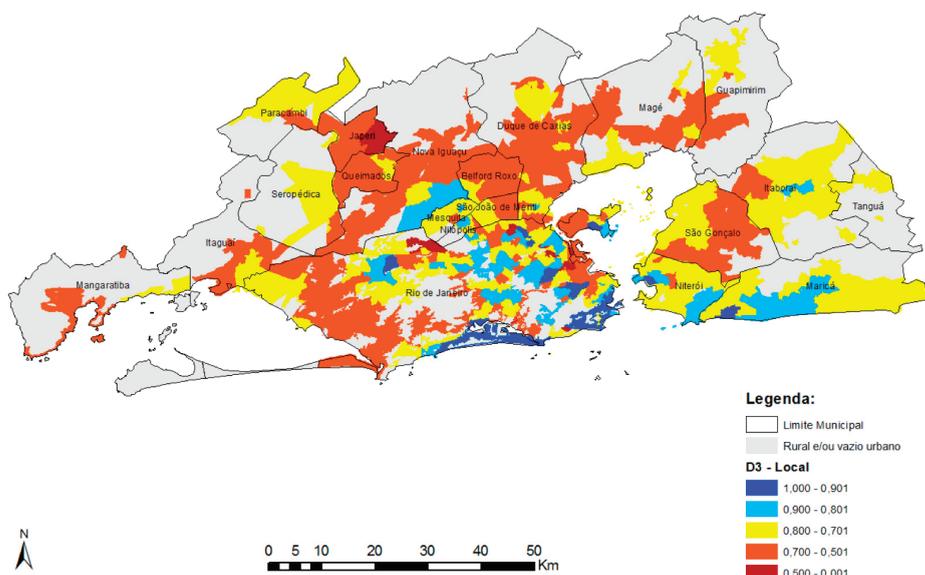


Condições habitacionais urbanas

A terceira dimensão analisada pelo IBEU refere-se às **condições habitacionais urbanas**, sendo importante ressaltar que as escolhas dos indicadores seguiram critérios de compreensão das condições dos domicílios, a saber: densidade domiciliar, densidade morador/banheiro, material das paredes dos domicílios, espécie dos domicílios e aglomerado subnormal, entendendo que este último refere-se à proporção de pessoas que não moram em uma habitação com características que inibem o bem-estar urbano.

Nesta dimensão, as áreas com melhores condições habitacionais são encontradas na Barra da Tijuca (com índices que variam de 0,991 a 0,993), Tijuca (0,985) e Flamengo (0,982), todas áreas em bairros do município do Rio de Janeiro. Por sua vez, os piores níveis foram localizados em áreas da periferia metropolitana, como no município de Japeri (0,342) e no município do Rio de Janeiro, em bairros como Comunidade Rio das Pedras e Manguinhos.

Condições Habitacionais Urbanas (D3 - Local) - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2010

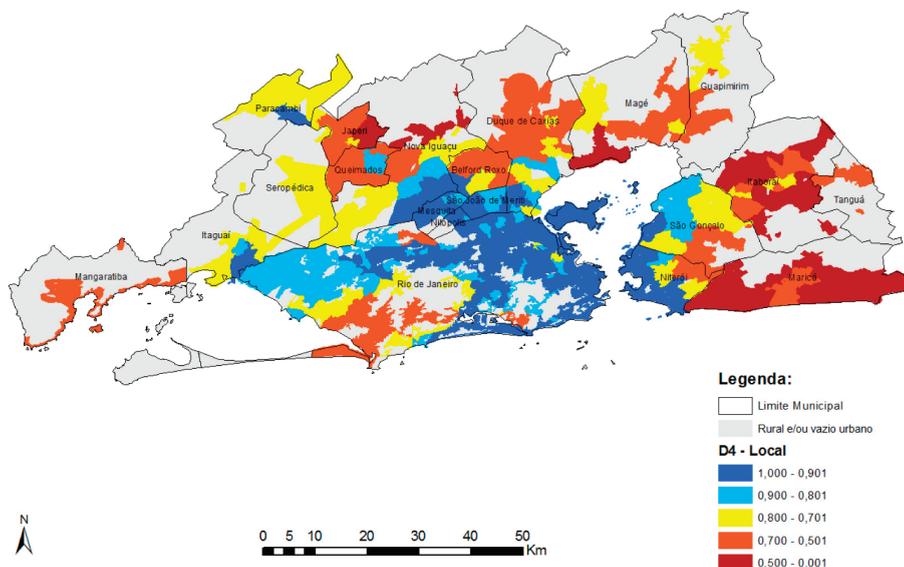


Atendimento de serviços coletivos urbanos

A dimensão **atendimento de serviços coletivos urbanos** buscou capturar por meio dos quatro indicadores analisados a proporção de pessoas que recebem: atendimento adequado de água, atendimento adequado de esgoto, atendimento adequado de energia e, por último, coleta adequada de lixo. Ou seja, trata-se de uma avaliação dos serviços básicos que garantem o bem-estar urbano.

Nesta dimensão, os melhores índices foram observados nas seguintes áreas: Flamengo (com valor 1), Todos os Santos (0,998) e Copacabana (0,998), todos bairros do município do Rio de Janeiro. Em contrapartida, os piores níveis foram encontrados em áreas da periferia metropolitana, em municípios como Japeri (0,311), Itaboraí (0,318) e Maricá (0,352).

Atendimento Domiciliar de Serviços Coletivos Urbanos (D4 - Local) - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2010

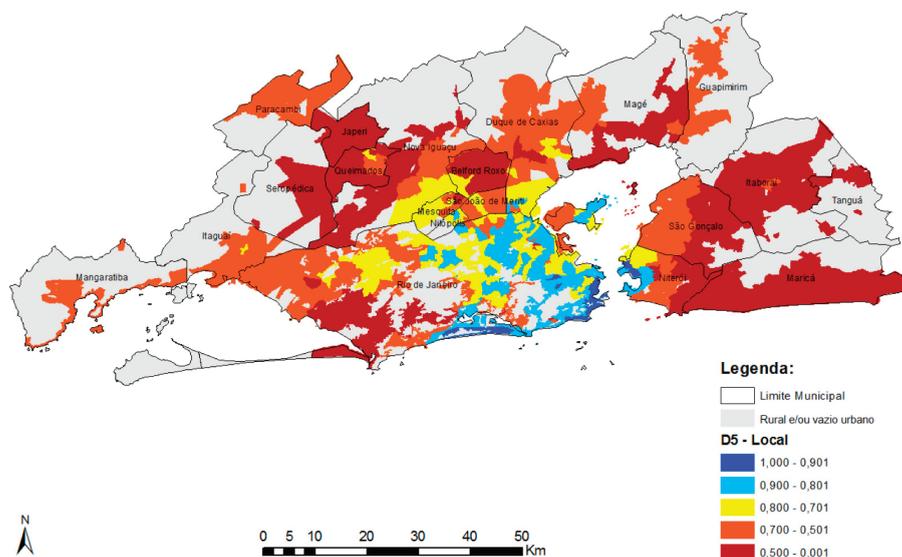


Infraestrutura urbana

A quinta e última dimensão analisada pelo IBEU, a dimensão da **infraestrutura urbana**, utilizou sete indicadores que avaliam o entorno dos domicílios em relação à iluminação pública, pavimentação, calçada, meio fio/guia, bueiro ou boca de lobo, rampa para cadeirantes e logradouros. São eles indicadores que dizem respeito à acessibilidade no espaço urbano.

Nesta dimensão, as áreas com níveis elevados foram: Copacabana (0,996) e Leme (0,959), localizadas no município do Rio de Janeiro, além do município de Niterói (0,958). Já as áreas em que foram observadas as piores condições de infraestrutura urbana foram: Comunidade Rio das Pedras (0,086), Itaboraí (0,153) e Japeri (0,169).

Infraestrutura Urbana (D5 - Local) - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2010



Considerações finais

Os resultados obtidos a partir da análise do IBEU da Região Metropolitana do Rio de Janeiro para o ano de 2010, expostos neste texto, ajudam a observar as heterogeneidades encontradas no território metropolitano no que se refere às condições de bem-estar urbano. Em sua análise é possível identificar uma estrutura urbana em que apenas uma minoria se beneficia de níveis considerados altos de bem-estar urbano. Com um total de 11.872.164 habitantes, a RMRJ concentra somente 2.751.537 pessoas em áreas onde o nível de bem-estar urbano é considerado bom ou muito bom, o que corresponde a apenas 23% do total da população.

Ao analisar as dimensões que compõem o IBEU da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir dos dados e mapas elaborados, percebemos que as dimensões do referido índice contribuem de forma diferente para as desigualdades de bem-estar urbano, principalmente quando se estabelece uma comparação entre o município do Rio de Janeiro e os demais municípios que compõem o território metropolitano. É na capital fluminense, município núcleo da região metropoli-

tana, que os maiores índices de bem-estar urbano foram encontrados, principalmente nas áreas de ponderação próximas ao centro, parte da zona norte e na zona sul da cidade. É importante ressaltar também, que a dimensão com pior resultado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dentre todas as analisadas, foi a referente à mobilidade urbana. Nesta dimensão, aproximadamente 71% das áreas analisadas encontram-se em condição ruim ou muito ruim de bem-estar, atingindo 77% da população.

Com base nas constatações acima observadas, reforçamos a importância dos resultados obtidos pelo IBEU como uma ferramenta que pode servir como ponto de partida para outras análises na compreensão das desigualdades territoriais existentes na RMRJ, considerando também que políticas públicas voltadas para os aspectos abordados neste trabalho sejam capazes de contribuir para reverter ou minimizar as desigualdades urbanas apresentadas, de modo que toda a população possa, pelo menos, usufruir de condições básicas para sua reprodução social.

Referências

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões**

Metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Metodologia do censo demográfico 2010/IBGE** - Rio de Janeiro, IBGE, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>>

RIBEIRO, L. C. de Q; RIBEIRO, M. G (Orgs.). **IBEU: Índice de Bem-estar Urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

PARTE III
Governo, política e a governança
metropolitana fragmentada

Poder local: clientelismo e *deficit* legislativo

Nelson Rojas de Carvalho

Resumo: O presente trabalho consiste em mapeamento dos legislativos municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Com base em dados biográficos, indicadores de produção legislativa e resultados de survey, verificamos a persistência de um padrão político clientelista que há décadas vem operando no território, padrão que se traduz em dinâmica de representação que dá relevo a políticas distributivas, relações assimétricas entre representantes e representados e alocação de benefícios desagregados em detrimento de políticas universalistas. É nossa hipótese que esse padrão, embora recorrente em outras regiões metropolitanas brasileiras, se apresenta de forma mais grave na RMRJ em função de especificidades históricas da região.

Palavras-chave: Região metropolitana; poder local; câmaras municipais, vereadores, produção legislativa.

Abstract: The present work consists in mapping the legislative system production in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (*Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ*) municipalities. Based on biographical data, legislative production indicators and survey results, we noted the persistence of a clientelistic political pattern that for decades has been operating in the territory, a pattern translated into a representation dynamics that highlights distributive policies, asymmetric relationships between representatives and those who are represented, and allocation of benefits at the expense of universalistic policies. It is our hypothesis that this pattern, though recurrent in other metropolitan regions in Brazil, is presented in its most severe form in the RMRJ, due to the region historical specificities.

Keywords: Metropolitan region; local power; municipal chambers, councilmen, legislative production.

Introdução

Análises sobre os desafios enfrentados pelos grandes aglomerados urbanos têm chamado a atenção para o fato de que os bloqueios à construção de mecanismos de governança nas metrópoles resultam, em larga medida, de fatores associados à fragmentação das estruturas de poder presentes nesses territórios, onde os municípios atuam segundo dinâmica política centrífuga e não cooperativa. Embora insuficientes e anacrônicos, sob o ponto de vista da escala, para lidarem com os desafios e oportunidades da atual fase da urbanização, os entes municipais representam, por via de regra, importantes pontos de veto à construção de estruturas de governança compatíveis com a escala das metrópoles. Vale destacar que o viés municipalista, embalado pela ideologia da descentralização e do suposto avanço democrático associado à devolução do poder para instâncias subnacionais, não se constitui em um fenômeno idiossincrático do Brasil. Entre nós, esse viés ganhou forte expressão com a constituição de 1988, que consagrou a descentralização como uma das suas diretrizes e elevou o município ao *status* de ente federativo.

Se por um lado as regiões metropolitanas e os grandes aglomerados urbanos brasileiros enfrentam forte *deficit* de governança em razão da pulverização e fragmentação das estruturas de poder presentes nesses territórios, por outro é necessário lembrarmos que as Regiões Metropolitanas certamente respondem de forma diferenciada aos constrangimentos impostos por um mesmo conjunto de fatores. Em função de *path dependences* distintos, ou seja, de trajetórias históricas específicas das instituições e atores inscritos em seus respectivos territórios, nessas regiões ora se ampliam, ora se amortecem os efeitos fragmentadores derivados das propriedades de nosso federalismo, de nosso municipalismo e de nosso sistema representativo. No caso do Rio de Janeiro, tudo leva a crer que as variáveis que hoje dificultam a politização da região metropolitana e a construção de mecanismos de governança não só dão sequência, mas ampliam os incentivos à pulverização e atomização do poder político do território, os quais remontam à década de 1970.

Vale assinalar que a importância da década de 1970 como ponto de inflexão de nossa história política se reporta à consolidação, naquele período, da máquina política liderada por Chagas Freitas¹, a qual

¹ Ver Diniz (1982) e Sarmiento (1999).

se notabilizou por alçar ao cenário urbano práticas clientelistas numa escala até então inédita. Hegemônica nos anos 1970, inicialmente no estado da Guanabara e, após a fusão, no estado do Rio de Janeiro, a corrente chaguista extraía seu suporte político por meio da distribuição de benefícios localizados, personalizados e desagregados para grupos não concorrentes, em dinâmica própria do clientelismo. Com atuação privilegiada nas zonas periféricas do município do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, o chaguismo implicou a socialização e cooptação dos setores populares partindo de uma dinâmica notoriamente despolitizadora: o acesso a direitos se processava com base na lógica exclusiva do favor. A afirmação da máquina chaguista no Rio de Janeiro esteve, assim, associada a três vetores que merecem ser destacados: a) a difusão em escala ampliada de práticas clientelistas as mais variadas, voltadas para clientela de base geográfica, funcional ou religiosa; b) a reedição e ampliação dessas práticas no cenário urbano; c) o primado de políticas distributivas sobre políticas redistributivas e a ascendência do paroquialismo sobre o universalismo. No que se refere a esse último aspecto, a afirmação da máquina chaguista traduziu-se não somente no esvaziamento do campo político no Rio de Janeiro, mas também em sua fragmentação: a máquina de clientela operava com um duplo movimento de pulverização e agregação de demandas, processadas verticalmente pela lógica do favor e da lealdade pessoal.

Diferentemente, portanto, do que ocorreu em outras áreas do País, a urbanização do Rio de Janeiro, em sua fase de metropolização, caminhou lado a lado com a construção de uma máquina política dotada de ampla capilaridade, a qual disseminou o clientelismo como caminho – precário e parcial - de incorporação dos segmentos populares. Vale frisar que, pelo tratamento pulverizado e fragmentado das demandas oriundas das diversas clientelas, a máquina chaguista a um só tempo despolitizou e fragmentou o tecido urbano em rápido processo de adensamento. Sem qualquer dúvida, esse ato inaugural despolitizador do território – ato que gravou na metrópole a marca do clientelismo – se projeta até o presente, constituindo entrave à construção de mecanismos universalistas de regulação e de governança da nossa região metropolitana.

Com efeito, é impossível negarmos a existência de uma linha de continuidade entre as diversas modalidades de favores agenciados pela máquina chaguista com a atuação – para citar o exemplo mais notório - dos centros sociais que se disseminaram de forma exclusiva na

Região Metropolitana do Rio de Janeiro nas duas últimas décadas. Da mesma maneira, é de se esperar a perpetuação de modalidades de clientelismo em outras esferas político-institucionais como os partidos políticos, as agências estatais ou as assembleias representativas. Com essa preocupação, procuramos analisar os vetores de atuação das 17 câmaras municipais que compõem a RMRJ. Valendo-nos, por um lado, de dados de percepção dos vereadores sobre a atuação legislativa e, por outro, de informações comportamentais sobre a ação legislativa desses vereadores, buscamos identificar a natureza mais ou menos paroquial, mais ou menos clientelista das câmaras municipais localizadas na região metropolitana do estado. Com base na análise combinada de dados atitudinais e comportamentais, chegamos às seguintes conclusões:

- a) De acordo com os dados atitudinais, detectamos entre os vereadores da RMRJ perfil marcadamente paroquial e clientelista dos mandatos legislativos, orientados para a alocação de benefícios desagregados e para políticas de favores, ou seja, para atividades de *casework* de natureza assistencialista, como quer a literatura. Mandatos que se sustentam e se renovam com base em centros sociais parecem se constituir, assim, numa forma extrema de especialização nesse tipo de atividade. Atividade que se processa por fora dos canais do legislativo e, muitas vezes, prescinde do executivo;
- b) Muito embora as assembleias dos municípios da RMRJ se vejam habilitadas a legislar sobre importantes áreas de política – como o uso do solo, tributos e transportes –, os vereadores abdicam dessa possibilidade ou a delegam ao executivo, limitando-se a uma modalidade de legislação – as indicações – que segue a cartilha do mais puro distributivismo. Verificamos um nítido *deficit* de legislação por parte das câmaras municipais, que abdicam, portanto, de suas atribuições constitucionais.
- c) A prevalência de práticas assistencialistas e clientelistas e a abdicação da função legislativa por parte das câmaras municipais constituem, a um só tempo, sério indicador de despolitização do território metropolitano, refém da gramática clientelista, gramática que vai de encontro a mecanismos universalistas de governança e de regulação que hoje demandam as metrópoles.

O capítulo divide-se em três seções. Na primeira, mapeamos as câmaras municipais com base em indicadores de recrutamento, filiação partidária, gênero, escolaridade, número de mandatos e padrão de carreira dos vereadores. Na segunda seção, expomos os principais resultados de *survey* aplicado a 68 vereadores eleitos em 2008 em diversas modalidades da região metropolitana, sobre a atitude em relação à atividade representativa. Na terceira, analisamos a produção legislativa nas Câmaras Municipais de dois municípios, Rio de Janeiro e Japeri.

1. A RMRJ, os municípios e a composição dos legislativos locais

Comparada à situação de áreas congêneres em outros estados, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) ocupa lugar de inegável destaque: para limitarmos a dois indicadores de relevância, cabe assinalar que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro responde por 73% dos eleitores do estado e ocupa a segunda posição como polo econômico e demográfico do País. Dezesete são os municípios que hoje estão situados dentro do seu perímetro legal: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Mesquita e Tanguá – municípios que, em sua maioria (65%), têm população superior a 100 mil habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio (88%) ou elevado (2%).

Embora a incorporação de outras variáveis, notadamente indicadores de estrutura sócio-ocupacional e de qualidade de vida, conduza-nos a visualizar o território metropolitano como território fortemente heterogêneo e segregado, cabe assinalar que a quase totalidade dos municípios da região apresenta características socioeconômicas que, numa perspectiva estrutural, os revestiria tanto de “capacidade de gasto” como de “capacidade administrativa” necessárias à implementação de políticas substantivas. Situação bastante diversa, portanto, da maioria dos municípios do País, para os quais a ação indutora de instâncias superiores de governo se afigura como condição indispensável para a consecução de um elenco importante de ações de *policy*. Como lembra Marta Arretche (2000, p. 47),

(...) é devido à debilidade fiscal e administrativa de uma grande porção de municípios em cada estado que a existência e natureza

de estratégias federais e estaduais são um requisito fundamental do processo de descentralização de políticas sociais. Se supusermos que apenas os municípios com mais de 50 mil habitantes teriam recursos – fiscais e administrativos – que os tornariam relativamente independentes dos incentivos advindos de um nível mais abrangente de governo, então temos que apenas 9% dos municípios brasileiros encontram-se nesta condição.

Ora, se os municípios que compõem a RMRJ se situam acima desse patamar de insuficiência estrutural, é de esperar que os entes municipais em questão se comportem como atores com capacidade autônoma de formulação e implementação de políticas. Daí pode-se inferir, ainda dentro do marco de referências socioestruturais, que os legislativos municipais estariam aptos a desempenhar as duas funções que caracterizam esse poder dentro de sistemas políticos democráticos: a) de um lado, a fiscalização do executivo no trato da coisa pública; b) de outro, o processamento de demandas sociais por meio de produção de políticas governamentais. Hipótese tanto mais plausível quando, avançando na dimensão institucional, se supõe que no presidencialismo em âmbito local, especialmente em grandes cidades e municípios, a margem potencial de ação do legislativo se veria consideravelmente ampliada, sobretudo quando se têm por referência as assembleias legislativas. Nas palavras de Abrucio e Couto (1995, p. 59):

A hipertrofia do Executivo não se faz presente – nos legislativos locais - por três motivos: primeiro, em comparação com as pequenas cidades, em função da maior complexidade social, típica dos grandes conglomerados urbanos, traduzida num aumento de conflitos de interesse capazes de articular com maior autonomia perante o poder público; segundo, em comparação com o poder estadual, devido a uma maior visibilidade das políticas municipais frente aos cidadãos, seja porque as competências municipais são mais claras e tangíveis para a população, seja pela maior proximidade entre governantes e governados, o que exponencia a importância da Câmara no processamento de demandas; e terceiro, pelo fato de os vereadores não contarem, tal qual os deputados estaduais, com concorrentes pela destinação de recursos públicos, porque eles atuam num cenário oligopólico perante o prefeito, que não terá, fora da Câmara Municipal, outras lideranças com o poder político-institucional efetivo com as quais possa negociar, pressionando os vereadores.

Em grandes linhas, portanto, fatores socioeconômicos, de um lado, e a dinâmica institucional do presidencialismo municipal, de outro, não desautorizariam *ex ante* a possibilidade de os legislativos da RMRJ desempenharem papel ativo em áreas substantivas de política. É evidente que essa afirmação está sujeita a importantes qualificações que, ao fim e ao cabo, podem implicar expectativas menos ambiciosas e mais pessimistas no que se refere à latitude de ação dos legislativos da Região Metropolitana ora analisada. Por certo, a partir da perspectiva socioestrutural, tanto a “capacidade de gasto” como a “capacidade administrativa” de municípios situados em polos opostos do eixo centro-periferia, com o produto interno bruto (PIB) *per capita* variando na razão de quatro para um, certamente apresentarão capacidade diversa de implementação de políticas. De igual maneira, agora a partir da ótica institucionalista, é de esperar que o presidencialismo municipal venha a apresentar nuances em razão de outras variáveis institucionais, como profissionalização das carreiras legislativas, estrutura e regras internas das casas legislativas ou a composição partidária das câmaras *vis-à-vis* o executivo municipal.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro sedia 17 Câmaras Municipais e elege 276 vereadores alocados de acordo com os dados da Tabela 12.1. Cabe chamar a atenção inicialmente para a distribuição dos eleitores e vereadores ao longo das diferentes faixas de integração dos municípios da RMRJ ao centro metropolitano: enquanto 56% dos eleitores se localizam no município polo – a capital –, 34% se situam nos 14 municípios que apresentam grau de integração substantiva com o centro metropolitano; somente 10% do eleitorado se localiza em municípios marcados por fraco grau de integração com a capital. Vale – desde já – destacar da tabela um dado morfológico exclusivo das assembleias municipais: se a alocação das cadeiras entre os municípios fere visivelmente o princípio da proporcionalidade produz, ao mesmo tempo, na maior parte das unidades aqui analisadas, situação em que o vereador está associado a uma base eleitoral de dimensão numericamente reduzida – sinônimo para alguns de visibilidade, responsividade e qualificação do mandato representativo².

² Claro está que um número reduzido de eleitores dispersos ao longo do município dificilmente produziria tais efeitos; a compreensão da geografia do voto dos vereadores parece fundamental para a qualificação do sentido de seus respectivos mandatos.

Tabela 12.1 – Distribuição dos municípios, eleitores e vereadores na RMRJ

Município	Integração do município no interior da RM	Eleitores (a)	Vereadores (b)	(a)/(b)
Rio de Janeiro	Polo	4.562.225	51	89.455
Belford Roxo	Muito alta	292.441	18	16.247
Duque de Caxias	Muito alta	569.054	21	27.098
Nilópolis	Muito alta	117.525	12	9.794
Niterói	Muito alta	353.406	18	19.634
Nova Iguaçu	Muito alta	523.296	21	24.919
São Gonçalo	Muito alta	632.908	21	30.138
São João de Meriti	Muito alta	342.280	18	19.016
Itaboraí	Alta	141.783	13	10.906
Japeri	Alta	61.785	10	6.179
Magé	Alta	152.867	13	11.759
Mesquita	Alta	124.874	12	10.406
Queimados	Alta	89.296	11	8.118
Guapimirim	Média	33.433	9	3.715
Paracambi	Média	30.178	9	3.353
Seropédica	Média	48.249	10	4.825
Tanguá	Baixa	21.290	9	2.366

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em duas eleições subsequentes, 2004 e 2008, 5647 candidatos concorreram nos municípios da RMRJ a uma das 276 vagas de vereador. De forma surpreendente, a taxa de renovação média observada nas câmaras municipais se mostrou semelhante àquela verificada no plano federal. Com efeito, nas eleições de 2008, do conjunto de 109 vereadores eleitos para cinco câmaras da RMRJ – Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Guapimirim e Japeri – somente 21% figuravam como novatos³. Também de forma contraintuitiva, a média de permanência de dois mandatos no legislativo municipal é semelhante àquela observada na Câmara dos Deputados (PEGURIER, 2009). Se esses indicadores sugerem um não esperado indício de profissionalização nos legislativos municipais, a análise da experiência política prévia dos recém-chegados requalifica essa hipótese: a grande maioria dos novatos – 95%⁴ – não apresenta no currículo qualquer experiência pré-terita ao primeiro mandato; uma minoria inexpressiva havia passado pelo executivo municipal – lugar natural de recrutamento de novos quadros.

Também em total discrepância com o perfil dos deputados federais, observa-se que a média de escolaridade dos vereadores da RMRJ é acentuadamente baixa. Enquanto 78% dos deputados federais eleitos em 2010 haviam concluído pelo menos uma graduação (Departamento Sindical de Assessoria Parlamentar/DIAP 2011), entre os vereadores da RMRJ esse percentual se vê reduzido a 36%. Vale observar na Tabela 12.2 que, ao se analisarem os dados de forma desagregada, verifica-se que somente em quatro dos 17 municípios da RMRJ – Niterói, Rio de Janeiro, São João de Meriti e Seropédica – os vereadores com nível superior completo de escolaridade correspondem pelo menos a 50% das suas respectivas bancadas.

³ Na eleição de 2006 para a Câmara dos Deputados, os novatos responderam por 39% das cadeiras parlamentares.

⁴ O total de 73% dos novatos na Câmara dos Deputados apresentava trajetória política anterior ao primeiro mandato.

Tabela 12.2 – Nível de escolaridade dos vereadores eleitos em 2008 – RMRJ (percentagem)

Município	Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo	Ensino médio incompleto	Ensino médio completo	Ensino superior incompleto	Ensino superior completo
Niterói	0,0	5,6	0,0	22,2	11,1	61,1
Rio de Janeiro	2,0	3,9	0,0	13,7	25,5	54,9
São João de Meriti	0,0	5,6	5,6	38,9	0,0	50,0
Seropédica	10,0	20,0	10,0	10,0	0,0	50,0
São Gonçalo	9,5	0,0	0,0	33,3	14,3	42,9
Nilópolis	0,0	0,0	0,0	50,0	8,3	41,7
Belford Roxo	0,0	5,6	11,1	38,9	11,1	33,3
Nova Iguaçu	4,8	4,8	4,8	38,1	14,3	33,3
Paracambi	0,0	22,2	0,0	44,4	0,0	33,3
Queimados	0,0	27,3	0,0	27,3	18,2	27,3
Itaboraí	23,1	15,4	7,7	30,8	0,0	23,1
Tanguá	22,2	0,0	11,1	44,4	0,0	22,2
Duque de Caxias	14,3	9,5	0,0	33,3	23,8	19,0
Mesquita	0,0	16,7	8,3	50,0	8,3	16,7
Guapimirim	11,1	11,1	0,0	44,4	22,2	11,1
Japeri	20,0	10,0	0,0	50,0	10,0	10,0
Magé	0,0	7,7	7,7	69,2	15,4	0,0
Total	6,0	8,0	3,0	34,0	13,0	36,0

Fonte: TSE.

Se a baixa escolaridade distancia de forma expressiva o perfil dos vereadores eleitos na RMRJ daquele dos deputados federais, a distribuição por gênero volta a aproximar as duas esferas legislativas: em ambos os casos, a representação feminina é francamente minoritária, correspondendo a 9% dos eleitos. A Tabela 12.3, com dados desagregados por município, traz informação adicional e significativa: nove dos 17 legislativos municipais de nossa RM são exclusivamente masculinos em sua composição.

Tabela 12.3 – Representação por gênero nos legislativos municipais – RMRJ (percentagem)

Município	Homens	Mulheres
Rio de Janeiro	74,5	25,5
Duque de Caxias	81,0	19,0
Nova Iguaçu	81,0	19,0
Seropédica	90,0	10,0
Nilópolis	91,7	8,3
Belford Roxo	94,4	5,6
São Gonçalo	95,2	4,8
Tanguá	95,2	4,8
Guapimirim	100,0	0,0
Itaboraí	100,0	0,0
Japeri	100,0	0,0
Magé	100,0	0,0
Mesquita	100,0	0,0
Niterói	100,0	0,0
Paracambi	100,0	0,0
Queimados	100,0	0,0
São João de Meriti	100,0	0,0
Total	91,0	9,0

Fonte: TSE.

Os vereadores das câmaras municipais da RMRJ apresentam, assim, perfil de onde se destacam as seguintes características preliminares: longe de se tratar de um corpo de novatos, a grande maioria dos vereadores da RMRJ apresenta no currículo o exercício de pelo menos um mandato legislativo; embora lugar de poucos novatos, carreiras políticas prévias ao legislativo praticamente inexistem; trata-se de um conjunto de legisladores com baixa escolaridade, masculino, com extração majoritária no comércio e na pequena empresa⁵.

Se for falsa a hipótese segundo a qual as câmaras municipais da RMRJ se veriam compostas essencialmente por vereadores de primeiro mandato, indicador da também suposta baixa institucionalização dos legislativos municipais, cabe encerrar essa seção avaliando a filiação partidária dos vereadores; aqui, a hipótese corrente sugere que o

⁵ Os dados sócio-ocupacionais foram extraídos do *survey* aplicado a uma amostra de câmaras municipais.

individualismo e o personalismo político no plano local se mostrariam muito mais severos do que o observado no plano nacional, o que se traduziria numa alocação preferencial dos vereadores em pequenas legendas – os chamados partidos de aluguel.

Ao se analisar a origem partidária dos vereadores das câmaras municipais da RMRJ, verifica-se, de fato, propriedades da dinâmica política local com efeitos limitadores sobre o horizonte da institucionalização dessas casas legislativas. Sobressai dessa dinâmica, inicialmente, um quadro partidário nitidamente fragmentado: sede de 23 legendas nominais, as câmaras municipais da Região Metropolitana – somadas todas as bancadas - são lócus de representação do número – elevado - de 14 partidos efetivos⁶. Vale assinalar que a fragmentação partidária no âmbito metropolitano manifesta-se, por um lado, na participação menos expressiva dos grandes partidos (PT, PSDB, PMDB) e dos partidos médios (PR, DEM, PSB, PP, PDT) no total das cadeiras alocadas; com efeito, enquanto tais partidos na Câmara dos Deputados obtiveram 80% das 513 cadeiras, no âmbito metropolitano, alcançaram não mais do que 61% das 276 cadeiras de vereador em disputa.

Por outro lado, a fragmentação elevada nos legislativos locais encobre fato com consequência importante sobre a perspectiva de institucionalização dessas casas legislativas: a participação expressiva aí dos partidos nanicos ou legendas de aluguel. Ora, enquanto na Câmara dos Deputados o conjunto dos partidos nanicos (legendas que não lograram obter o número mínimo de cinco cadeiras) respondeu por 3,7% dos representantes eleitos em 2010, no caso dos vereadores eleitos na RMRJ em 2008, esse percentual correspondeu a 16,3%. Vale salientar que, embora minoritária, a bancada dos vereadores oriunda de partidos nanicos ou de legendas de aluguel na RMRJ é inequivocamente significativa: a relevância desses partidos se expressa de forma evidente no fato de que superam a bancada dos três grandes partidos – PMDB, PT e PSDB -, consideradas individualmente.

⁶ Para efeito de contraste, vale lembrar que o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados no início da legislatura de 2011-2015 não passava de 10.

Tabela 12.4 – Origem partidária dos vereadores das Câmaras Municipais da RMRJ

Partido	Vereadores	%
PT	29	10,5
PMDB	43	15,6
PSDB	20	7,2
PP	13	4,7
DEM	21	7,6
PR	12	4,3
PSDB	11	4,0
PDT	21	7,6
PTB	9	3,3
PSC	17	6,2
PC do B	4	1,4
PPS	13	4,7
PV	8	2,9
PRB	10	3,6
PMN	8	2,9
PSOL	2	0,7
PHS	4	1,4
PT do B	13	4,7
PTC	4	1,4
PSL	2	0,7
PRTB	3	1,1
PRP	5	1,8
PSDC	4	1,4
Total	276	100

Fonte: TSE.

Vale assinalar que a essas legendas, mais do que a outras, se associam um conjunto de adjetivos usualmente atribuídos ao conjunto do sistema representativo brasileiro: personalização do mandato, clientelismo, assistencialismo e paroquialismo como vetores centrais do mandato representativo e da atividade legislativa. Nas duas seções seguintes verificamos, com base em dados atitudinais e comportamentais, a extensão em que esses vetores pautam a conduta e percepção dos mandatos legislativos dos vereadores da RMRJ.

2. Percepção sobre o mandato e atividade legislativa entre os vereadores da RMRJ

Ao longo do ano de 2011, aplicamos a um conjunto de 68 vereadores das câmaras municipais de sete municípios da RMRJ – Mesquita, Duque de Caxias, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Nova Iguaçu e Niterói – extenso questionário com a finalidade de identificarmos: a) as bases dos mandatos dos vereadores e suas respectivas conexões eleitorais; b) os vetores da atividade legislativa e c) a orientação mais ou menos paroquialista no exercício do mandato.

Vale aqui reiterar, antes da exposição dos resultados, dois conjuntos de variáveis que conferem sentido à indagação sobre a orientação preferencial de políticas das casas legislativas, se paroquialista ou universalista, e sobre a extensão do poder de agenda dessas casas. Por um lado, deve-se recordar que após a constituição de 1988, paralelamente à reforma tributária que beneficiou os municípios, as câmaras de vereadores tiveram seus poderes consideravelmente ampliados, sobretudo no que diz respeito à regulamentação do uso do solo urbano: se, antes de 1988, a definição dos parâmetros urbanísticos resultava de ação administrativa unilateral do executivo, com a nova constituição essa área – central à vida das cidades – passou a ser objeto de lei, de iniciativa tanto do executivo como do legislativo. Somem-se a isso as novas atribuições dos vereadores de legislar sobre os tributos municipais e de estabelecerem por iniciativa própria normas de regulamentação dos transportes, meio ambiente, posturas municipais e parâmetros de zoneamento da cidade (por meio do estabelecimento dos planos diretores e da possibilidade permanente de emendá-los).

Deve-se assinalar, por outro lado, que o escopo ampliado de novas atribuições dos legislativos locais se traduziu de forma diferenciada nos diferentes municípios do país: para a grande maioria dos pequenos municípios brasileiros – em função de suas graves insuficiências estruturais –, a ampliação de poderes trazida pela nova carta pouco ou nada significou em termos de possibilidade de conversão de poder legal em políticas. Ao contrário da realidade desses municípios, a grande maioria dos municípios que compõem a RMRJ certamente se localiza acima de um patamar mínimo de requisitos socioeconômicos, em que a capacidade de gasto e a capacidade administrativa se mostram suficientes para implementação de políticas. Numa palavra, os

vereadores nessas cidades estariam habilitados a legislar – tanto em razão de variáveis constitucionais, como de atributos socioestruturais dos seus municípios.

Com base nesses indícios institucionais e estruturais, a conclusão seria a de que os vereadores dos legislativos municipais da RMRJ se veriam habilitados a se engajar na produção de políticas por meio do processo legislativo ordinário. No entanto, as evidências atitudinais recolhidas no *survey* aplicado a vereadores de câmaras diversas da RMRJ apontam para conclusão radicalmente distinta: como mostra a Tabela 12.5, atividades estritamente de cunho legislativo – projetos de lei e emendas – certamente ocupam lugar secundário no exercício do mandato desses vereadores. O que a literatura designa por *casework* – atividade não legislativa – figura, ao contrário, como vetor fundamental da ação dos legisladores das câmaras municipais da RM.

Tabela 12.5 - Atividades legislativas e não legislativas desenvolvidas no curso do mandato – vereadores da RMRJ (percentagem)

Atividade/frequência	Frequentemente	Raramente	Nunca	Total
Atender ou encaminhar pleitos dos eleitores	98,5	1,5	0,0	100,0
Tomar a palavra em sua casa legislativa	85,3	13,2	1,5	100,0
Tratar junto à burocracia da demanda das lideranças locais	83,8	10,3	4,4	100,0
Apresentar projeto de lei	72,1	22,1	5,9	100,0
Reunir com membros do partido ou bancada	50,0	41,2	7,4	100,0
Participar na mídia, com artigos ou entrevistas	32,4	48,5	16,2	100,0
Emendar projetos de lei	27,9	51,5	20,6	100,0
Reunião com organizações corporativas	26,5	36,8	35,3	100,0

Fonte: Elaborada com base em dados obtidos em *survey* aplicado pelo autor.

Evidência indireta e significativa do não engajamento dos vereadores no processo legislativo pode ser inferida do grau de familiarização com áreas específicas de política. Ora, se a constituição faculta como atribuição exclusiva dos entes municipais o delineamento de aspectos centrais da política urbana, como a legislação sobre o uso do solo e zoneamento das cidades, além da fixação de tributos e da normatização do transporte coletivo, é de se esperar a especialização dos vereadores nessas áreas. Como a Tabela 12.6 evidencia, as áreas de política em relação às quais os vereadores podem legislar com maior autonomia, a política urbana e a política de transportes, ocupam respectivamente a quarta e sexta posição num *ranking* de conhecimento ou familiaridade por parte dos vereadores. Tão importante quanto as áreas relegadas a plano secundário é assinalar o lugar de primeira importância atribuído à rubrica genérica de “política social”, área cujas ações se desenvolvem por fora do canal legislativo, possivelmente.

Tabela 12.6 - Grau de conhecimento dos vereadores por área de política (percentagem)

Política/Grau de conhecimento	Política Social	Política de Obras	Política de Educação	Política Urbana	Política de Saúde	Política de Transportes	Política Econômica
Alto	77,9	58,8	52,9	51,5	48,5	33,8	20,6
Razoável	16,2	32,4	42,6	44,1	42,6	52,9	69,1
Baixo	4,4	7,4	2,9	2,9	7,4	10,3	8,8
Não sabe/Não respondeu	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborada com base em dados obtidos em *survey* aplicado pelo autor.

Em número certamente subestimado pelos entrevistados, já que alguns sugerem (KUSCHNIR, 2010) que metade dos vereadores eleitos na capital controla centros sociais localizados nas zonas Norte e Oeste da cidade, 37% dos vereadores das câmaras estudadas afirmaram ter pelo menos um centro social. Esse percentual sugere a centralidade de uma modalidade de *casework*, que não só se realiza por fora dos canais legislativos como também das instâncias burocráticas.

Tabela 12.7 - Vereadores com centros sociais na RMRJ

		%
Sim	25	36,8
Não	43	63,2
Total	68	100,0

Fonte: Elaborada com base em dados obtidos em *survey* aplicado pelo autor.

Se o centro social se apresenta como resultado de uma especialização extrema de mandatos assentados na prestação de serviços, em geral para segmentos situados em zonas marcadas por fortes carências, cabe destacarmos dois traços que afastam esse tipo de prestação de serviços do que a literatura norte-americana designa por *casework*: por um lado, os vereadores da RMRJ parecem ofertar um conjunto de serviços diretamente a suas respectivas clientelas sem a mediação da burocracia; por outro lado, esses serviços parecem convergir para benefícios de natureza social.

Na Tabela 12.8, inquiridos sobre as atividades priorizadas no contato com as bases, os vereadores pesquisados indicam o contato direto com os eleitores e a prestação de serviços sociais como as ações mais importantes no contato com seus redutos. Ora, somando-se essa informação à declarada familiaridade dos vereadores com a área de política social (área que atrai mais atenção do que política urbana ou política de transportes) e ao percentual dos vereadores que admitem conduzir centros sociais, o sentido assistencialista do mandato desses vereadores parece fora de dúvida.

Tabela 12.8 - Atividades priorizadas pelos vereadores no contato com as bases eleitorais (percentagem)

Contato direto com os eleitores, por meio de reuniões	1°	8,63
Prestação de serviços sociais	2°	8,25
Reuniões com lideranças locais	3°	7,75
Aparição na mídia	4°	5,75
Atendimento a pedidos materiais dos eleitores	5°	5,43

Fonte: Elaborada com base em dados obtidos em *survey* aplicado pelo autor.

Se a alocação de benefícios particularizados a eleitores, sob a insígnia de *casework*, se processa no caso norte-americano com o acionamento da burocracia por parte dos congressistas, no caso dos vereadores da RMRJ, a prestação de serviços parece prescindir dessa intermediação – na relação direta entre vereador e sua clientela. Vale destacar da Tabela 12.9 que, na correspondência recebida pelos vereadores da RMRJ, os pedidos de favores diretos têm frequência duas vezes superior à demanda de algum benefício por meio do contato com a burocracia. Cabe lembrar aqui estudo anterior (CARVALHO, 2003) em que se observa situação exatamente inversa entre os deputados federais: nesse caso, e em congruência com as conclusões sobre o congresso norte-americano, os deputados se veem, sobretudo, acionados pelos eleitores, em correspondências, para a alocação de benefícios pelo caminho da burocracia.

O retorno à definição do conceito proposto por David Mayew é fundamental, para se precisar, pela via do contraste, o significado do *casework* nas duas realidades. No caso dos deputados norte-americanos o termo se aplica, nas palavras de Mayhew (1974),

(...) aos milhares de favores que os gabinetes congressuais atendem e que geralmente não requerem ação legislativa. Estudantes de segundo grau demandam material para trabalho, soldados pedem licenças de emergência, governos locais procuram informações sobre transferências, pensionistas, pela localização de cheques per-

didados, e assim por diante. **Cada gabinete tem profissionais treinados que podem lidar com a burocracia como se toca um órgão** – apertando os pedais certos para produzir os efeitos desejados (p. 53-54).

No caso dos vereadores da RMRJ, outras propriedades se relacionam ao conceito de *casework*: os serviços têm escopo reduzido para práticas assistenciais, em relação direta entre o vereador e o cliente, sob a ausência da burocracia.

Tabela 12.9 - Conteúdo da correspondência enviada pelos eleitores (percentagem)

	Frequentemente	De vez em quando	Raramente /nunca	Total
Pedidos de favores como emprego e casa própria	66,2	17,6	16,2	100,0
Pedidos de resolução junto à burocracia municipal	33,8	32,4	33,9	100,0
Posicionamento em relação a temas políticos metropolitanos	30,9	26,5	41,2	100,0
Posicionamento em relação a temas políticos gerais	20,6	45,6	33,9	100,0
Posicionamento diante de algum tema em votação na câmara	16,2	29,4	54,4	100,0
Manifestação de acordo ou desacordo em relação ao voto	16,2	19,1	64,7	100,0

Fonte: Elaborada com base em dados obtidos em *survey* aplicado pelo autor.

Como se sabe, a oferta e reclamação de crédito pela alocação de benefícios particularizados para grupos, indivíduos ou distritos, é estratégia corrente em sistemas políticos onde o voto é personalizado. Como chamam a atenção John Carey e Mathew Shugart,

(...) a construção da reputação pessoal frequentemente se vê associada por cientistas sociais norte-americanos com o particularismo

legislativo – assegurar fundos de *pork-barrel* para projetos que beneficiam distritos específicos e fornecer serviços de despachante para a resolução de problemas individuais dos *eleitores* com a burocracia governamental (1995, p. 419, tradução nossa).

No nosso caso, o voto personalizado se traduziria em maior propensão ou engajamento na prestação de serviços sociais para clientelas localizadas.

Cabe, por fim, avaliarmos o grau de personalização do mandato entre os vereadores da RMRJ. Essa indagação se responde, em parte, no plano local dos partidos nânicos – legendas que dificilmente apresentam qualquer valor informacional em termos de política e que, portanto, devem abrigar essencialmente políticos com mandatos sustentados na reputação pessoal, em geral cultivada pela oferta de benefícios particularizados a determinadas clientelas. A Tabela 12.10, que apresenta a distribuição das frequências da parcela de importância creditada pelos vereadores ao partido e aos esforços pessoais na obtenção do mandato, traz informação nova.

Se o percentual médio atribuído pelos vereadores à participação dos esforços pessoais na obtenção do mandato se situa ligeiramente acima do valor encontrado na Câmara dos Deputados (79% e 75%, respectivamente), deve-se chamar a atenção para o valor modal de 100%: por essa medida os vereadores da RMRJ de forma mais frequente não atribuem qualquer importância ao partido na obtenção da cadeira legislativa. Esse dado certamente sugere uma personalização do mandato mais severa nos legislativos locais do que no legislativo federal. E, como sabemos, o coeficiente de personalização do mandato guarda relação estreita com o paroquialismo, com políticas distributivas e assistenciais no plano do exercício do mandato.

Tabela 12.10 - Grau de Personalização do mandato - % do peso dos esforços pessoais

Média	79,16
Mediana	80,00
Moda	100,00

Fonte: Elaborada com base em dados obtidos em *survey* aplicado pelo autor.

3. Notas sobre a atividade legislativa em dois municípios da RMRJ: Rio de Janeiro e Japeri

Nesta seção, avaliamos evidências sobre o exercício – e não mais a percepção – do mandato legislativo em duas câmaras de municípios que compõem a RMRJ: Rio de Janeiro e Japeri⁷. Municípios polares em uma série de indicadores⁸ como o IDH, PIB *per capita*, população e posição no interior da RMRJ, convergem em um aspecto: embora habilitados, tanto do ponto de vista institucional como socioestrutural, a sediar assembleias aptas a desempenhar papel proativo no campo da legislação, em ambos os casos essa possibilidade não se verifica: nas duas câmaras municipais – Rio de Janeiro e Japeri - os vereadores consagram lugar marginal à função legislativa.

Em levantamento e classificação da produção legislativa ordinária da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, ao longo da legislatura 2001-2004, D´Avila Filho e colaboradores (2011) verificam que, do universo das proposições apresentadas, 57% correspondeu a moções, 29% a indicações e somente 4% a projetos de lei. Padrão semelhante – de lugar residual ocupado pelas iniciativas de lei na produção legislativa ordinária – marcou os três primeiros anos (2009/2010/2011) das atividades da Câmara Municipal na presente legislatura. Como mostra a Tabela 12.11, os projetos de lei apresentados ocupam lugar marginal; as indicações, por seu turno, figuram nas duas Câmaras como a modalidade de proposição dotada de maior destaque (no caso do Rio de Janeiro, situam-se atrás somente das moções).

⁷ Como dissemos, o presente trabalho tem caráter exploratório. Traz tão somente resultados preliminares.

⁸ O município de Japeri tem 100.000 habitantes, o menor IDH da RMRJ, embora com valor médio (0,724) e PIB *per capita* de 3.972,33 reais. O Rio de Janeiro, por seu turno, com população de 6.182.710 habitantes, apresenta o segundo IDH da RM (0,842) e PIB *per capita* seis vezes superior àquele de Japeri: 19.243,95 reais.

Tabela 12.11 – Proposições apresentadas na Câmara Municipal de Japeri (2009-2011)

Proposição	Total	Porcentagem (%)
Indicações	164	49,54
Decreto legislativo	95	28,7
Moções	34	10,27
Projeto de lei	32	9,66
Leis aprovadas	6	1,81
Emenda à lei orgânica	0	0
Projeto de resolução	0	0
Substitutivos	0	0
Emendas e subemendas	0	0
Vetos	0	0
Pareceres	0	0
Requerimentos	0	0

Fonte: Câmara Municipal de Japeri.

Ora, se as evidências atitudinais sugeriam a sustentação/reprodução dos mandatos parlamentares em uma modalidade de *casework* pautada por duas propriedades - oferta de favores de natureza social e implementação desses favores por fora da instância legislativa -, as evidências comportamentais trazem à luz um segundo vetor que estaria a pautar a conduta dos vereadores: em consonância com o modelo distributivo, a alocação de benefícios particularizados para grupos específicos e regiões delimitadas e a atribuição de crédito pessoal pela ação implementada.

Para se compreender a congruência das indicações legislativas com esse vetor, vale aqui recordar passagem clássica de Mayhew (1974) sobre uma das dimensões centrais da atividade legislativa dentro da perspectiva distributivista:

(...) uma segunda atividade pode ser chamada de reivindicação de autoria (*credit claiming*), definida aqui como uma ação voltada a gerar a crença em um ator político relevante (ou atores) de que se é pessoalmente responsável por ter levado o governo, ou uma de suas unidades, a produzir algo que o ator (ou os atores) considera desejável (p. 52-53).

A reivindicação de crédito incidirá sobre o que se designa por benefícios particularizados do governo, os quais se revestem de duas qualidades:

(1) cada benefício a um grupo, área geográfica ou indivíduo específico, de forma que a unidade que recebe seja de escala que permita a um único congressista ser reconhecido... como aquele apto a reclamar a autoria pelo benefício; (2) cada benefício é transferido numa forma aparentemente *ad hoc*, de forma a parecer que o congressista foi responsável por sua alocação (MAYHEW, p. 54).

Ora, as indicações pela forma e pela matéria tratam-se, sem qualquer dúvida, de instrumento de reivindicação de crédito dos vereadores pela alocação de benefícios particularizados por meio do executivo e de suas agências (grifo nosso). Na sua mecânica, como operam? O vereador indica ao prefeito a necessidade de uma intervenção – por via de regra, pavimentação, saneamento, iluminação de ruas das cidades. A autoria da reivindicação e pequena escala do objeto são propriedades da totalidade das indicações – o que as tornam um instrumento completamente adequado a ações com orientação distributivista. Nas tabelas seguintes, arrolamos as áreas temáticas das indicações na Câmara Municipal de Japeri.

Tabela 12.12 – Indicações dos vereadores da CMJ ao poder executivo – 2009-11

Vias públicas	90	38%
Saneamento básico	72	30%
Iluminação pública	33	14%
Ensino público	28	12%
Ação governamental	28	12%
Esporte/Lazer	26	11%
Saúde pública	25	10%
Eventos públicos	11	5%
Arborização	10	4%
Limpeza pública	10	4%
Total	239	100%

Fonte: Câmara Municipal de Japeri.

Se há um forte vetor, provavelmente hegemônico, de distributivismo no conjunto das proposições apresentadas pelos vereadores de duas casas legislativas da RMRJ – Rio de Janeiro e Niterói -, vetor que se manifesta na modalidade, majoritária, das indicações, a operacionalização desse instrumento requer pesquisa adicional. Uma série de perguntas se impõe para a mensuração do sentido desse instrumento de legislação: a) as indicações obedeceriam tão somente a uma lógica pluralista de articulação de interesses desagregados pelos representantes e implementados pelo estado?; b) numa outra perspectiva, as intervenções propostas pelos vereadores são implementadas e em que extensão? Podem se servir de uma reivindicação de crédito simbólica? Os vereadores da base governista têm suas indicações atendidas com maior frequência do que os vereadores de oposição?

A indagação mais relevante – em nosso entender – se reporta, no entanto, à articulação entre o mandato orientado para serviços sociais – identificado nas respostas do *survey* - e o mandato orientado para alocação de benefícios particularistas por meio do executivo – identificado em evidências comportamentais. Trata-se de vetores concorrentes ou combinados da atuação legislativa, ou, pode-se identificar uma orientação hegemônica entre os vereadores da RMRJ? E em que extensão?

Considerações finais

Com base no mapeamento da estrutura e da dinâmica do poder local da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por meio da análise do padrão de representação e da produção legislativa no âmbito das câmaras municipais da região, chegamos a uma conclusão que apresenta impacto substantivo sobre os prospectos de governança do território metropolitano: o *deficit* na produção legislativa, identificado como característica comum a todas as câmaras municipais, pode e deve ser lido como *deficit* de política; reitera, por outra via, o diagnóstico já conhecido sobre a insuficiência da instância municipal diante de uma agenda de temas que demandam tratamento em escala metropolitana. Os municípios da RMRJ, com efeito, se mostram politicamente insuficientes não só pela incompatibilidade entre o arranjo institucional municipal e um elenco de temas que transbordam o âmbito local, mas também pelo fato de abdicarem, por meio de seus representantes

nos legislativos locais, de legislar sobre uma ampla gama de áreas de política transferida pela constituição de 1988 às câmaras municipais como áreas de deliberação, a saber: tributos municipais, definição dos parâmetros urbanísticos, regulamentação dos transportes, meio ambiente, posturas municipais e parâmetros de zoneamento da cidade.

Com perfis marcadamente paroquiais e sujeitos a um conjunto de incentivos em que a reprodução dos mandatos está associada a uma modalidade específica de política distributiva – atividades de *casework* de natureza assistencialista e clientelista –, os representantes dos legislativos municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro abdicaram da tarefa constitucional de legislar sobre áreas substantivas de política. Como resultado dessa dinâmica representativa, verificam-se a um só tempo o *deficit* de política e a atrofia dos legislativos municipais. No caso do Rio de Janeiro, não seria descabida a hipótese segundo a qual essa atrofia se traduz na sobreposição dos centros sociais aos legislativos municipais como *locus* privilegiado de ação dos representantes, em reprodução de uma gramática clientelista que remonta à montagem da máquina chaguista. Certamente, em meio a esse cenário de desinstitucionalização e despolitização, compromete-se a possibilidade de estabelecimento de mecanismos de governança metropolitana, mesmo aqueles arranjos mais tênues, como as redes de cooperação intermunicipal. Refém do paroquialismo, do clientelismo e de uma modalidade específica de distributivismo, o poder local na Região Metropolitana do Rio de Janeiro se vê comprometido, portanto, por uma dupla insuficiência: de um lado, uma insuficiência de escala e, de outro, uma insuficiência institucional que bloqueia a alavancagem de mecanismos de governança intra ou supramunicipais.

Referências

ABRUCIO, F. L.; COUTO, Cláudio Gonçalves. **Governando a cidade?** A força e a fraqueza da câmara municipal paulistana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 9, p. 57-65, 1995.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan: 2000.

CAREY, John; SHUGART, Mathew. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formula. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

D'ÁVILA Filho, P. M. *et al.* Produção legislativa e intermediação de interesses:

uma análise das indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2011. (mimeo).

DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

KUSCHNIR, Karina. **Eleições e representações no Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NUAP, 2000.

KUSCHNIR, Karina. Clientelismo revisitado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 dez. 2010. p. 33.

MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

PEGURIER, F. J. H. **Carreiras Políticas e a Câmara dos Deputados**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2009.

SARMENTO, C. E. **Chagas Freitas**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Governança empreendedorista: a modernização neoliberal

Orlando Alves dos Santos Junior

Resumo: Argumenta-se neste artigo que estão em curso diversas mudanças na cidade do Rio de Janeiro, que caminham na direção do que tem sido denominado governança empreendedorista neoliberal, envolvendo um processo de destruição criativa de estruturas urbanas, de arranjos institucionais de gestão e de regulações do espaço urbano. Em especial, há que se considerar o contexto de preparação da cidade do Rio de Janeiro para receber dois megaeventos esportivos, a Copa do Mundo de 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016. Sustentado por uma coalizão de interesses econômicos, políticos e sociais, este projeto parece atingir de forma específica a configuração urbana de certos espaços, notadamente a Barra da Tijuca, a Área Portuária e a Zona Sul, apontando na direção do aprofundamento das desigualdades socioespaciais da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, pode-se dizer que as mudanças em curso caminham na direção do que se poderia denominar modernização neoliberal.

Palavras-chave: cidade neoliberal, governança empreendedorista, urbanização neoliberal, conflitos urbanos, megaeventos esportivos

Abstract: It is argued in this article that various ongoing changes are taking place in the city of Rio de Janeiro, moving towards what has been called neoliberal entrepreneurial governance, involving a process of creative destruction of urban structures, institutional arrangements and management regulations of urban space. In particular, it is necessary to consider the context of the preparation of the city of Rio de Janeiro to host two sports mega events, the 2014 World Cup and the 2016 Olympic Games. Supported by a coalition of economic, political and social interests, this project seems to reach specifically the urban configuration of certain spaces, especially Barra da Tijuca, the Port Area and the South Zone, pointing towards the deepening of socio-spatial inequalities in the city of Rio de Janeiro. In this sense, it is possible to state that the current changes move toward what might be called neoliberal modernization.

Keywords: neoliberal city, entrepreneurial governance, neoliberal urbanization, urban conflicts, sports mega events

Introdução

Argumenta-se neste artigo que estão em curso diversas mudanças na metrópole fluminense, em especial na cidade do Rio de Janeiro, que caminham na direção do que tem sido denominado governança empreendedorista neoliberal, envolvendo um processo de destruição/criação de estruturas urbanas, de arranjos institucionais de gestão e de regulações do espaço urbano. Tomando como base a concepção de neoliberalização como processo, a hipótese seria de que a crescente adoção do empreendedorismo urbano não ocorreria em todos os municípios da metrópole fluminense, apesar de alguns dos seus princípios serem amplamente difundidos, mas seria um processo verificado centralmente no município do Rio de Janeiro. Na capital, a governança empreendedorista emergiria e progressivamente se consolidaria mediante um processo interativo com as múltiplas gramáticas políticas que marcam a trajetória da metrópole, de forma a promover uma nova rodada de mercantilização da cidade.

Em especial, há que se considerar o contexto de preparação da cidade do Rio de Janeiro para receber dois megaeventos esportivos, a Copa do Mundo de 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016. Parece haver fortes indícios de que esses dois megaeventos estão associados a profundas mudanças na reestruturação urbana da cidade e no seu padrão de governança urbana, sustentada por uma coalizão de interesses econômicos, políticos e sociais que conduz esse projeto. Em outras palavras, esses megaeventos se constituíam em veículos por meio dos quais estaria ocorrendo a mercantilização da cidade. O processo parece atingir de forma específica a configuração urbana¹ de certos espaços, notadamente a Barra da Tijuca, a Área Portuária e a Zona Sul, apontando na direção do aprofundamento das desigualdades socioespaciais da cidade do Rio de Janeiro.

As mudanças em curso parecem estar em grande medida legitimadas discursivamente pela realização desses megaeventos e do suposto legado social que os mesmos seriam capazes de proporcionar à cidade. Nessa perspectiva, a Prefeitura do Rio de Janeiro denomina Projeto Olímpico o conjunto de intervenções planejadas para a cidade, incorporando sob essa marca tanto as intervenções vinculadas à Copa

¹ A noção de configuração urbana é utilizada para expressar uma configuração espacial específica, nos termos definidos por Harvey (2013), de um arranjo envolvendo forças produtivas e relações sociais em determinado espaço.

do Mundo 2014 como aquelas vinculadas às Olimpíadas de 2016, o que permite interpretar estas mudanças como um projeto de modernização neoliberal.

Assim, para alcançar o objetivo proposto, o artigo está estruturado em seis partes. Na primeira resgatam-se as principais características da emergência da governança empreendedorista de caráter neoliberal nos países centrais, de forma a poder discutir a eventual especificidade da sua difusão e adoção pelas cidades brasileiras. Em seguida, na segunda seção, discute-se a adoção da governança empreendedorista no contexto específico da cidade do Rio de Janeiro, levando-se em conta as múltiplas gramáticas políticas que marcam sua trajetória. Dando sequência, busca-se discutir a urbanização neoliberal no Rio de Janeiro a partir do processo de destruição/criação envolvendo (i) a renovação urbana e a urbanização neoliberal (terceira seção), (ii) os arranjos institucionais de gestão (quarta seção) e (iii) as regulações urbanas (quinta seção). Por fim, nas considerações finais, observa-se esse processo como uma forma de constituição de uma nova coerência estruturada que permitiria criar novas condições de produção e reprodução do capital, e os novos conflitos que daí emergem.

Cabe registrar que, dado o fato de essas mudanças estarem em curso, muitas das formulações apresentadas neste artigo, mesmo sendo resultados de pesquisa, ainda mantêm um caráter ensaístico, estando sujeitas à avaliação crítica, constituindo-se em novas hipóteses de pesquisa.

1. Considerações sobre a emergência da governança empreendedorista nos países centrais²

Os processos de neoliberalização expressariam a progressiva substituição das ideias e políticas vinculadas ao que poderia ser denominado liberalismo social³, ou políticas keynesianas, pelas ideias e políticas neoliberais. De início, é preciso considerar que o liberalismo social também se manifestou de forma diferenciada nos diversos países e contextos nacionais considerados. Mas pode-se, de uma forma

² A primeira e a segunda seções deste artigo retomam ideias e proposições de Ribeiro e Santos Junior em 2013.

³ David Harvey caracteriza as políticas vigentes antes do neoliberalismo de liberalismo embutido (HARVEY, 2008).

muito sintética, caracterizá-lo como a combinação dos princípios do liberalismo clássico, sobretudo o foco no indivíduo e a ênfase no mercado, com o Estado-nação redistributivo que teria o papel de intervir para garantir algumas das condições econômicas fundamentais para o exercício das liberdades individuais defendidas. Entre as intervenções aceitas e justificadas estavam as políticas de habitação pública e de zoneamento urbano, as leis antitruste, as políticas de segurança alimentar e de renda mínima. Em síntese, o argumento mais importante para justificar essas intervenções estava fundado na ideia da imperfeição dos mercados autorregulados, que poderiam colocar em risco o funcionamento da sociedade sem a intervenção promovida pelos governos (HACKWORTH, 2007).

Como diversos autores apontam, existe uma relação entre a ascensão do neoliberalismo nos países centrais e a emergência de um novo padrão de governança, caracterizada pelo empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005; HACKWORTH, 2007), entendendo por governança um certo padrão de interação entre o governo, a sociedade e o mercado (SANTOS JUNIOR, 2001). Assim, juntamente com a difusão dos princípios neoliberais, estar-se-ia assistindo a uma “reorientação das posturas das governanças urbanas (...) nos países capitalistas avançados”, onde “a abordagem ‘administrativa’, tão característica da década de 1960”, estaria sendo substituída por “formas de ação iniciadoras e ‘empreendedoras’ nas décadas de 1970 e 1980.” (HARVEY, 2005, p. 167). De fato, o autor se refere a um padrão de governança que está intimamente associado à adoção dos princípios do neoliberalismo⁴ no âmbito dos governos locais. Por essa razão, esse padrão será aqui denominado governança empreendedorista neoliberal.

Segundo Harvey (2005), a governança empreendedorista neoliberal seria caracterizada por três elementos centrais:

- (i) A constituição de uma coalização de poder, que sustenta a governança empreendedorista, conformada em torno da “(...)

⁴ Entende-se, com Harvey (2008, p. 2), que “(...) o neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar um quadro institucional apropriado a tais práticas”. Nesse sentido, a neoliberalização como processo expressaria o conjunto de práticas visando a mercantilização das cidades.

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) A promoção de atividades empreendedoras, por parte da co-alização de poder e da parceria público-privada, subordinadas ao mercado, que, como todas as demais atividades capitalistas, estão “sujeitas a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado”. (p. 173);
- (iii) O enfoque do empreendedorismo urbano está ligado a lugares específicos da cidade, capazes de atrair o capital privado e proporcionar rentabilidade aos investimentos, e não ao conjunto do território, o que implicaria em grandes riscos de aumento das desigualdades socioterritoriais.

Nesse contexto, a ascensão do neoliberalismo, o acirramento da competição interurbana e a difusão do empreendedorismo urbano trariam diversas implicações para a dinâmica das cidades. Tomando como referência a abordagem de Harvey (1995), pode-se destacar algumas dessas implicações.

Como argumenta o autor (HARVEY, 1995, p. 180) “(...) 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”. Entre os efeitos desse processo, pode-se destacar o aumento da flexibilidade espacial das empresas e do capital, decorrente das novas posturas adotadas pelo empreendedorismo urbano. Entretanto, ao mesmo tempo, as medidas promovidas também tenderiam a gerar processos homogeneizadores entre as cidades, na medida em que as estratégias inovadoras que estariam sendo adotadas pelas mesmas, com o objetivo de se tornar atraentes como centros culturais e de consumo, tenderiam a ser replicadas e copiadas pelas demais cidades, o que poderia tornar efêmeras as vantagens competitivas eventualmente alcançadas.

Nesse contexto, na busca pela atração de capitais, poderia se constatar a proliferação de projetos especulativos, de alto risco, pelas admi-

nistrações locais, o que seria expresso na multiplicação de projetos de turismo, de espetáculos culturais e de eventos esportivos.

Além disso, a governança da cidade cada vez mais se assemelharia à governança das empresas privadas, o que permitiria caracterizá-la como uma governança empreendedorista corporativa empresarial, ou de governança empreendedorista neoliberal. Nessa perspectiva, a ênfase da gestão recairia sobre os lugares ou áreas da cidade capazes de atrair investidores, e não mais sobre o conjunto do território, o que poderia agravar as desigualdades intraurbanas e gerar processos de decadência ou abandono das áreas negligenciadas.

Esse processo seria atravessado por muitas contradições que abririam novas possibilidades de ação política envolvendo disputas em torno dos projetos de cidade. Nessa perspectiva, uma das características dos processos de neoliberalização seria a emergência de novos conflitos urbanos em torno da produção, gestão e apropriação da cidade (HACKWORTH, 2007).

Apesar de esse processo ter sido reconhecido inicialmente nos países centrais, também se verifica a transformação da governança urbana das cidades brasileiras na perspectiva da governança empreendedorista neoliberal, marcada por especificidades, como todas as demais cidades. De fato, o neoliberalismo pode ser considerado, como argumenta Hackworth (2007, p. 11), um “(...) processo altamente contingente que se manifesta, e é vivido de forma diferente, através do espaço. A geografia do neoliberalismo é muito mais complicada do que a ideia do neoliberalismo”.⁵

Nesse sentido, parece útil o conceito de neoliberalismo realmente existente, tal como formulado por Theodore, Peck e Brenner (2009), isto porque o neoliberalismo não deveria ser concebido como um sistema acabado, mas como um processo de transformação socioespacial. Assim, os autores propõem uma contextualização dos “processos contemporâneos de neoliberalização como catalizadores e expressões de um processo de destruição criativa do espaço político-econômico existente, e que se dá em múltiplas escalas geográficas.” (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009, p. 3). A neoliberalização, portanto, seria caracterizada por uma dinâmica que envolveria a destruição/criação

⁵ Nas palavras do autor: “Neoliberalism (...) is a highly contingent process that manifests itself, and is experienced differently, across space. The geography of neoliberalism is much more complicated than the idea of neoliberalism.” (HACKWORTH, 2007, p. 11), tradução livre do autor.

de instituições, marcos regulatórios e estruturas urbanas adequadas à dinâmica de acumulação de capital em um mercado desregulamentado, funcionando com base nos princípios neoliberais.

Para compreensão desse processo, de forma especial, é preciso levar em consideração “as interações, dependentes das trajetórias e contextualmente específicas, que ocorrem entre os marcos regulatórios herdados, por um lado, e os projetos emergentes de reformas neoliberais orientados para o mercado, por outro. Ou seja, projetos cuja aparência e conexões substantivas os definem como significativamente neoliberais (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009, p. 3)” .

2. A emergência da governança empreendedorista no contexto das múltiplas gramáticas políticas no Rio de Janeiro

A governança urbana, característica das políticas keynesianas ou do liberalismo social, poderia ser caracterizada por uma postura administrativa, tal como argumentou Harvey (2005), na medida em que estava baseada no desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado, tendo como objeto o conjunto do território, fundado em uma certa aliança de classes que compunha a coalizão de poder no qual se sustentava. De certa forma, portanto, pode-se dizer que essa abordagem administrativa, como padrão de relação entre o poder público, o mercado e a sociedade, se assemelharia à gramática política identificada por Nunes (2003) como universalismo de procedimentos, característica do Estado moderno, marcada pela impessoalidade e por mecanismos democráticos de controle do poder público.⁶

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer a especificidade do liberalismo social ou do keynesianismo no Brasil, se é que se pode caracterizar as políticas públicas que se desenvolveram no país ao longo dos anos 1950-1980 dessa forma. Do mesmo modo, a governança urbana que prevaleceu na maior parte das cidades brasileiras dificilmente poderia ser caracterizada como administrativa ou como marcada por universalismos de procedimentos.

⁶ Edson Nunes define gramáticas políticas como “(...) padrões institucionalizados de relações (...) que estruturam a relação entre sociedade e instituições formais (...)”. E entende que apenas o universalismo de procedimentos “(...) reflete claramente a lógica do moderno mercado capitalista” (2003, p. 17).

Partindo da análise de Nunes sobre as gramáticas políticas no Brasil, argumenta-se que para compreender o padrão de governança urbana que se estruturou nas cidades da metrópole do Rio de Janeiro, dever-se-ia identificar as diversas gramáticas, ou padrões de governança, que estruturaram a relação entre o poder público, o mercado e a sociedade. Tomando como referência a formulação de Ribeiro e Santos Junior (2013) em torno das gramáticas políticas das cidades brasileiras, pode-se, de forma esquemática, identificar três padrões de governança urbana particularista que coexistiram, juntamente com a lógica do universalismo de procedimentos, na organização e no funcionamento da administração urbana das cidades, em razão da fragilidade das instituições de gestão democrática. Como consequência, verificar-se-iam inúmeros bloqueios na adoção dos necessários instrumentos de planejamento e gestão pública necessários para a afirmação da lógica do universalismo de procedimentos. São estes os padrões:

- a) O clientelismo urbano. O clientelismo, segundo Nunes (2003, p. 28), é fundado em relações de troca restritas, que envolvem a “expectativa de relações pessoais futuras”, sem tradução em qualquer tipo de regulamento jurídico-formal. No Brasil, este padrão de privatização do poder local foi brilhantemente descrito por Vitor Nunes Leal (1976) na expressão ‘coronelismo, enxada e voto’, e se traduz nas condições urbanas da periferia fluminense nas práticas de assistencialismo, no contexto de desigualdades sociais, ausência de cidadania e do voto localista. A representação e o funcionamento do Poder Legislativo Municipal são marcados por esta lógica, e o controle de parte da administração pública torna-se a principal estratégia na mediação do acesso pela população dos bens e serviços urbanos. Ao mesmo tempo, o clientelismo urbano é alimentado por práticas assistencialistas prestadas por organizações filantrópicas e pela conivência e proteção a um conjunto de ilegalidades urbanas associadas aos interesses dos circuitos da economia subterrânea das cidades (comércio ambulante, vans, loteamentos de terra, etc.) dando nascimento a favelas e loteamentos irregulares. Os agentes e organizações vinculados às práticas clientelistas se apropriam e usam os recursos públicos para prestar, de forma privada e seletivamente, serviços urbanos coletivos que deveriam ser providos pelas prefeituras municipais. Nos últimos

anos, percebe-se uma reconfiguração dessa lógica pelo controle dos territórios populares pela criminalidade e pela presença de seus representantes nas Câmaras de Vereadores, como é o caso do fenômeno das milícias no Rio de Janeiro. Este padrão de governança mostra grande força na periferia da metrópole, em especial na Baixada Fluminense, e na periferia da cidade do Rio de Janeiro.

- b) O patrimonialismo urbano. O patrimonialismo tem origem na formulação de Weber em torno das formas de dominação legítima, vinculada à dominação de caráter tradicional, e seria caracterizado pela ausência de distinção entre as esferas pública e privada e pelo exercício do poder ancorado no “pleno direito pessoal” (WEBER, 1999, p. 152). No caso do patrimonialismo urbano, esta lógica estaria associada à prática dos agentes vinculados à dinâmica mercantil da acumulação urbana, representados pelas empreiteiras de obras públicas e concessionárias dos serviços públicos, entre elas o poderoso setor de transportes coletivos e os do mercado imobiliário. Seu poder deriva do seu poder econômico e da sua capacidade de controlar parte da máquina pública e certas agências governamentais, capazes de garantir a sua reprodução econômica e política. O patrimonialismo mostra grande força em toda a metrópole do Rio de Janeiro, compondo as principais coalizões de poder que governam o Estado, a Capital e as cidades da metrópole fluminense.
- c) O corporativismo urbano. O corporativismo foi entendido classicamente como uma forma de racionalidade e de organização vinculada ao mundo do trabalho, institucionalizado, hierarquizado e garantidor do monopólio da representação dos segmentos organizados e reconhecidos pelo sistema. No Brasil, esta lógica teria sido utilizada “como uma tentativa de controlar e organizar as classes inferiores através da sua incorporação ao sistema” (NUNES, 2003, p. 39-40). O corporativismo urbano decorre da organização de uma pluralidade de grupos sociais e da sua presença nos espaços de participação abertos, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988, principalmente os conselhos setoriais de políticas públicas. De certa forma, a emergência do corporativismo urbano nas cidades brasileiras representou um alargamento dos espaços de representação e

participação da sociedade em relação ao corporativismo clássico fundado nas organizações sindicais. Nessa perspectiva, pode-se considerar que o corporativismo urbano contribuiria para a criação das condições para uma gestão das cidades fundada no universalismo de procedimentos. E, de fato, nos poucos municípios da metrópole fluminense onde a correlação de forças levou ao comando das prefeituras coalizões de forças mais progressistas comprometidas com a constituição de uma esfera pública democrática, ocorreram alguns avanços nessa direção. No entanto, a frágil cultura cívica e o baixo associativismo vigente na metrópole fluminense (RIBEIRO; AZEVEDO; SANTOS JUNIOR, 2012), por um lado, bem como a fragmentação e reconfiguração dos movimentos sociais durante a década de 2000, por outro, vêm dificultando a constituição de uma aliança entre o escasso mundo civicamente organizado e o vasto segmento da população urbana que se mobiliza politicamente apenas de maneira pontual e temporária, o que impede o corporativismo urbano de se transformar em uma base de sustentação do universalismo de procedimentos como padrão de gestão. Como apontam Ribeiro e Santos Junior (2013, p. 34), “(...) o resultado é que, muitas vezes, as experiências participativas resultam no atendimento dos interesses dos segmentos organizados, sem forçar a adoção de um universalismo de procedimentos, pressuposto da constituição de uma esfera democrática e de uma burocracia planejadora”. O corporativismo urbano mostra grande força na capital, onde os setores populares ainda demonstram alguma capacidade de organização e pressão sobre o poder público, se enfraquecendo à medida que se afasta na direção da periferia.

Assim, a partir da análise aqui delineada, cada um desses padrões de governança – ou cada uma dessas gramáticas políticas – se expressaria em arranjos institucionais próprios de relação entre o poder público, a sociedade e o mercado, e estaria fundado em certa aliança de classe e em coalizões de poder na metrópole do Rio de Janeiro. Universalismo de procedimentos, clientelismo, patrimonialismo e corporativismo se combinariam conformando a lógica da governança no Rio de Janeiro, variando o peso de cada uma dessas gramáticas segundo o território considerado, de acordo com a coalização de poder e com a

aliança de classes que hegemonizam os governos municipais e o governo estadual. Consequentemente, os princípios keynesianos ou do liberalismo social se expressariam, no contexto do Rio de Janeiro, através dessas diferentes lógicas. Em outras palavras, a metrópole do Rio de Janeiro seria caracterizada pela coexistência de padrões de governança muito diferentes daqueles existentes nos países centrais. Além disso, a metrópole fluminense é marcada internamente por fortes desigualdades sociais e econômicas, e cada uma dessas gramáticas se expressaria de forma diferenciada em cada município, sustentada por alianças de classe e coalizões de poder específicas. Nesse contexto, a hipótese seria de que a crescente adoção do empreendedorismo urbano neoliberal ocorreria centralmente no município do Rio de Janeiro, através de um processo interativo com essas múltiplas gramáticas, envolvendo, nos termos propostos por Theodore, Peck e Brenner (2009):

- a) o desmantelamento e a destruição de estruturas urbanas, arranjos institucionais e regulações vinculadas às gramáticas existentes no município do Rio de Janeiro e à história da cidade, visando a desregulamentação da economia, a promoção de uma nova rodada de mercantilização da cidade e o fechamento dos espaços públicos de participação a elas vinculados.
- b) a construção de novos espaços urbanos, instituições, modalidades de gestão pública e de regulação institucional adequados aos princípios do neoliberalismo e à governança urbana empreendedorista neoliberal.
- c) a manutenção de espaços urbanos, arranjos institucionais e regulações públicas anteriores que são fundamentais para o exercício do poder da nova coalização empreendedorista, na medida em que esta tem que compor com as antigas coalizões de poder vinculadas à trajetória política da cidade e às suas diferentes gramáticas, universalismo de procedimentos, clientelismo, patrimonialismo e corporativismo.

Como argumentam Ribeiro e Santos Junior (2013), esse processo de neoliberalização ocorreria em um contexto nacional marcado por um aparente paradoxo de implementação de políticas redistributivas pelo governo federal, mas em um padrão que poderia ser identificado como *keynesianismo neoliberal* (RIBEIRO, 2013). Nesse sentido, tendo

em vista condições internacionais altamente favoráveis, o Estado brasileiro tem implementado políticas neokeynesianas buscando reconstruir as condições da circulação do capital e da força de trabalho, que simultaneamente subordinam as decisões relativas aos recursos do fundo público à lógica do mercado e aos interesses dos grandes empresários. Ao mesmo tempo, são adotadas políticas visando dinamizar a demanda efetiva por meio de diversas medidas, entre as quais se pode destacar a criação e expansão do crédito ao consumidor, a transferência direta de renda para os grupos sociais menos favorecidos, e o aumento real do salário-mínimo. Tais políticas podem ser caracterizadas como redistributivas na medida em que incidem sobre as condições de reprodução social das classes populares. Nessa direção, poder-se-ia caracterizá-las como redistributivas políticas, tais como as vinculadas ao programa Bolsa Família e ao programa Minha Casa Minha Vida. Mas essas políticas redistributivas são desenvolvidas no contexto de municipalização e descentralização das políticas sociais, no qual os municípios passam a assumir cada vez mais responsabilidades na gestão das mesmas. Nesse contexto, as políticas neoliberais parecem emergir com força no âmbito local, em especial nos espaços metropolitanos. Assim o resultado da adoção desse conjunto de políticas nacionais e locais permitiria caracterizar, com efeito, um padrão de governança nacional que poderia ser denominado *keynesianismo neoliberal*.

Mas para que ocorra um processo de neoliberalização no plano local, torna-se necessário instituir um novo padrão de gestão nas cidades, fundado no mercado autorregulado e na propriedade privada como os únicos mecanismos de acesso ao solo e aos equipamentos urbanos necessários à reprodução social. O conceito de neoliberalização expressaria exatamente a ampliação da mercantilização nas esferas da reprodução da vida, antes também ancoradas em regras ou convenções sociais e culturais que limitavam o pleno funcionamento do mercado autorregulado (HARVEY, 2008; 2012; THEODORE; PECK; BRENNER, 2009). Diferentemente do que normalmente se pensa, a neoliberalização não representaria o fim de qualquer regulação pública do mercado, tendo em vista que a reprodução do capital requer um espaço estável e seguro para a sua circulação, o que demanda a existência de instituições de regulação que funcionem segundo a sua lógica.

A neoliberalização possibilita identificar esse processo como uma nova rodada de mercantilização, na medida em que o desenvolvimento do capitalismo seria marcado por períodos de adoção de proteções

sociais e por períodos de liberalização em direção ao mercado (POLANYI, 2000). No período mais recente da história do capitalismo, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, ocorreram mudanças nos marcos regulatórios dos Estados nacionais, no sentido de expandir direitos e proteções sociais que permitiram que a reprodução social ocorresse parcialmente fora da esfera mercantil. Tais mudanças foram fortemente impulsionadas por lutas sociais envolvendo o conflito capital-trabalho e as disputas intracapitalistas, o que resultou em diferentes graus de desmercantilização da reprodução social segundo cada contexto nacional. Nessa perspectiva, a neoliberalização expressaria exatamente um novo processo de enfraquecimento ou destruição dessas instituições e políticas vinculadas aos direitos e proteções sociais e sua substituição por outras ancoradas na lógica do mercado.

Mas esse novo ciclo de mercantilização também é um processo atravessado por disputas e lutas de classes sociais cuja transformação não evolui de maneira coerente, mas envolve diversas contradições. Com efeito, os processos de neoliberalização acontecem de forma diferenciada e heterogênea, no âmbito das diversas escalas territoriais e instituições consideradas (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009). Ao mesmo tempo, esse processo também ocorre condicionado pelos efeitos da dependência de trajetória das instituições e instâncias regulatórias. Assim, as transformações vivenciadas pelos diferentes contextos sociais não apenas dependem do ponto de partida (grau de regulação e proteção social alcançados na fase anterior) como também dos processos concretos e dos resultados obtidos nos processos de neoliberalização e de resistência. Dessa forma, deve-se levar em consideração as bases ideológicas e históricas existentes em cada contexto social. Assim, as sociedades que construíram regimes de bem-estar social que se enraizaram culturalmente podem ter desenvolvido posturas e posicionamentos coletivos em torno da universalização do acesso a certas esferas da reprodução social que podem se traduzir em resistências, mais ou menos amplas, à nova rodada de mercantilização. Nesse caso, pode-se, por exemplo, pensar certas políticas públicas da cidade, como apontam Ribeiro e Santos Junior (2013, p. 30-31):

A conquista do transporte urbano como direito social a ser assegurado pelo poder público pode dificultar a sua transformação em serviços privados organizados exclusivamente pela lógica mercantil. Pode-se ainda pensar nessa direção, de maneira um pouco mais

genérica, o quanto a trajetória de neoliberalização de uma cidade pode ser diferente de outra pelo fato de a legislação urbana existente em uma delas ter absoldido ao longo dos tempos ideais de higienismo, de proteção do meio urbano (construído ou natural), de preservação de valores culturais, etc. caso os mesmos tenham se enraizado na sociedade como referências coletivas.

Trazendo a discussão para o caso da metrópole fluminense, poder-se-ia dizer que esse novo ciclo de mercantilização das cidades se traduziria na incorporação de determinadas áreas e de serviços urbanos parcialmente desmercantilizados aos circuitos de valorização do capital. Consideram-se como parcialmente desmercantilizados as áreas e serviços urbanos cujo acesso não estava determinado integralmente pelos preços médios de mercado, seja pelo seu caráter irregular ou ilegal (no caso do solo urbano e de serviços de telefonia, água e eletricidade), seja por estar vinculado a um processo de produção familiar ou semiartesanal (no caso dos serviços vinculados à alimentação, construção civil, à cultura e ao transporte). Com efeito, poderia se perceber um processo de intensificação da elitização da cidade, ou mais especificamente, de certas áreas da cidade. Esse processo ocorreria, seja pela transferência forçada de ativos sob a posse ou controle das classes populares para setores do capital imobiliário, seja pela criação de novos serviços e equipamentos urbanos que passariam a ser geridos pela iniciativa privada, como, por exemplo, na área do transporte, esporte e lazer.

Como Ribeiro e Santos Junior (2013) sustentam, tudo indica que esse processo de inflexão para a governança empreendedorista seria impulsionado e legitimado pelo contexto de realização dos megaeventos, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Assim, caberia discutir como o processo de destruição/criação se manifestaria especificamente no contexto da cidade do Rio de Janeiro, identificando as estruturas urbanas, os arranjos institucionais e as regulações que estariam sendo transformadas em certos espaços.

A análise dos investimentos vinculados à Copa do Mundo e às Olimpíadas sugere que o projeto urbano de renovação e reestruturação da cidade está concentrado em três áreas prioritárias: (i) a Zona Sul, ampliando e fortalecendo a centralidade⁷ que já caracteriza esse

⁷ Por centralidade, consideram-se os núcleos de negócios e de relevância econômica que exercem uma influência sobre um determinado entorno, que pode ser

espaço; a Área Portuária, refletindo o investimento na renovação e revitalização de uma centralidade considerada decadente; e a Barra da Tijuca, que expressa a construção de uma nova centralidade. A análise dos investimentos realizados indica que esse processo tem como base três políticas centrais: mobilidade urbana, principalmente através da instalação de sistemas de transportes BRT⁸, BRS⁹, VLT¹⁰, e sistema de metrô; moradia, mediante um intenso processo de valorização imobiliária destas mesmas áreas, acompanhada de processos de remoção decorrentes das intervenções; e segurança pública, tendo como centro dessa política a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, por parte do governo estadual.

Assim, a hipótese sustentada aqui, é a de que os processos de destruição/criação de estruturas urbanas, arranjos institucionais e regulações, na perspectiva da neoliberalização, estariam sendo implementados, sobretudo em três espaços da cidade: Barra da Tijuca, Área Portuária e Zona Sul da Cidade, como se buscará discutir nas próximas seções deste artigo.

3. A Renovação urbana neoliberal da cidade do Rio de Janeiro

Mediante investimentos em sistemas de mobilidade urbana, vias expressas, viadutos, túneis, e redes de infraestrutura percebe-se que estão em curso profundas transformações urbanas na Barra da Tijuca, na área portuária e na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. A maior parte dos investimentos são viabilizados com recursos vinculados à preparação da cidade para receber os megaeventos esportivos, em especial os jogos olímpicos.

considerado como sua periferia. Nesse sentido, a centralidade remete a um papel de comando sobre os processos de acumulação de capital e de reprodução social, e está associada à intensidade de fluxos de dinheiro, mercadorias e pessoas. Além disso, as áreas centrais se distinguem por sua multifuncionalidade, concentrando, entre outros, centros de comércio e de negócios, atividades de gestão pública e privada, redes de escolas e universidades, instituições de saúde, serviços de transportes, áreas turísticas e centros culturais, e áreas residenciais de alta renda (CORRÊA, 1995; GLUSZEVICZ; MARTINS, 2013).

⁸ BRT – *Bus Rapid Transit* (Ônibus de Trânsito Rápido) – Sistemas de ônibus de alta velocidade, com faixas segregadas.

⁹ BRS – *Bus Rapid Service* (Ônibus de Serviço Rápido).

¹⁰ VLT – Veículo Leve sobre Trilhos. Do inglês *Light Rail Vehicle (LRV)*.

No que se refere aos investimentos em mobilidade, percebe-se que a Barra da Tijuca é beneficiada com os sistemas de BRTs Transcarioca, Transolímpica e Transoeste; a Barra da Tijuca e a Zona Sul são beneficiadas com a extensão da linha 4 do metrô, que liga ambos os bairros; e a área portuária recebe o sistema VLT¹¹. Excetuando o BRT Transcarioca, que foi financiado com recursos da Copa do Mundo, todos os demais investimentos são vinculados à preparação da cidade para receber as Olimpíadas de 2014.

A Barra da Tijuca ainda está sendo beneficiada com outros investimentos em infraestrutura vinculados às Olimpíadas, com destaque para as seguintes intervenções: (i) obras de esgotamento sanitário da Lagoa da Tijuca e do Eixo Olímpico e obras de saneamento da Restinga de Itapeba, todas no âmbito do Programa de Saneamento da Barra da Tijuca; (ii) duplicação do Elevado do Joá, com a construção de complexo viário com túneis, elevado e pontes; (iii) obras no viário da Barra, com a duplicação de duas das suas principais avenidas, Salvador Allende e Abelardo Bueno; e (iv) a construção do Parque Olímpico, construído em área de 1,18 milhão de metros quadrados, onde antes existia o Autódromo do Rio, com previsão para se transformar posteriormente em uma área renovada com parque e espaços de moradia para a população de média e alta renda.

Além do VLT, a área portuária também é palco de uma das maiores intervenções em curso na cidade, a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro, criada por meio da Lei Complementar n. 101 de 2009, que abrange 5 milhões de metros quadrados. A execução das obras do Porto Maravilha se realiza por meio da maior Parceria Público-Privada (PPP) do Brasil, assinada entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), empresa de capital misto criada pela prefeitura, e a concessionária vencedora da licitação pública, a Porto Novo S/A (formada pela construtora OAS LTDA, Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.). A Porto Novo vai administrar, por regime de concessão administrativa, os serviços e obras de revitalização, operação e manutenção da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro por 15 anos. No âmbito desse projeto de renovação urbana, são implementadas ações relacionadas à mo-

¹¹ Cf. nota n. 9.

dernização da infraestrutura urbana, saneamento ambiental, redes de informática e telecomunicações, entre outros serviços.

A Zona Sul parece viver uma situação mais complexa, por já se constituir em uma área de centralidade e não ser palco de grandes intervenções urbanas. No entanto, além da extensão da linha 4 do metrô, deve-se observar os investimentos, públicos e privados, que estão sendo realizados na urbanização das favelas. Os morros Babilônia e Chapéu Mangueira, situados no Leme, são beneficiados pelo programa Morar Carioca Verde¹², que prevê diversos investimentos tais como iluminação pública, redes de água e saneamento, e construções habitacionais. Mas outros investimentos também foram e estão sendo realizados nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (situadas entre Copacabana e Ipanema), Vidigal (no Leblon), e Santa Marta (Botafogo)¹³, todas situadas em áreas de grande valorização imobiliária. Essas favelas não são as únicas a receber programas de urbanização, mas há fortes indícios de que as intervenções em curso, associadas às políticas de pacificação, tenham impactos diferenciados nas favelas da Zona Sul.

Apesar de se verificar investimentos em outras áreas da cidade, a hipótese é de que estas três áreas – Barra da Tijuca, Área Portuária e Zona Sul – estejam vivendo processos de urbanização neoliberal (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009), tornando necessário avaliar as transformações pelas quais vêm passando. Em especial, parece fundamental levar em consideração alguns aspectos.

Em primeiro lugar, caberia refletir sobre o ajuste espacial neoliberal, nos termos propostos por Harvey (2005; 2008; 2012), na cidade do Rio de Janeiro. A antiga configuração urbana, entre outras características, parecia estar marcada pelo esvaziamento e desvalorização da área central; pela complexa relação entre proximidade física e distanciamento social na convivência das favelas com a zona sul da cidade e pela expressiva desvalorização do entorno das favelas nessas áreas; pela expansão imobiliária, voltada para as classes médias e altas, na direção

¹² Cf. <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/morar-carioca/>>. Acesso em: novembro 2014.

¹³ O complexo de favelas do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo é beneficiado com obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, iniciado em 2008, e já realizou diversas obras de urbanização e saneamento, reassentou moradores em novas moradias e implantou um elevador visando facilitar o acesso dos moradores, com um mirante no alto da favela. O Morro Santa Marta também é beneficiado com obras de urbanização do PAC, após a instalação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora, em dezembro de 2009.

da área mais valorizada da zona oeste da cidade, a Barra da Tijuca e o Recreio; e, finalmente, pelo relativo processo de heterogeneização da periferia metropolitana, com a emergência de núcleos residenciais de classe média em espaços bem estruturados, acompanhada da contínua expansão de favelas e bairros precarizados.

Parece possível identificar mudanças nessa espacialidade que caminham na direção de quatro configurações urbanas: (i) na intensificação da valorização e elitização da Barra da Tijuca, que se torna progressivamente uma área não apenas de expansão imobiliária mas um centro de negócios e serviços econômicos; (ii) na valorização da área central, na perspectiva de atrair residências voltadas para as classes média e alta; (iii) na valorização do entorno das favelas da Zona Sul e das próprias favelas, em especial das suas áreas privilegiadas pela localização, que passariam a atrair um segmento das classes médias; e (iv) na continuidade da expansão na periferia metropolitana, tanto na perspectiva do crescimento da favelização quanto na diversificação dos núcleos residenciais voltados para as classes de média e alta renda.

O que é importante demarcar é que essas mudanças na espacialidade e o surgimento dessa complexa configuração urbana não seriam resultado de uma aleatoriedade, mas seria a expressão local do ajuste espacial promovido pela governança empreendedorista neoliberal que, de forma diferenciada, impacta as cidades dos países centrais (HACKWORTH, 2007).

Em segundo lugar, no caso do Rio de Janeiro, percebe-se o papel ativo do poder público na promoção das transformações verificadas, não se restringindo a viabilizar os projetos de renovação urbana a serem promovidos pelo capital privado. Nessa perspectiva, a Prefeitura do Rio de Janeiro aparece como o principal promotor dos projetos de renovação urbana que estão sendo implementados, atuando de diversas formas, envolvendo a articulação ou elaboração dos projetos, o financiamento direto de diversas intervenções, a concessão de incentivos fiscais e isenções de impostos para a atração dos empreendimentos privados, a adoção de novos arranjos institucionais de gestão do espaço urbano e de mudanças na legislação anteriormente vigente, em especial aquela relacionada aos parâmetros construtivos. Nesse processo, não se pode deixar de registrar a participação de outras esferas do poder público, do governo federal e do governo estadual, sobretudo no que diz respeito aos investimentos diretos e ao financiamento das

intervenções, como no caso das obras de mobilidade dos BRTs, do VLT e do metrô.

Além disso, em terceiro lugar, as transformações nas configurações urbanas vinculadas à Barra da Tijuca, Área Portuária e Zona Sul estariam associadas a processos de valorização imobiliária, gentrificação e elitização social.

Aciona-se aqui a ideia de gentrificação com base nas formulações de Smith (1987; 2006), buscando ressaltar três aspectos centrais. Primeiro, a dimensão de classe. Nesse caso, argumenta-se que estaria em curso, pelo menos potencialmente, uma mudança dos agentes detentores da posse da terra urbana nas localidades que estariam sendo objeto da renovação urbana, substituindo setores das classes populares por segmentos das classes média e alta.

Em segundo lugar, o diferencial de renda da terra. Aqui a ideia é chamar a atenção para o diferencial do preço do solo urbano existente entre certas áreas, decorrente da sua desvalorização relativa em relação às áreas centrais próximas, tornando essas mesmas áreas atrativas tendo em vista seu potencial de valorização. Assim, se poderia observar a desvalorização relativa de certas áreas do Recreio, Vargem Grande, Jacarepaguá e Curicica (muitas delas caracterizadas pela presença de ocupações irregulares realizadas por comunidades de baixa renda) em relação à Barra da Tijuca; da área portuária em relação ao centro do Rio de Janeiro; das favelas Babilônia, Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Vidigal e Santa Marta, bem como nos seus respectivos entornos, em relação aos bairros da Zona Sul nos quais se encontram. O atual preço do solo urbano e dos imóveis torna atrativas essas áreas para os agentes do mercado imobiliário que, promovendo a renovação urbana das mesmas, pode se beneficiar da incorporação do potencial de valorização decorrente das suas privilegiadas localizações.

Por fim, a gentrificação como estratégia de renovação urbana. Nesse sentido, os processos de gentrificação não seriam concebidos apenas como resultado da lógica do mercado imobiliário mas como uma estratégia de classe, da coalizão dominante, envolvendo uma particular interação entre o poder público e os agentes privados, na qual são adotadas políticas e implementadas ações voltadas para a promoção da gentrificação.

Por esses três aspectos, parece interessante trabalhar com a hipótese da ocorrência de processos de gentrificação na cidade do Rio

de Janeiro. No entanto, reconhecendo que este fenômeno é bastante complexo e diferenciado nos diferentes contextos (JANOSCHKA; SEQUERA; SALINAS, 2014), é possível que os processos de gentrificação também sejam diferenciados onde estejam ocorrendo, dadas as características específicas de cada configuração urbana considerada, seja na área Portuária, na Barra da Tijuca ou na Zona Sul. A questão a ser considerada diz respeito ao papel que o poder público municipal vem desempenhando nesse processo. Tal como Hackworth (2007) observa no caso das cidades norte-americanas, a Prefeitura do Rio de Janeiro parece estar envolvida diretamente na promoção da gentrificação, atuando tanto na retirada dos obstáculos políticos e econômicos existentes, tornando-a possível através dos mecanismos de mercado, como diretamente, promovendo a remoção das comunidades de baixa renda e sua transferência para localidades mais distantes.

Assim, emerge a questão das remoções. Consta-se que a existência das classes populares em áreas de interesse dos agentes econômicos promotores da renovação urbana 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, uma das principais formas de enfrentamento desse obstáculo pelo poder público tem sido a promoção de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, principalmente por meio de programas de habitação de interesse social subsidiados pelo governo federal – o programa Minha Casa Minha Vida –, e também de diversas modalidades de indenização. A partir de uma perspectiva mais ampla, é possível interpretar esse processo como uma espécie de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para outros segmentos de classe, configurando, portanto, processos de gentrificação, tal como foi argumentado anteriormente. Como afirmam Santos Junior e Santos (2012, p. 295-296):

Desta forma, pode-se dizer que essas remoções são processos de espoliação urbana, expressando o que Harvey (2004) denominou de acumulação por espoliação. Neste processo, os ativos, ou seja, as terras utilizadas como valor de uso pelos moradores, são espoliadas e apropriadas como valor de troca e integradas ao circuito de valorização imobiliária pelo capital, através da sua aquisição a baixo custo e de sua transformação em ativos valorizados, seja pelos investimentos públicos em urbanização, seja pelos efeitos da expulsão da população pobre dessas áreas.

No caso do Rio de Janeiro, apesar das imprecisões dos números, é possível inferir, com base no Dossiê elaborado pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, que uma parte expressiva das remoções promovidas pela Prefeitura Municipal esteja nestas três áreas: Barra da Tijuca, Área Portuária e Zona Sul (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2014).

4. A criação de novos arranjos institucionais neoliberais de gestão

No processo de renovação urbana em curso, percebe-se a criação de novos arranjos de gestão de serviços e equipamentos públicos e dos próprios espaços urbanos reconfigurados, sobretudo por meio da instituição de PPPs, em geral promovidas no contexto da preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Como destaca Hackworth (2007, p. 61), “(...) um dos fundamentos da governança neoliberal a nível local é a cooperação público-privada. Estas alianças podem variar consideravelmente na forma, mas crescentemente espera-se que os governos municipais sirvam como facilitadores do mercado, em vez de atuar nas falhas dos mercados”.¹⁴ Vários são os exemplos no caso do Rio de Janeiro.

Após reformados para a Copa do Mundo de 2014, o estádio do Maracanã e o aeroporto internacional Tom Jobim, conhecido como Galeão, tiveram suas respectivas administrações entregues à iniciativa privada no modelo de parceria público-privada, o primeiro, pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, e o segundo, pelo governo federal.

No entanto, no contexto das Olimpíadas, foi o poder local, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, que mais adotou esse modelo de gestão, diversificando os serviços e atividades concedidos ao setor privado, incluindo a gestão de grandes áreas urbanas. Nessa perspectiva, cabe destacar os contratos estabelecidos.

A Lei Complementar Municipal nº 101 de 2009 designou a Região do Porto do Rio de Janeiro como Área de Especial Interesse Urbano e instituiu a Operação Urbana Porto Maravilha que tem como

¹⁴ Tradução livre do autor. No original, “(...) one of foundations of neoliberal governance at the local level is public-private cooperation. These alliances can vary considerably in form, but city governments are increasingly expected to serve as market facilitators, rather than saviors for market failures.”

objetivo a revitalização da região portuária. A execução das obras do Porto Maravilha se realiza através da maior parceria público-privada do Brasil. O contrato de PPP foi assinado em novembro de 2010 entre a CDURP e a concessionária vencedora da licitação pública, a Porto Novo S/A¹⁵. A Porto Novo vai administrar, por 15 anos, por regime de concessão administrativa, os serviços e obras de revitalização, operação e manutenção da Área de Especial Interesse Urbanístico Região do Porto do Rio de Janeiro, incluindo a gestão de serviços públicos como limpeza, iluminação, sistema viário e saneamento básico.

A PPP do Parque Olímpico, a segunda maior do país, sendo relativamente similar a anterior, concede serviços e gestão de uma extensa área urbana da cidade, situada na região da Barra da Tijuca, à iniciativa privada. Durante as Olimpíadas de 2016, o local receberá competições de 14 modalidades olímpicas e nove paraolímpicas. Os recursos públicos envolvidos nessa parceria foram concedidos na forma de isenções fiscais e obras de infraestrutura.

Além disso, no setor de transportes, também se destacam duas PPPs vinculadas à implantação e gestão dos sistemas de BRT Transolímpica, na Barra da Tijuca, e do VLT, na área portuária.

As parcerias público-privadas concedem a administração de equipamentos e serviços por um determinado período de tempo, e implicam a participação do Estado por meio de alguma modalidade de transferência de recursos públicos, como isenções fiscais, obras de infraestrutura, transferência de patrimônio, ou de recursos orçamentários. Os contratos mediante PPPs revelam duas questões importantes. A primeira diz respeito à mudança no padrão de atuação das empreiteiras privadas que passam de executoras de grandes obras a gestoras de equipamentos e serviços públicos. A segunda questão é relacionada a riscos da subordinação da gestão de equipamentos e de espaços públicos à lógica do mercado, tendo em vista que as empresas gestoras desses equipamentos e espaços públicos passam a tomar decisões vinculadas à eficácia econômica e à maximização do lucro de seus investimentos. No caso do Porto Maravilha e do Parque Olímpico há que se ressaltar que a gestão privada diz respeito a grandes espaços urbanos da cidade do Rio de Janeiro.

¹⁵ Consórcio vencedor da licitação composto pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.

5. A adoção de novas regulações neoliberais fundadas na exceção

Um aspecto a ser considerado na análise das transformações urbanas na perspectiva da neoliberalização da cidade diz respeito à destruição/criação de regulações favoráveis ao mercado (HACKWORTH, 2007; THEODORE; PECK; BRENNER, 2009). Tal como observado nos Estados Unidos e nos países centrais, esse fenômeno também pode ser verificado no contexto do Rio de Janeiro.

No contexto de realização da Copa e das Olimpíadas, um conjunto de leis foi aprovado pelos governos federal, estadual e municipal, visando a adoção de medidas excepcionais favorecendo a FIFA (*Fédération Internationale de Football Association*), o COI (Comitê Olímpico Internacional) e suas subsidiárias.

Em dezembro de 2012 foi aprovada pelo Governo do Estado a Lei nº 6.363, que dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações e à Copa do Mundo FIFA 2014, mais conhecida como a Lei da Copa. De início, vale destacar que a lei prevê que as disposições aplicáveis à Fifa, ao Comitê Organizador Brasileiro (COL), Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e suas subsidiárias são extensivas à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e aos seguintes comitês: Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016, Comitê Olímpico Internacional (COI), Comitê Paraolímpico Internacional, Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paraolímpico Brasileiro e suas subsidiárias. Nesse sentido, o mais correto seria chamar essa lei de Lei da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro.

Em sintonia com a Lei da Copa aprovada no âmbito federal, a Lei da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro pode ser considerada a expressão de um certo padrão de intervenção do poder público, marcado pela criação de normas e dispositivos favoráveis ao mercado. Em geral, são medidas que criam exceções em relação à lei vigente no Estado e transferem para a Fifa, o COI e suas subsidiárias, o poder de gestão dos espaços públicos direta ou indiretamente afetados pela realização desses megaeventos.

Em especial, cabe destacar alguns aspectos dessa lei. Nos locais oficiais de competição não se aplicam as normas estaduais relativas à divulgação de marcas, distribuição, venda, publicidade ou propaganda de produtos e serviços, ou comércio de alimentos e bebidas, em área contida por um perímetro de 1.000 metros, contados a partir da face

externa da murada do Maracanã. De forma explícita, a lei diz que não tem validade a restrição ao consumo de bebidas alcoólicas no estádio Maracanã. As normas, regras e critérios relacionados a esses temas serão definidos exclusivamente pela Fifa. Nessa perspectiva, a lei autoriza o poder público a impor restrições às atividades econômicas que funcionam no perímetro acima referido. A medida não apenas cria uma exceção em relação à legislação brasileira, mas também transfere à Fifa e ao COI o poder de legislar, tendo em vista que essas instituições passam a ter a competência de regulamentar um conjunto de atividades econômicas em uma área abrangente na qual está situado o estádio. A Fifa e o COI ficam isentos de quaisquer taxas estaduais em decorrência da prestação de serviços, e de todas as taxas cobradas pelo Estado para a concessão de autorizações, licenças e alvarás necessários para o exercício de atividades comerciais realizadas no interior do estado. Por fim, até o calendário escolar foi alterado de forma a garantir que o período de férias escolares, das entidades públicas e particulares, coincida com o período da realização dos jogos da Copa do Mundo e das Olimpíadas, com a justificativa de facilitar o deslocamento de atletas, espectadores e demais participantes. A subordinação do poder público aos interesses privados fica evidenciada nesse conjunto amplo de medidas que atendem aos interesses dos promotores desses megaeventos.

No âmbito do município também foram instituídas leis excepcionando as normas existentes, através da instituição da Lei nº 5.230 de 2010, que institui incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016¹⁶, e pela emissão de três decretos pela Prefeitura Municipal (todos de 11 de março de 2014). O primeiro (nº 38.365) decretou feriado municipal nos dias 18 e 25 de junho de 2014, a partir do meio-dia, e no dia 04 de julho de 2014, tendo em vista a realização dos jogos da Copa do Mundo na cidade, nestes dias. O segundo (nº 38366) revoga todas as autorizações concedidas para a realização de eventos na cidade, entre 22 de maio e 18 de julho de 2014, correspondente à Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, de forma a garantir a exclusividade da sua realização nesse período. Por fim, o último decreto (nº 38.367), reforça a lei estadual, e cria a área exclusiva para a prática de ativida-

¹⁶ Cf. <http://www.cidadeolimpica.com.br/wp-content/uploads//2013/09/Lei_5_230.pdf>. Acesso em: novembro 2014.

des comerciais e de publicidade pela Fifa e por pessoas ou entidades por ela indicadas, correspondente ao raio de um quilômetro a partir do Estádio Maracanã, durante a Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, em que o direito de conduzir atividades comerciais fica restrito à Fifa e às pessoas ou entidades por ela indicadas.¹⁷

No entanto, a adoção de novas regulações não se restringe à realização dos megaeventos esportivos, mas atinge o processo de renovação urbana em curso na cidade. No que se refere ao Porto Maravilha, a instituição da operação urbana em 2009 alterou simultaneamente o Plano Diretor então vigente, que foi posteriormente revisado em 2011, incorporando as mudanças efetuadas no mesmo. Depois disso, já foram instituídas diversas outras regulações, entre as quais se destacam a Lei Complementar nº 143 de 2014, que institui incentivos e benefícios relacionados aos parâmetros urbanísticos na produção habitacional na Região do Porto do Rio de Janeiro¹⁸; a Lei nº 5.128, de dezembro de 2009, que concede benefícios fiscais relacionados com a operação urbana, e a Lei nº 5.780 de julho de 2014, que institui incentivos e benefícios fiscais para incremento da produção habitacional na região.

No caso da Barra da Tijuca, também é possível identificar o mesmo processo, destacando-se duas regulamentações que atingem a região. Em novembro de 2012, foi instituído o decreto n.º 36.414, que aprova o remembramento da área do Parque Olímpico, objeto da parceria público-privada mencionada anteriormente¹⁹, e em fevereiro de 2013, o decreto n.º 36.795, que altera os parâmetros construtivos para a construção do Campo de Golfe para os Jogos Olímpicos, também situado na região.

O caso das favelas da Zona Sul é mais complexo. Ali, parece acontecer um processo oposto ao das duas áreas anteriores, no qual a regulação existente não é aplicada. Foram declaradas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) as favelas do Vidigal (1998)²⁰, Pavão-Pa-

¹⁷ O decreto assegura a continuidade das atividades comerciais dos estabelecimentos já existentes e regularmente instalados na área restrita, desde que tais atividades sejam praticadas de acordo com o seu uso antes da Copa.

¹⁸ Cf. <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/d184950392eac7e883257d2a0071ed30?OpenDocument>>. Acesso em: novembro 2014.

¹⁹ Cf. <http://www.cidadeolimpica.com.br/wp-content/uploads//2013/09/DECRETO_36414.pdf>. Acesso em: novembro 2014.

²⁰ Cf. Lei Municipal nº 2.704 de 08 de dezembro de 1998.

vãozinho e Cantagalo (2003)²¹, Morro Santa Marta (2000)²², Babilônia e Chapéu Mangueira (1999)²³. No entanto, segundo o Plano Diretor vigente²⁴ todas as áreas de especial interesse social deveriam ter Plano de Urbanização, contendo, entre outras coisas, (i) diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura urbana; (ii) projetos e intervenções urbanísticas necessários à recuperação física da localidade; (iii) instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária; (iv) condições para o remembramento de lotes; e (v) forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas. Entretanto, nenhuma das AIES existentes possui tais planos urbanísticos, possibilitando, portanto, que as intervenções em curso sejam dirigidas pelos interesses privados, seja na implantação de empreendimentos econômicos que podem promover a mercantilização das relações sociais anteriormente vigentes, seja na reforma ou construção de habitações capazes de atrair segmentos das classes médias. Apesar de existirem decretos emitidos pela secretaria de urbanismo da Prefeitura Municipal voltados para essas áreas, proibindo a construção de novas unidades habitacionais por particulares e definindo parâmetros gerais de uso e ocupação do solo, observa-se uma intensa dinâmica de reforma e ampliação das antigas residências, como também de construção de novas unidades habitacionais, por agentes privados, indicando um processo de permissão seletiva por parte do poder público.

Em síntese, esse conjunto de medidas parece indicar um padrão de intervenção do poder público crescentemente marcado pela adoção de regulações de exceção, subordinadas aos interesses do mercado nas áreas que estão sendo objeto de renovação urbana.

6. Considerações finais: os conflitos urbanos e o futuro da cidade

Procurou-se ao longo desse artigo, esboçar alguns elementos que possibilitam interpretar os processos atuais de transformação urbana da Cidade do Rio de Janeiro como um processo de modernização neo-

²¹ Cf. Lei Municipal n.º 3.688 de 24 de novembro de 2002.

²² Cf. Lei Complementar Municipal n.º 16, de 4 de junho de 1992.

²³ Cf. Lei Municipal n.º 2.912 de 29 de outubro de 1999.

²⁴ Cf. Lei Complementar n.º 111 de 1.º de fevereiro de 2011.

liberal, expresso em uma nova rodada de mercantilização, associado a um processo de destruição criativa envolvendo configurações urbanas, arranjos institucionais e regulações urbanísticas e sociais, envolvendo certos espaços da cidade, notadamente situados na Barra da Tijuca, na Área Portuária e na Zona Sul. Cabe agora, nessas considerações finais, levantar alguns impactos dessa modernização neoliberal sobre a governança urbana e o futuro da cidade do Rio de Janeiro.

Em primeiro lugar, com base na abordagem aqui delineada, cabe destacar que esse processo de mudanças preserva antigos agentes, práticas, estruturas urbanas, instituições e arranjos institucionais e que a emergência de novos agentes, práticas, estruturas urbanas, instituições e arranjos institucionais ocorre se combinando com aquilo que é preservado. Assim, o que se tentou mostrar é que não se está diante da mera continuidade de processos anteriormente em curso. Há processos novos que não expressam exatamente uma ruptura com as antigas práticas, mas uma inflexão, na qual a modernização neoliberal em curso pode ser considerada conservadora em muitos aspectos. Nesse sentido, torna-se um desafio analisar como se combinam as velhas e as novas culturas políticas.²⁵ De qualquer forma, já é possível inferir que, do ponto de vista da governança urbana, esta modernização neoliberal parece se aproximar das práticas patrimonialistas, que tanto marcam a história da cidade do Rio de Janeiro, e se distanciar da gestão democrática associada ao ideário do direito à cidade. Nesse contexto, as esferas públicas de participação são progressivamente substituídas por processos decisórios que subordinam o poder público à lógica do mercado.

Em segundo lugar, em sintonia com a abordagem utilizada neste artigo (HACKWORTH, 2007), o processo de implementação desse projeto de neoliberalização envolve diversas contradições e suscita diferentes conflitos urbanos envolvendo resistências e oposições, por exemplo, no tocante às prioridades dos investimentos realizados, às remoções de comunidades situadas nas áreas de intervenção, à inexistência de canais de participação social, e às transformações na vida social. Tais conflitos, protagonizados por uma diversidade de organizações e movimentos sociais, podem incidir nos rumos do projeto de neoliberalização, alterando-o mais ou menos substantivamente, ou mesmo inviabilizando-o, dependendo da força que ele venha atingir ao longo

²⁵ O estudo de Guimarães (2015) elucida alguns dos mecanismos por meio dos quais se combinam estas velhas e novas práticas no caso da modernização neoliberal da Barra da Tijuca.

do tempo, o que reforça a incerteza sobre o futuro da cidade. Nesse sentido, pode-se prever que a governança urbana do Rio de Janeiro tenderá a ser marcada pelo acirramento da conflitualidade.

No entanto, como terceiro aspecto, não se pode ignorar a força da coalizão de poder que comanda esse projeto de governança empreendedorista neoliberal, que demonstra força hegemônica e capacidade de incorporar de forma subordinada, pelo menos discursivamente, os interesses subalternos, compondo com outros agentes e com outras gramáticas políticas existentes para viabilizar a implementação desse projeto, resultando na especificidade da cidade neoliberal do Rio de Janeiro.

Em suma, as profundas transformações em curso na dinâmica urbana da Cidade do Rio de Janeiro envolvem, de um lado, novos processos de mercantilização da cidade e, de outro, novos padrões de relação entre o poder público e o setor privado, caracterizados pela subordinação do poder público à lógica do mercado. Esse processo envolve a destruição criativa de estruturas físicas, arranjos institucionais e regulações urbanas e sociais visariam a criação de novas condições para a produção e reprodução do capital no contexto da globalização contemporânea, expressando uma nova coerência estruturada (HARVEY, 2004), que ao mesmo tempo preserva estruturas urbanas, instituições sociais e agentes presentes no território. A combinação do velho e do novo caminha no sentido de reproduzir práticas que ameaçam os princípios da gestão democrática e a universalização de direitos na cidade.

Nesse contexto, caberia refletir sobre as possibilidades da constituição de um bloco de oposição às transformações em curso, superando as tendências à fragmentação impulsionadas pela coalizão de poder, e da construção de um projeto alternativo, na perspectiva da afirmação de uma cidade inclusiva, mais justa e democrática, no Rio de Janeiro.

Referências

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro. Junho de 2004, mimeo. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf>.

- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1995.
- GLUSZEVICZ, Ana Cristina; MARTINS, Solismar Fraga. Conceito de Centralidade Urbana: estudo no Município de Pelotas, RS. Trabalho apresentado no II SEURB - Simpósio de Estudos Urbanos: a dinâmica das cidades e a produção do espaço. 19 a 21 de agosto de 2013.
- GUIMARÃES, Renato Cosentino Vianna. **Barra da Tijuca e o Projeto Olímpico**: a cidade do capital. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, UFRJ, 2015.
- JANOSCHKA, M.; SEQUERA, J.; SALINAS, L. Gentrification in Spain and Latin America - a Critical Dialogue. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, p. 234–1265, jul. 2014.
- NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003.
- HACKWORTH, Jason. **The Neoliberal City**: governance, ideology, and development in American Urbanism. New York: Cornell University Press, 2007.
- HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, David. **Rebel Cities**. London: Verso, 2012.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o sistema representativo no Brasil. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus: 2000.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. **O Social em Questão**, ano 16, nº 29, p. 23-42, 1/2013.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidadania na Metrópole Desigual: a cultura política na metrópole fluminense. In: AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cultura Política, Cidadania e Voto**: desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 207-234.
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei Complementar nº 101 de 23 de novembro de 2009, que modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, e dá outras providências.
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei nº 5.128, de 16 dezembro de 2009, que concede benefícios fiscais relacionados com a operação urbana.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei nº 5.230 de 25 de novembro de 2010, que institui incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei nº 6.363 de dezembro de 2012. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações Fifa de 2013 e a Copa do Mundo Fifa de 2014, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Decreto nº 38.365 de 11 de março de 2014. Decreta feriado municipal, nos dias que menciona, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Decreto nº 38.366 de 11 de março de 2014. Dispõe sobre a autorização para realização de eventos na cidade do Rio de Janeiro, bem como sobre a interrupção de obras e reparos programados em logradouros públicos, nos períodos que menciona, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Decreto nº 38.367 de 11 de março de 2014. Dispõe sobre a publicidade nos locais oficiais de competição da Copa Mundo FIFA Brasil 2014, cria área exclusiva para prática de atividades comerciais e de publicidade, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei nº 5780 de 22 de julho de 2014, que institui incentivos e benefícios fiscais para incremento da produção habitacional na região.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei Complementar nº 143 de 4 de agosto de 2014, que institui incentivos e benefícios relacionados aos parâmetros urbanísticos na produção habitacional na Região do Porto do Rio de Janeiro.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma urbana no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SANTOS, Mauro ego Monteiro dos. Megaeventos e Direito à Moradia: questões e reflexões a partir do caso do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, F. L. *et al.* **Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 287-313.

SMITH, Neil. Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the Association of American Geographers.* V. 77, nº 3, p. 462-465, Sep. 1987.

SMITH, Neil. **A gentrificação generalizada:** de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Org.). **De volta à cidade.** Dos processos de gentrificação às políticas de « revitalização » dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59-87.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. **Temas Sociales**, Santiago de Chile, nº 66, Mzo. 2009.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva – Volume 1. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito

Ana Lucia Britto

Resumo: Este texto busca trazer elementos para discutir a gestão dos serviços de saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro dentro de uma perspectiva voltada para a construção de uma gestão mais justa e pautada na universalidade e equidade. Os conceitos que balizam esta análise vem do campo das análises de políticas públicas sendo eles: resiliência e dependência de trajetória. Na primeira parte buscamos construir um retrato do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na RMRJ. Este retrato tem como fontes de dados o SNIS, Sistema Nacional de Informações em Saneamento, e diagnósticos realizados no âmbito dos Planos Municipais de Saneamento, que encontram-se em fase de elaboração. O objetivo é traçar um quadro das desigualdades no acesso ao serviços. A segunda traz uma análise do atual modelo de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, examinando o papel dos principais atores do setor, discutindo a dependência da trajetória do modelo PLANASA e as perspectivas de mudança e adequação da gestão aos princípios da Lei 11.445/2007.

Palavras-chave: saneamento básico, gestão urbana, Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Abstract: This text seeks to discuss water and sanitation services management in Rio de Janeiro Metropolitan Region. The concepts that guide this analysis come from the field of public policies analysis: resilience and path dependence. The first part seeks to build up a picture of access to services having as data sources the National Information System on Sanitation [Sistema Nacional de Informações em Saneamento] and studies made to subsidize water and sanitation municipal plans that are in preparation, providing a broader framework of the existing inequalities in the access to services. The second part analyzes the role of the main actors of water and sanitation sector, discussing path dependence and the perspectives of change to adapt water and sanitation management to the principles of the new water and sanitation national law.

Keywords: water and sanitation management; metropolitan governance; Rio de Janeiro Metropolitan Region

Introdução

Recentemente a questão do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) vem aparecendo com frequência na mídia. Críticas à gestão da Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE) por membros do legislativo estadual, associadas a propostas e estudos buscando novas alternativas de gestão por órgãos de governo estadual são recorrentes. Estudos e diagnósticos em curso, realizados no âmbito da elaboração dos planos municipais de saneamento, mostram a real situação de precariedade dos serviços em parte dos municípios metropolitanos, sobretudo nas periferias da metrópole, que as estatísticas oficiais tendem a mascarar. A luz apontada para a Baía de Guanabara e para as lagoas da Barra, que deveriam ser palco de competições olímpicas em 2016, releva que esses corpos hídricos se encontram altamente poluídos. Como anda o saneamento na metrópole do Rio de Janeiro? Quais os territórios que têm acesso a esses serviços e quais não têm? Quais os impasses na gestão desses serviços a serem enfrentados? Quais as novas oportunidades que se apresentam? Este texto busca trazer elementos para responder a essas questões, dentro de uma perspectiva voltada para a construção de uma gestão mais justa e pautada na universalidade e equidade, definida pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) como “a possibilidade de todos os brasileiros poderem alcançar uma ação ou serviço de que necessite, sem qualquer barreira de acessibilidade, seja legal, econômica, física ou cultural. Significa acesso igual para todos, sem qualquer discriminação ou preconceito” (Plansab, p. 14). O texto se divide em duas partes. Na primeira, buscamos construir um retrato do acesso aos serviços na RMRJ tendo como fontes de dados o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) e diagnósticos realizados no âmbito dos Planos Municipais de Saneamento que se encontram em fase de elaboração. Procura-se nessa parte, mediante fontes de informação alternativas aos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), traçar um quadro mais fiel das desigualdades no acesso aos serviços. Na segunda parte procuramos discutir o modelo de gestão dos serviços de saneamento na metrópole do Rio de Janeiro, examinando o papel dos

principais atores do setor. Os conceitos que balizam esta análise vêm do campo das análises de políticas públicas, sendo eles: resiliência e dependência de trajetória.

O conceito de dependência de trajetória mostra que as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da resistência/resiliência a mudanças. Desse modo, uma vez que se tenha adotado uma trajetória específica, seria necessário um grande esforço, ou até mesmo um choque externo, para alterar a direção e o curso das instituições em momentos posteriores (BERNARDI, 2012, p.138)

1. Construindo um retrato do acesso aos serviços na RMRJ

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro ainda é marcada por uma forte desigualdade no acesso aos serviços. O quadro a seguir, baseado em dados do SNIS de 2011, revela essa situação. Enquanto que nos municípios-polos de Rio de Janeiro e Niterói os índices de atendimento estão acima de 90%, na periferia a situação é bem diferente.

Tabela 14.1 – Índices de atendimento por prestador de serviço na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	Prestador de Serviço	Índice de atendimento com rede de água		Índice de atendimento com rede de esgotos		Índice de tratamento de esgotos	
		Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Total	Pop. Urbana	Esgoto coletado	Esgoto gerado
		%	%	%	%	%	%
Belford Roxo	CEDAE Água e Esgotos	78,3	78,3	40,9	40,9	24,4	9,7
Duque de Caxias	CEDAE Água e Esgotos	85,4	85,7	44,4	44,5	10,4	3,7
Itaboraí	CEDAE Água e Esgotos	81,2	81,2	42,9	43,4	5,9	2,3
Itaguaí	CEDAE Água e Esgotos	86,7	86,7	39,1	40,9	0,0	0,0
Japeri	CEDAE Água	74,6	74,6	-	-	-	-
Guapimirim	-	-	-	-	-	-	-
Magé	CEDAE Água e Esgotos	79,4	79,4	42,7	45,1	0,0	0,0
Mangaratiba	CDEAE Água e Esgotos	89,0	89,0	13,3	15,1	0,0	0,0
Maricá	CEDAE Água e Esgotos	56,5	56,5	12,6	12,8	66,6	11,3
Mesquita	CEDAE Água e Esgotos	95,0	95,0	42,8	42,8	21,7	6,9
Nilópolis	CEDAE Água e Esgotos	99,5	99,5	99,9	99,9	0,0	0,0
Niterói	ÁGUAS de NITERÓI Água e Esgotos	100,0	100,0	92,7	92,7	100,0	100,0
Nova Iguaçu	CEDAE Água e Esgotos	93,7	93,7	45,0	45,5	1,1	0,4
Paracambi	CEDAE Água e Esgotos	72,7	72,7	31,6	35,7	0,0	0,0
Queimados	CEDAE Água e Esgotos	83,0	83,0	40,7	40,7	0,0	0,0
Rio de Janeiro	CEDAE Água e Esgotos (excluindo a Área de Planejamento 5/AP5)	90,7	90,7	77,9	77,9	84,4	51,9
São Gonçalo	CEDAE Água e Esgotos	84,7	84,7	39,1	39,1	14,8	8,4
São João de Meriti	CEDAE Água e Esgotos	92,3	92,3	48,7	48,7	0,0	0,0
Seropédica	CEDAE Água e Esgotos	68,8	68,8	32,4	39,4	0,0	0,0
Tanguá	CEDAE Água e Esgotos	67,8	67,8	31,7	35,5	0,0	0,0

Fonte: Brasil, 2012.

Obs.: O Município de Guapimirim não participou da pesquisa do SNIS 2011.

Se considerarmos municípios como Japeri, Seropédica e Tanguá, Queimados, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, e também municípios da Baixada mais próximos do centro, como Belford Roxo e Duque de Caxias, verificamos, pelos dados do SNIS, que todos têm índice de atendimento por rede de abastecimento de água inferior a 90%. Considerando a população total desses municípios em 2010, que é de aproximadamente 3.300.000 habitantes, isto perfaz um número significativo de moradores da metrópole sem acesso à água distribuída pelo sistema público.

A importância quantitativa do *deficit* em abastecimento de água também é reforçada quando analisamos os componentes do *deficit* habitacional publicado pela Fundação João Pinheiro. Dentre as Regiões Metropolitanas (RMs) do país, relacionadas no estudo, que se baseia nas RMs do IBGE e no Censo de 2010, o maior número de domicílios urbanos que não estão ligados à rede geral de água está na RM do Rio de Janeiro (448 mil domicílios) (Fundação João Pinheiro, 2013).

Por outro lado, mesmo entre os que têm água, uma análise mais fina do sistema mostra que o abastecimento é irregular, sobretudo nos distritos situados nas franjas da rede de distribuição. A RMRJ é fundamentalmente abastecida por dois macrossistemas: o Guandu abastece o oeste metropolitano (Baixada Fluminense e Rio de Janeiro) e o Imunana-Laranjal, o leste (Niterói, São Gonçalo e Itaboraí)¹. O Guandu é responsável pelo abastecimento de aproximadamente 85% da população da RMRJ. A opção pela organização do abastecimento metropolitano nesses dois macrossistemas se fez junto com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara e com a criação da Cedae. Desde então, o sistema Guandu, projetado na década de 50 para atender o antigo estado da Guanabara, hoje município do Rio de Janeiro, vem passando por obras visando tanto a ampliação da capacidade de pro-

¹ Existem ainda o sistema Acari (Linhas Pretas), que serve parte da Baixada Fluminense e pequenos sistemas locais. O principal sistema isolado para abastecimento público nessa região é o sistema Acari, popularmente conhecido como “Linhas Pretas”. O nome “Linhas Pretas” surgiu devido à aparência de suas tubulações de ferro fundido, na cor preta. Esse sistema é constituído por cinco adutoras, instaladas no início do século passado para conduzir a água ao reservatório do Pedregulho, em São Cristóvão, e que tinham por objetivo abastecer a cidade do Rio de Janeiro. Com o decorrer dos anos e o aumento da demanda, tornou-se necessário o aumento da oferta de água para a população, com isso surgiu, o sistema Guandu/Lages, permanecendo até hoje como o principal sistema de abastecimento para a região metropolitana do Rio de Janeiro. O sistema Acari continua ativo, mas sua vazão não é suficiente para atender a população da Baixada Fluminense.

dução de água tratada, que hoje é de 43 mil litros por segundo, como a instalação de novas linhas de adução e distribuição para atender a região da Baixada Fluminense.

Para atender essa região foram construídas duas adutoras: a Adutora Principal da Baixada Fluminense (APBF), que é da década de 1980, e a Nova Adutora da Baixada Fluminense (NABF), cuja complementação foi concluída em meados de 2013, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento I (PAC I). Sem essas linhas de adução não era possível levar água para os reservatórios existentes, sendo que muitos deles ainda estão desativados, e outros ainda em projeto, sem prazo para a finalização. Sem água nos reservatórios, muitas regiões da Baixada dependem de manobras, realizadas no sistema pelos técnicos da Cedae, para serem atendidas. A manobra significa que o técnico da Cedae vai selecionar a área que será atendida naquele dia e as que ficarão sem abastecimento. Os diagnósticos recentemente elaborados para os planos municipais de saneamento da região confirmam essa situação. Em grande parte dos municípios, o abastecimento de água é intermitente, mostrando, assim, *deficit* nos volumes de reservação e a insuficiência da capacidade das linhas de distribuição. Observamos ainda que o volume de água disponibilizado pelo sistema Guandu, 43m²/s, vai em sua maior parte para os aproximadamente 6.300.000 habitantes do Rio Janeiro. Até a inauguração da adutora da Baixada, apenas 9m²/s iam para os habitantes da Baixada (onde vivem aproximadamente 3.300.000 habitantes).

Vale destacar que, mesmo no interior do município do Rio de Janeiro, servido pelo sistema Guandu, existem problemas de intermitência na distribuição, sobretudo na Zona Oeste (Área de Planejamento 5 - AP5). Nesta zona há uma carência efetiva de linhas de adução e de unidades de reservação, além da necessidade de ampliação da rede de distribuição. Nos municípios periféricos do leste metropolitano, São Gonçalo e Itaboraí, atendidos pelo sistema Imunana-Laranjal, a situação não é diferente. A melhoria do abastecimento metropolitano depende da conclusão de obras em curso com recursos do PAC, destinadas à melhoria da reservação e adução.

O contingente expressivo de moradores da periferia metropolitana que não tem rede de abastecimento disponível, ou que é servido precariamente pelas redes, recorre a soluções alternativas, sejam elas *by-pass* nas redes, ou poços artesianos. No que diz respeito aos poços artesianos, observa-se que essa não é uma solução segura: a ausência

de sistemas adequados para coleta de esgoto faz com que seja frequente a contaminação das águas do lençol freático, trazendo riscos à saúde da população que a consome. No que concerne às ligações irregulares na rede de abastecimento da Cedae, é impossível contabilizá-las, mas os dados referentes às perdas indicam a gravidade do problema. Em 2009, dados do SNIS revelavam perdas da ordem de 50% nos municípios da Região Metropolitana. Ressalta-se que a diminuição das perdas na distribuição da Cedae/RJ de 2009 para 2010 decorreu de alteração na metodologia de avaliação dos volumes e não de ações concretas de redução das perdas. Tal situação fez com que o índice de perdas na distribuição reduzisse de 51,1% em 2009 para 31,2% em 2010 (ACSELRALD, 2013, p. 86).

As perdas estão relacionadas não somente às ligações clandestinas na rede mas também ao baixo índice de hidrometração da companhia. Existe na RMRJ um número expressivo de ligações sem hidrômetro, medidas por consumo presumido, o que, se por um lado pode gerar um consumo perdulário dos usuários, por outro, pode levar à atribuição de volumes consumidos acima da realidade.

Cabe ainda destacar no acesso ao abastecimento de água uma outra desigualdade, que se soma à desigualdade centro-periferia metropolitana. Ela concerne o abastecimento para uso domiciliar (consumo humano) e o abastecimento para uso industrial. Observam-se em territórios onde o sistema de abastecimento para a população mais pobre é bastante precário, como Duque de Caxias e Queimados, desvios no sistema onde estruturas de adução foram feitas para atender adução que foram feitos para atender exclusivamente as zonas industriais. Em Duque de Caxias, existe uma linha de adução que atende exclusivamente a Refinaria Duque de Caxias (REDUC), transportando água do sistema Guandu, e em Queimados um sistema com água de boa qualidade para atendimento do Distrito Industrial. No caso da Reduc, chama atenção o fato de a população que vive no entorno da indústria sofrer com o abastecimento precário. Estudo realizado por Lemes mostra que a região de Duque de Caxias onde se encontra a Reduc é caracterizada pela precariedade do serviço de abastecimento público, utilizando-se do sistema Acari que depende do regime de chuvas. O autor afirma, corretamente, que em cenários de escassez a prioridade deve ser o abastecimento humano (LEMES, 2007). Este é, de fato, o princípio fundamental dos marcos legais que regem a gestão de recursos hídricos e a gestão do saneamento, que não estão sendo

respeitados na gestão das águas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Com relação ao esgotamento sanitário, a situação é ainda mais grave do que a do abastecimento de água. Os índices de atendimento com rede são inferiores a 50% em quase todos os municípios. As exceções são os municípios do Rio de Janeiro e Niterói. Os dados do SNIS são diferentes dos dados do IBGE, mas vale lembrar que o IBGE não distingue atendimento por rede de esgoto sanitário e esgotamento via rede pluvial. Mesmo assim, pelos dados do IBGE, existem municípios cujo indicador do destino do esgoto é “rede geral ou pluvial” que está abaixo de 50%, como Itaboraí (17,32%), Belford Roxo (40,99%), Magé (40,14%), Japeri (39,84%), São Gonçalo (38,54%), Guapimirim (41,49%), Seropédica (18,27%) e Paracambi (44,23%).

Se a coleta do esgoto é precária na maior parte dos municípios, o tratamento do esgoto coletado é também extremamente insuficiente. Os esgotos coletados pelas redes pluviais não são tratados e, dos esgotos coletados pela rede de esgotamento, apenas dois municípios do Rio de Janeiro, Niterói e Maricá, apresentam indicadores de tratamento acima de 50%, com 84,4% e 66,6%, respectivamente.

O caso do esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é emblemático da ineficiência do poder público, se considerarmos os diferentes programas desenvolvidos e o volume de recursos mobilizados. Desde 1996, com os investimentos do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), e até 2010 (PAC I) foi investido um volume expressivo de recursos em esgotamento no território metropolitano e particularmente na região da Baixada Fluminense. Diferentes análises mostram que os resultados são muito aquém do esperado. Os principais problemas são sistemas incompletos e desconectados com estações de tratamento que não operam por falta de esgotos para tratar².

O retrato acima apresentado denota graves problemas de gestão dos serviços: dificuldades de generalizar o acesso ao abastecimento de água, sobretudo nos municípios da periferia metropolitana; um índice de perdas de água considerável; um vasto território nos municípios da periferia metropolitana sem rede de coleta de esgotos, servido por um sistema de drenagem que não foi projetado para operar como uni-

² A situação dos programas de saneamento desenvolvidos na Baixada na década de 2000 foi objeto de análise de Porto (2003), Britto (2003), Hubner (2002), Santos e Christovão (2010).

tário, por valas a céu aberto, ou por fossas muitas vezes precárias, contaminando o lençol freático e a água dos poços, construídos como forma de garantir ou completar o abastecimento de água. Ele não é muito diferente do que tínhamos no início da década de 2000. Buscamos a seguir levantar elementos que expliquem essa situação, isto é, por que, apesar dos investimentos realizados, ainda estamos longe de universalizar o acesso aos serviços, analisando o modo de gestão e a relação entre os principais atores do setor no contexto da metrópole do Rio de Janeiro, retomando nessa análise a questão da dependência de trajetória que marca o setor de saneamento, e examinando como ela se manifesta no contexto específico da RMRJ.

2. O modelo de gestão dos serviços de saneamento na metrópole do Rio de Janeiro: entre dependência de trajetória e perspectivas de inovação

As análises da trajetória do setor de saneamento no Brasil nos últimos anos convergem no sentido de destacar a forte resiliência a mudanças e o peso da herança do Planasa, apesar das novas perspectivas trazidas pela Lei n. 11.445/2007 e seu decreto de regulamentação de 2010 (BRITTO *et al.*, 2012; HELLER, 2013). A grande novidade trazida por essa lei é a obrigatoriedade de o poder público prestar serviços de saneamento básico que sejam necessariamente planejados, regulados e submetidos ao controle social. No campo da gestão, o novo marco regulatório trouxe a redefinição de papéis e a necessidade de uma mudança de postura dos principais agentes do setor de saneamento: governos municipais, governos estaduais e prestadores de serviços, como as Companhias Estaduais.

Uma questão central é o reforço ao papel dos municípios na prestação dos serviços, que devem: (i) elaborar e aprovar a Política Municipal de Saneamento Básico, mediante a qual será definido o modelo jurídico-institucional e as funções de gestão dos serviços públicos de saneamento e estabelecida a garantia do atendimento essencial à saúde pública, aos direitos e deveres dos usuários, e ainda a instância controle social da gestão dos serviços; (ii) elaborar e aprovar o Plano Municipal de Saneamento Básico, cujo conteúdo é definido na Lei; (iii) constituir a entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços públicos de saneamento básico ou definir a qual entidade existente será

delegada essa função; (iv) implantar a entidade responsável pelo controle social dos serviços, que pode ser um conselho específico (Conselho Municipal de Saneamento) básico, ou inserir a função de controle social dentro do Conselho Municipal da Cidade. Os municípios, independentemente do modelo de prestação de serviços adotado, isto é, gestão direta, delegação à empresa estadual, ou delegação à empresa privada, devem assumir as funções acima citadas.

Esse papel destacado dos municípios na gestão dos serviços depende, todavia, da conjuntura política no nível local, isto é, do grau de mobilização da sociedade, do projeto político do partido no poder nos níveis municipal e estadual, da atuação de movimentos sociais e, sobretudo, a disposição do governo local para avançar na democratização da gestão pública.

A partir das determinações da Lei n. 11.445/2007, as Companhias Estaduais também têm seu papel reestruturado: elas devem passar a atuar como prestadoras de serviços aos municípios, subordinadas a uma política e a um plano definido no nível municipal, e ser reguladas por entidade definida pelo município. Os governos estaduais também devem elaborar seus planos estaduais e, no caso das regiões metropolitanas, em função do resultado do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) em 2013, como veremos a seguir, também passam a ter um papel central na gestão do saneamento.

De fato, a Lei n. 11.445/2007 define as responsabilidades do titular, mas não trata da questão da titularidade dos serviços de saneamento básico, por entender que a definição de competências entre os entes da Federação é matéria exclusiva da Constituição Federal. Entende-se, portanto, que “seria inconstitucional uma lei federal que viesse a definir a titularidade de competência, mesmo a título de apenas explicar ou interpretar dispositivo da Constituição” (BRASIL, 2007 b, p. 9).

Sobre esse tema encontrava-se em curso no Supremo Tribunal Federal (STF) o julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade: a ADI 1842 do Rio de Janeiro e a ADI 2077 da Bahia, que dispõem sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Nesses dois estados, duas leis estaduais atribuíam ao Estado a competência para decidir sobre a prestação dos serviços de saneamento básico em regiões metropolitanas e em outras áreas onde um mesmo sistema atenda a dois ou mais municípios. Essas duas leis tiveram sua constitucionalidade questionada. A ADI do Rio de Janeiro foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra leis

que tratam da criação da região metropolitana e da microrregião dos Lagos no Estado do Rio (Lei Complementar n. 87/89) e sobre prestação de serviço de saneamento básico (Lei Estadual n. 2869/97).

No final de fevereiro de 2013, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a ADI do Rio de Janeiro. Na decisão dos ministros do STF fica claro que devem ser criadas entidades que reúnam integrantes de prefeituras e do governo estadual para tratar questões sobre serviços públicos integrados, como saneamento e transporte. No entendimento do Supremo, não se pode atribuir a gestão nem exclusivamente ao município, nem ao estado. Entendeu-se que a criação de região metropolitana não pode suprimir a autonomia municipal e transferir as competências para a exclusiva esfera estadual. No meio termo, definiu-se que os serviços públicos nas regiões metropolitanas devem ser planejados e executados por decisões provenientes de um órgão com participação de todos os entes federativos (estado e municípios), sem que a vontade de um único ente possa se sobrepor. Assim, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico passa a ser compartilhada, sob a direção de estrutura colegiada instituída por lei complementar estadual. Os governos estaduais passam, portanto, em contexto metropolitano, a ter um papel destacado na gestão do saneamento. Os ministros do Supremo concordaram com a premissa de que, em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a má prestação do serviço em uma cidade pode prejudicar as demais. Por isso entenderam que é válida a criação de entidades, onde têm assento governo estadual e municípios, para atuação em conjunto. Os ministros, porém, deixaram para depois a decisão sobre a partir de quando vale a regra no caso específico do Rio.

Como vamos observar, apesar de uma forte tendência de mudanças na gestão do saneamento, induzidas pelo novo quadro normativo, na RMRJ a resistência da Cedae a adaptar-se às novas normas para a gestão dos serviços é particularmente importante. Podemos identificar atualmente, no que concerne à atuação da companhia, um modo de gestão dos serviços muito semelhante ao estabelecido na segunda metade dos anos 70, quando a empresa pública foi constituída, nos marcos da fusão entre os antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Essa semelhança se deve a uma forte dependência de trajetória (“path dependence”) na política pública de saneamento metropolitana, isto é, de como fatos históricos e escolhas passadas definidas na época da fusão, influenciam e delimitam o campo de ação dos atores

com relação ao rol de caminhos a serem seguidos no futuro (PIERSON, 2004), dificultando a adoção dos princípios descentralizadores da Lei n. 11.445/2007 no contexto da RMRJ.

Discutindo o processo de descentralização de políticas públicas, Arretche (2000) usa argumentos que nos parecem pertinentes para analisar os impasses da política pública de saneamento na RMRJ, que contribuem para reforçar a pertinência do conceito de dependência de trajetória como balizador dessa análise. A autora argumenta que condições econômicas – riqueza e capacidade fiscal – são necessárias, mas não suficientes para o sucesso de uma política descentralizadora. Neste sentido, ela agrega à análise aspectos que nos parecem centrais: (i) a capacidade administrativa, ou seja, existência de recursos materiais e organizacionais instalados como um requisito estrutural básico para que governos locais possam assumir a gestão da política; (ii) o legado de políticas prévias, que pode ser interpretado no sentido da dependência de trajetória (“path dependence”); (iii) a relação entre Estado e sociedade e (iv) as relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federativos.

Na mesma linha de Arretche, Frey, discutindo os caminhos para a análise de políticas públicas, chama a atenção para as condições institucionais de sua gestão, enfatizando as particularidades das sociedades em desenvolvimento (FREY, 2000). O autor afirma que peculiaridades socioeconômicas e padrão de políticas nessas sociedades constituem-se em condicionantes particulares, não podendo ser tratados apenas como fatores processuais e institucionais específicos, havendo a necessidade de “adaptação do conjunto de instrumentos de análise de políticas públicas às condições das sociedades em desenvolvimento” (FREY, 2000, p. 215-216).

Complementarmente, discutindo a necessidade de considerar os contextos particulares em que se desenvolvem as políticas públicas de saneamento, Heller e Castro destacam a importância das condições sistêmicas que incidem sobre essas políticas. Segundo os autores, dentre as condições externas fundamentais podem ser mencionados processos econômicos e políticos, mas também importantes fatores culturais – como a cultura política dominante – que podem facilitar ou dificultar a adoção de políticas públicas particulares. Seria relevante ainda destacar, na realidade brasileira, a dimensão federalista do país e os conflitos e interesses resultantes da atuação da União, estados e municípios no setor (HELLER; CASTRO, 2007, p. 290).

Assim, no caso da política pública de saneamento, as condições particulares da constituição político-institucional do território metropolitano, descritas por Azevedo e Lobo em capítulo deste livro vão ser fundamentais para a compreensão do que designamos como resiliência, entendendo que o modo de gestão de saneamento na RMRJ adota formalmente alguns dos princípios da Lei n. 11.445/2007 sem, no entanto, alterar fundamentalmente o modo de gestão herdado do período anterior.

2.1. A dependência de trajetória e a resistência à mudança: a atuação da Cedae

Principal ator na gestão do saneamento metropolitano, a Cedae é uma empresa pública vinculada à Secretaria de Obras. Até o final de 2006 entre os diversos problemas que comprometiam o bom desempenho da empresa destacavam-se: o baixo índice de hidrometração, o alto índice de perdas, a política tarifária inadequada, a ausência de capacidade de investimento, o alto índice de evasão de receitas e inadimplência, o crescimento exponencial de causas judiciais e a falta de integração entre os sistemas. A companhia vinha fechando os anos com resultados financeiros negativos.

No começo do primeiro mandato do governador Sergio Cabral, ainda em 2007, foi iniciado um programa de recuperação e modernização da companhia, pelo governo do estado, a partir de projeto elaborado pela Fundação Getúlio Vargas. Desde então, a política da companhia vem sendo focada em uma estratégia de recuperação financeira centrada no aumento dos índices de faturamento, mediante a coibição de ligações clandestinas de grandes e médios usuários. No balanço de 2010 a companhia anunciava sua recuperação financeira: “A CEDAE provou ser uma Companhia lucrativa, apresentando lucro pelo quarto ano seguido” (Cedae, 2010). Contudo, desde então, os resultados têm sido cada vez menores. O lucro recuou e, em 2011, a Cedae registrou um prejuízo.

Apesar dos impasses enfrentados, o projeto de recuperação financeira permanece, acompanhado da tentativa de orientar a gestão por uma visão empresarial. Essa visão empresarial, aplicada aos serviços de saneamento é, como afirmam Heller e Castro, coerente com as tentativas de substituir o princípio de serviços como direito social de cidadania, que devem responder aos interesses e demandas sociais, por princípios mercantis, em que o ator interpelado é o(a) consumidor(a) ou o cliente,

e não o(a) cidadão(ã) portador(a) de direitos (HELLER; CASTRO, p. 4). Essa visão empresarial ou mercantil dos serviços não é estranha ao modelo Planasa, ao contrário, estava na base do projeto de modernização da gestão dos serviços de saneamento básico do regime militar.

No caso da Cedae, a visão empresarial, pré-existente, mas reforçada no projeto de modernização implementado a partir de 2007, pode ser identificada em diferentes aspectos. Ela aparece na estratégia empreendida a partir de 2008 para garantir a renovação dos contratos com os municípios. Todos os municípios metropolitanos que possuíam delegação da prestação de serviços com a companhia renovaram os mesmos por aproximadamente 30 anos. Observa-se que essa renovação se fez para garantir um “mercado”, mas estava em desacordo com os princípios da Lei n. 11.445/2007. Os contratos de programa estabelecidos não são orientados por planos de investimento formulados e/ou discutidos com os municípios, pois os municípios não possuíam esses planos. Os contratos também não são regulados. Assim, mesmo adotando o novo modelo de contratualização, as condições particulares do contexto político-institucional que caracteriza o território metropolitano fazem com que as relações entre Cedae e municípios não se alterem efetivamente.

Reforçando essa ideia, verificamos que, segundo a Lei Estadual n. 4.556/05, regulamentada pelo Decreto Estadual n. 38.618/05, cabe à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio (AGENERSA) regular e normatizar a atividade de saneamento no Estado do Rio. Contudo, um acordo dentro do governo do estado prevê que a Cedae terá suas atividades fiscalizadas e reguladas pela agência somente a partir de agosto de 2015. Esse acordo se materializou no Decreto n. 43.982/12 que prevê, dentre outras, as medidas necessárias para transição da fiscalização e regulação dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios em que a companhia atua. De acordo com a justificativa do decreto do governador Sérgio Cabral, há “a necessidade de se assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços de saneamento prestados pela Cedae, bem como o cumprimento das metas de ampliação de cobertura estabelecidas pelo Poder Executivo estadual e pactuadas com os municípios com os quais foram celebrados convênios e contratos de programa” e “a necessidade de capacitação da Agenersa, para que possa assumir as tarefas relacionadas à regulação de empresa do porte da Cedae”. O decreto prevê que a Agenersa e a Cedae adotem medidas necessárias para transição da fiscalização e regulação dos serviços de

fornecimento de água e esgotamento sanitário. Será criada uma equipe formada por representantes da Cedae, da Secretaria de Estado da Casa Civil e da Agência Reguladora, à qual caberá analisar normas que regulam e definem as obrigações da Companhia. A justificativa de que a Agerensa precisaria se capacitar para regular a Cedae é discutível, pois a agência já atua no setor de saneamento regulando as concessionárias privadas Águas de Juturnaíba e Prolagos.

Mesmo propondo contratos que não contemplavam efetivamente os princípios da Lei n. 11.445/2007, a Cedae possuía dois elementos fortes para negociar as renovações: a promessa de investimentos volumosos através do PAC e os pactos políticos alinhavados pelo governo do estado com as prefeituras. Em tese, esses contratos estariam irregulares, pela ausência de plano e de regulação, mas não houve até hoje questionamento dos mesmos na justiça. A renovação dos contratos fazia parte de uma estratégia de abertura de capital da companhia. Em outubro de 2012, a Cedae deu entrada com o pedido de abertura de capital na Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A proposta era de que a companhia passasse a ter pelo menos 25% de suas ações ordinárias (ON, com voto) negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). No entanto, a oferta de ações foi mal sucedida, fazendo com que o processo fosse adiado. Uma outra alternativa foi cogitada recentemente pelo governo do Estado: a venda de uma fatia de 20% de seu capital para uma empresa ou um consórcio, via leilão. O processo de abertura de capital da companhia tem que enfrentar, contudo, dois diferentes impasses: um passivo trabalhista e previdenciário relevante e a já conhecida deficiência operacional da Cedae, afetando todos os usuários dos serviços, porém mais particularmente aqueles da periferia metropolitana.

Dentro da lógica de estruturação das companhias estaduais, implementada ainda durante a égide do Planasa, havia expectativa de, mediante subsídios cruzados, viabilizar os investimentos em áreas mais pobres desprovidas de serviços com a arrecadação oriunda da prestação de serviços nos municípios mais ricos, com sistemas já estruturados. Nunca houve, contudo, na gestão da Cedae, possibilidade de dar transparência a esse mecanismo de subsídio.

O balanço da Cedae de 2012 mostra que a maior parte da arrecadação da companhia provém do município do Rio de Janeiro, responsável por 78% da receita bruta, que também é privilegiado em termos de investimentos, como vemos no quadro a seguir, elaborado a partir das demonstrações financeiras da Cedae de 2012.

Tabela 14.2 – Investimentos CEDAE

Região do Investimento	Saldo dos Investimentos
Rio de Janeiro	R\$ 2.186,19
Baixada Fluminense	R\$ 921,80
São Gonçalo	R\$ 113,95

Fonte: Balanço CEDAE, 2012.

Observa-se que o município do Rio de Janeiro, apesar de apresentar os melhores indicadores de acesso aos serviços, recebeu um volume bem maior de investimentos do que a Baixada Fluminense. Pode ser ressaltado o volume de recursos destinados à melhoria do sistema de abastecimento de água e de esgotamento da região do Recreio e Barra da Tijuca, região que recebeu o maior volume de recursos no município do Rio de Janeiro.

Um outro problema na gestão da Cedae é que, apesar de nos novos contratos de programa a companhia manter a responsabilidade pelos sistemas de esgotamento dos municípios da Baixada, e de estarem previstos investimentos da companhia nos sistemas com recursos oriundos do PAC e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por meio do Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), ela não tem assumido a manutenção das infraestruturas instaladas nesses municípios, que operam de forma precária. Essa visão é confirmada pelo presidente da companhia que, em entrevista ao jornal **O Globo**, em 26 de junho de 2012 declarou “Esgoto é de responsabilidade municipal. Em alguns municípios, se conseguirmos viabilizar recursos, vamos até entrar. Estamos entrando pesado em Itaperuna porque é uma grande concentração populacional” (GALDO; DAFLON, 2012).

A ineficiência da Cedae na prestação aos usuários que dispõem dos serviços tem levado à multiplicação das ações na justiça. Segundo reportagem do jornal **O Globo**, entre junho de 2012 e junho de 2013 a empresa foi a quarta colocada na lista das que mais respondem ações nos juizados especiais cíveis do Rio (antigo Tribunal de Pequenas Causas). Por outro lado, é frágil o compromisso com aqueles que não dispõem dos serviços no contexto da metrópole, sendo que estes são, em sua maioria, parcelas das populações mais pobres, como visto na primeira parte deste texto.

Tudo isso nos leva a concluir que a forma de atuação da Cedae fere os princípios da Lei n. 11.445/2007, mantendo-se na Região Metropolitana um modo de gestão em que o prestador, a Cedae, assume a gestão dos serviços, resistindo ao controle dos municípios sobre sua atuação, e também ao controle social. Por outro lado, a Cedae é permeável aos interesses políticos do governo do estado, seguindo a trajetória desenhada em período anterior, quando da sua constituição no contexto do Planasa. A empresa vinculada à Secretaria de Obras é, sem dúvida, um instrumento importante na construção da rede de subordinação da maior parte dos municípios metropolitanos ao governo do Estado. Isso fica evidente nas renovações de contrato e na inexistência de cobranças efetivas da maior parte dos municípios à companhia. Vale lembrar que essa é uma característica específica das relações políticas que vigoram no estado do Rio de Janeiro, isto é, das condições sistêmicas particulares que marcam esse território. Essas relações têm sua origem no chaguismo e na hegemonia do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no estado. Elas não são inerentes ao federalismo brasileiro; nas RMs de São Paulo e Belo Horizonte verifica-se uma maior autonomia de municípios com relação ao governo estadual.

As tentativas de transformar a Cedae em uma empresa eficiente, tomando-se por base estudos de modelagem de uma nova estrutura organizativa feitos pela Fundação Getúlio Vargas, visando uma possível abertura de capital, não trouxeram mudanças fundamentais nesse modo de gestão. Mas reforçaram uma visão empresarial que afasta a empresa da sua função essencial que é a prestação de serviços públicos aos cidadãos.

2.2. A ação do governo estadual: a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e os programas ambientais: uma inflexão na trajetória orientada pela questão ambiental?

A reestruturação da Cedae em 2007 foi acompanhada por uma reorganização da gestão ambiental no nível estadual. A Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) foi reorganizada e a Lei n. 5.101/2007 estipulou a criação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) como executor das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais. O Instituto, subordinado à Secretaria do Ambiente, foi efetivamente instalado em janeiro de 2009, com o objetivo de integrar as três políticas estaduais: de meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais. Ele incorporou as atribuições,

as competências e as estruturas institucionais da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e da Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF).

Desde então, as principais políticas do componente esgotamento sanitário do saneamento, voltadas para a Região Metropolitana, passaram a ser gestadas dentro da Secretaria e do Instituto, sendo a Cedae a executora dos programas. O carro-chefe da Secretaria de Estado do Ambiente é o Programa “Pacto pelo Saneamento”, formulado por essa secretaria em 2008 e instituído em 2010 pelo Decreto Estadual n. 42.930. Ele tem por objetivo anunciado universalizar o acesso aos serviços públicos de saneamento básico com a audaciosa meta de reverter um *deficit* histórico que o Rio de Janeiro acumula no setor de esgotamento sanitário e destinação do lixo. No primeiro, o objetivo é ampliar de 30% para 60% a coleta e tratamento de esgoto em todo o estado até 2016, ano em que serão realizados os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Com relação ao lixo, o objetivo é erradicar todos os lixões. Vale lembrar que é mais o compromisso olímpico e a necessidade de melhoria das condições ambientais precárias dos corpos hídricos da metrópole do que a universalização do acesso ao esgotamento que funcionaram como catalizadores desse pacto.

O Pacto pelo Saneamento é dividido em dois subprogramas: o “Lixão Zero”, voltado para a erradicação de lixões e implantação de aterros sanitários e centrais de tratamento de resíduos e o “Rio + Limpo”, voltado para os sistemas de coleta e de tratamento de esgoto, envolvendo também as secretarias de Estado de Agricultura e Pecuária e de Obras; além da Cedae e da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Os recursos são do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM) (R\$ 370 milhões), do PAC e da Funasa. Também foram mobilizados para investimento em saneamento recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), oriundos da cobrança pelo uso da água. Os dois comitês de bacia metropolitanos, Guandu e Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, juntamente com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, aprovaram resoluções que determinam os recursos advindos da cobrança pelo uso da água sejam destinados a ações voltadas para coleta e tratamento de esgotos. Observa-se, na análise do funcionamento dos Comitês metropolitanos e da gestão de recursos hídricos no estado, um compromisso com as melhorias das condições de saneamento.

Além disso, a SEA conseguiu negociar com o BID, o Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM). Este é a principal iniciativa de saneamento do Plano Guanabara Limpa, relacionado ao compromisso olímpico. Coordenado pela SEA, o Psam prevê a aplicação de cerca de R\$ 1,3 bilhão, até 2016, em obras de esgotamento sanitário e em projetos de saneamento nos 15 municípios do entorno da Baía de Guanabara: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São João de Meriti, São Gonçalo e Tanguá. O BID concedeu empréstimo ao Governo do Estado de US\$ 452 milhões. A complementação dos recursos financeiros necessários será a contrapartida oferecida pelo Estado, tendo sido já aprovados R\$ 330 milhões pelo Fecam. Cerca de 80% desse recurso será destinado à realização de projetos e obras para instalação de sistemas receptores e de tratamento de esgotos, que devem contribuir para reduzir o lançamento da carga orgânica de origem doméstica vertida para a baía, revertendo, assim, seu estado de degradação ambiental. O foco é, portanto, a qualidade das águas da Baía. A questão é se esse volume de investimentos pode reverter em melhorias no acesso ao saneamento dos moradores do entorno da Baía. Como o programa ainda está na sua primeira fase, de elaboração de projetos, ainda não é possível dar respostas concretas a essa questão. Contudo, mesmo reconhecendo que a SEA tornou-se um ator central na formulação de planos, programas e captação de recursos para o saneamento³, sabe-se que a execução das obras e a gestão do sistema permanecerá sob responsabilidade da Cedae, correndo o risco de serem reproduzidos os vícios de outros programas executados pela companhia.

Além de obras, as ações do Psam envolvem investimentos nas instituições do Governo do Estado para melhorar a qualidade dos serviços prestados e o apoio às prefeituras para a promoção de políticas públicas de saneamento nos 15 municípios envolvidos. O programa está apoiando a elaboração dos planos municipais de saneamento nos municípios do entorno da Baía, o que é fundamental para adequar a gestão dos serviços na RMRJ às determinações da Lei n. 11.445/2007.

³ No início do segundo semestre de 2013, o Psam contava com cerca de 40% dos projetos de engenharia concluídos e 70% dos estudos de planejamento do saneamento finalizados – planejamento realizado com as prefeituras dos 15 municípios que fazem parte da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara.

É importante lembrar, contudo, que os contratos de delegação da gestão dos serviços pelos municípios à Cedae foram renovados por períodos de 30 anos sem a existência desses planos. Fica uma questão: com os planos concluídos poderá haver revisão dos contratos? Haverá mudança na relação da Cedae com os municípios? Parece-nos que não, pois essa relação se funda na dependência/subordinação histórica da maior parte dos municípios metropolitanos ao governo do estado.

Por outro lado, reconhecendo esse problema, assim como a falta de interesse da Cedae em atuar no esgotamento, técnicos da SEA vêm articulando um novo modelo de gestão desses serviços, a ser negociado com os municípios. Entrevistas realizadas, esses técnicos nos indicam que o paradigma que vem sendo pensado como adequado é, para ampliar o acesso ao esgotamento sanitário, estabelecer contratos de parceria com o setor privado, nos moldes do que foi articulado nos municípios de Niterói e Rio de Janeiro, como veremos a seguir. A Cedae permaneceria como responsável pelos serviços de abastecimento de água. Assim, a questão da melhoria da qualidade ambiental, que está na base do Pacto pelo Saneamento e que vem orientando as ações da SEA e do Inea, que poderia ser um caminho profícuo para um novo pacto de gestão pública dos serviços de saneamento, aberto à participação dos municípios e pautado em princípios de equidade, pode conduzir à uma mudança no sentido da substituição da Cedae por empresas privadas, reforçando, portanto, a lógica de mercantilização dos serviços.

2.3. Os municípios metropolitanos e a gestão do saneamento: a periferia metropolitana e a dependência da Cedae: o centro (Rio e Niterói) e o movimento de privatização

Como visto anteriormente, a Lei n. 11.445/2007 traz novas responsabilidades para os municípios com relação à gestão do saneamento: formulação da política e plano municipal, definição da forma de prestação do serviço e da forma de regulação, fiscalização da prestação, instituição de mecanismos e instâncias de controle social. Todavia, são poucos os municípios da metrópole do Rio de Janeiro aptos a assumir essas funções, portanto não identificamos as condições necessárias para uma mudança de trajetória, caso houvesse uma ruptura nos pactos políticos que fundamentam a governança metropolitana. Essa dificuldade tem a ver com a capacidade fiscal e financeira e com a capacidade institucional dos municípios. No que diz respeito à capaci-

dade fiscal e financeira, observamos que a maior parte dos municípios metropolitanos apresenta baixos níveis de receita pública *per capita*. Esta é fator determinante da capacidade institucional das prefeituras que, na maior parte dos municípios metropolitanos, é fraca. Trabalhos recentes, com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE e de entrevistas com técnicos das prefeituras, nos mostram que uma das principais fragilidades dos municípios metropolitanos, que os impediria de uma maior autonomia e uma ação mais efetiva no saneamento, é a ausência de um corpo técnico permanente e tecnicamente qualificado (BARBOSA; MENDONÇA, 2012). Observa-se que um contingente expressivo de funcionários das prefeituras metropolitanas não possui vínculos formais com a administração municipal, sujeitando as secretarias aos ciclos permanentes de descontinuidade a cada mudança de comando nas prefeituras. As exceções são Rio de Janeiro e Niterói.

De fato, para a maior parte dos municípios metropolitanos, a delegação da gestão do saneamento aparece como a única alternativa possível, em uma forma de gestão que reproduz o acordo no qual delegação vem junto com desresponsabilização, que caracterizou a trajetória anterior, dentro da lógica do Planasa.

Assim, metropolitanos da periferia, politicamente dependentes do estado, a alternativa é a renovação dos contratos com a Cedae, mantendo, portanto, a trajetória anterior, pois mesmo, sendo feitas após a Lei n. 11.445/2007, as renovações são realizadas sem considerar seus princípios. Um exemplo é o de Duque de Caxias, município que teria capacidade de investimento, sendo o segundo PIB do estado, que mas sofre históricos problemas de falta de água. Em março de 2008, o então prefeito de Duque de Caxias, Washington Reis, do mesmo partido do governador, aprovou a lei que celebra convênio de cooperação com o Estado do Rio de Janeiro e contrato de programa com a Cedae por um período de 30 anos. O prefeito que assumiu em 2009, José Camilo Zito, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que fazia oposição ao governo do estado, manteve a mesma relação com a Cedae até o final do seu mandato. Na campanha eleitoral para as eleições de 2012, contudo, ele, então candidato pelo Partido Progressista (PP), anunciou seu projeto para o saneamento:

Duque de Caxias é o final da linha da Cedae. A água não chega aqui. A minha proposta é criar o Consórcio Águas da Baixada, a

partir da união de todos os prefeitos da região. Parte da água vinda do Guandu será dividida pelos municípios, e cada prefeitura terá seu próprio plano para o abastecimento. Essa é a solução: a união de todos para resolver um problema comum⁴.

É interessante observar que durante seu mandato ele não tomou nenhuma iniciativa com relação a esse projeto. Para o ex-prefeito Washington Reis, candidato pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 2012, o problema era crônico: “Metade da cidade sofre com a falta de água. Eleito, vou criar a Companhia Municipal de Água e Esgoto. E não ficaremos reféns da Cedae”⁵. Lembramos que foi durante seu mandato que foi aprovada a renovação por 38 anos com a Cedae. O candidato que ganhou as eleições, Alexandre Cardoso, anunciou que investiria na instalação da Companhia Municipal de Água e Esgoto: “É preciso investir cerca de R\$ 280 milhões para criar essa empresa. Há lugar que está sem abastecimento há anos”⁶. Até hoje, segundo ano de seu mandato, nenhuma iniciativa nesse sentido foi anunciada, e o prefeito vem cada vez mais se alinhando politicamente com o governo do estado. O caso de Duque de Caxias, município que poderia municipalizar a gestão dos serviços, exemplifica a forte dependência dos municípios da Baixada, assim como de São Gonçalo e Itaboraí, ao governo do estado e, conseqüentemente, à Cedae.

Para os municípios institucionalmente mais bem estruturados, a situação é diferente, e podemos identificar uma inflexão de trajetória, mas a alternativa à Cedae não é a municipalização, mas a concessão à iniciativa privada, sem qualquer perspectiva de reforço à capacidade municipal, nem estímulo à cooperação intermunicipal para o fortalecimento da gestão pública. Este é o caso de Niterói e Rio de Janeiro.

Em Niterói, apesar da boa *performance* da companhia privada Águas de Niterói, que atende com ligações de água 100% da população, a gestão dos serviços apresenta aspectos contraditórios: não há política e nem plano de saneamento, falta transparência com relação à regulação, e inexistente controle social da prestação dos serviços, ferindo os princípios

⁴ Jornal **O Dia** em 15 de setembro de 2012: ver nota n. 5.

⁵ As afirmações foram publicadas no portal do Jornal **O Dia** em 15 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/portal/brasil/eleicoes-2012/duque-de-caxias-o-desafio-de-levar-a-agua-para-todos-1.490228>>.

⁶ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/bairros/contrato-garante-mais-agua-para-niteroi-ainda-neste-verao-11335159>>.

da Lei n. 11.445/2007. A empresa Águas de Niterói assumiu os serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto em novembro de 1999. Desde o início da concessão, a regulação deveria ser feita pela Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA), no entanto observa-se cada vez mais uma autonomia de ação da concessionária privada no que diz respeito às ações e às tarifas. A Emusa foi criada em 1989 e tinha como funções licitar e executar todas as obras do município, aí compreendidas as obras civis relativas à secretaria de saúde, educação, trânsito e reposição de pavimentação de logradouros. Com a concessão à empresa Águas de Niterói, ela passou a fiscalizar a concessionária. No entanto, toda a organização da concessão precede a Lei n. 11.445/2007 e tanto o que é realizado como fiscalização como a própria estrutura da empresa Emusa não atende ao que é determinado em termos de regulação pela Lei.

A ausência de um plano elaborado e de controle social, bem como a ausência de uma maior capacidade da Emusa em atuar na regulação, ampliam a capacidade de livre ação da concessionária Águas de Niterói, subsidiária do grupo Águas do Brasil, líder no setor de concessões privadas prestadoras de serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos no país. A empresa compra água tratada da Cedae produzida pelo sistema Imunana-Laranjal para realizar a distribuição. Mesmo com a boa *performance* da Águas de Niterói apresentada nos indicadores do SNIS, existem problemas na frequência do abastecimento em determinados bairros, sobretudo no verão. Em reportagem do jornal **O Globo** de 20 de janeiro de 2014, o problema ganhou destaque:

A história se repete em todos os bairros. Do Morro do Castro, na Zona Norte - onde Rosemere Pacheco sofre para lavar as roupas dos clientes -, à casa de Rubiraci Batista, em Piratininga, na Região Oceânica, onde 2014 começou com torneiras vazias. O superintendente de Águas de Niterói, Nelson Gomes, admite que há problemas em algumas regiões da cidade, mas explica que, com o aumento da vazão e os investimentos feitos ao longo do ano passado, o panorama vai mudar⁷.

De fato, a empresa admitia o problema, mas atribuía o mesmo

⁷ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/bairros/contrato-garante-mais-agua-para-niteroi-ainda-neste-verao-1335159>>.

ao volume que era vendido pela Cedae, insuficiente para atender com regularidade a totalidade do município (1.800 litros por segundo em janeiro de 2014). Somente a ampliação da capacidade de produção do Sistema Imunana-Laranjal poderia resolver o problema. Obras foram concluídas em 2013, aumentando a capacidade de produção de água de 4.600 litros por segundo para 6.400 litros por segundo, devendo chegar a 7.000 litros por segundo em 2014. Segundo o presidente da Cedae, as obras permitirão ampliar o fornecimento de água para Niterói, mas sem prejudicar São Gonçalo, e espera-se uma melhora na intermitência do abastecimento⁸.

Em Niterói nem todo o esgoto da cidade vai para as Estações de Tratamento – 10% dos domicílios ainda não são ligados às redes coletoras, principalmente aqueles localizados em favelas, onde a ocupação desordenada dificulta a implantação dos serviços de coleta. Há, ainda, as áreas servidas por ligações clandestinas. Muitos prédios, construídos antes de haver as redes de esgoto, nunca fizeram as ligações necessárias e continuam lançando esgoto diretamente nos rios ou nas redes de águas pluviais. Os bairros de Pendotiba, Rio do Ouro e Várzea das Moças ainda carecem de coleta e tratamento de esgoto. Por outro lado, também é necessário equacionar o acesso aos serviços das favelas.

No município do Rio de Janeiro, a delegação à Cedae foi regulamentada por convênio assinado em 2007 entre o governo do estado, a companhia e a prefeitura. Este prevê a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Cedae por um período de 50 anos, prorrogável por mais 50 anos, observadas as condições contratuais, isto é, independentemente de notificação prévia, com exceção apenas da coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários e cobrança pela prestação desses serviços na AP5 e nas Áreas Faveladas. Na AP5 e nas favelas, os sistemas de esgotos sanitários passaram a ser geridos pela prefeitura, através da Subsecretaria de Gestão de Bacias Hidrográficas – Rio-Águas.

Entre 2007 e 2012, os serviços nas favelas eram responsabilidade da prefeitura através da Rio-Águas, mas o órgão municipal não assumiu efetivamente a operação e manutenção dos sistemas instalados. Em 2012, o prefeito Eduardo Paes, aliado do governo do estado, renegociou a questão dos serviços em favelas com a Cedae e, pelo acordo

⁸ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/bairros/contrato-garante-mais-agua-para-niteroi-ainda-neste-verao-1335159>>.

firmado, os sistemas de saneamento de favelas com unidade de polícia pacificadora (UPP) passaram a ser operados completamente pela Cedae (abastecimento e esgotamento sanitário); os das favelas sem UPP continuam com a dupla operação: a prefeitura, através da Fundação Rio-Águas, deve manter e operar o esgotamento sanitário e a Cedae atua na distribuição de água. A instalação de novas redes é responsabilidade do município – o que no Rio de Janeiro é feito por intermédio do projeto “Morar Carioca”.

O Morar Carioca se propõe a melhorar a acessibilidade, abrir ruas, acabar com as moradias em áreas de risco, fornecer equipamentos de cultura, lazer e interação social, levar água, esgoto, iluminação pública e gás às favelas. O programa tem orçamento total de R\$ 8 bilhões. A proposta prevê iniciativas conduzidas tanto pelas várias secretarias e empresas municipais como pelas concessionárias de serviços públicos. O concurso dos projetos urbanísticos a serem desenvolvidos foi realizado em 2010. Em 2012, a Secretaria Municipal de Habitação realizou a chamada para contratação de dez dos 40 premiados, garantindo que os demais seriam contatados em seguida, o que não aconteceu. No último balanço da prefeitura, o número chegava a 19 contratados, com apenas duas obras efetivamente licitadas.

Os técnicos dos escritórios contratados têm levantado o problema seguinte: os orçamentos começaram a ser reduzidos, com drásticas alterações nos projetos. Abrir ruas ficou proibido, bem como a construção de acessos aos bairros do entorno. Novas praças, creches, planos inclinados e elevadores foram abolidos. Retirar casas também foi vetado. Os atrasos e as mudanças têm feito os escritórios selecionados desistirem dos projetos. O Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) deixou o convênio. O arquiteto Pedro da Luz, presidente do IAB-RJ, um dos coordenadores do concurso, em entrevista ao jornal **O Globo** em 18 de maio de 2014 assim se manifestou:

– Desde o início, sempre defendemos que em comunidades carentes devemos atuar num conjunto expressivo delas. Porque, num programa desse tipo, ao mostrar a presença do poder público em vários locais, você ganha confiabilidade. O Favela Bairro, por exemplo, na sua fase de maior produção, atuou em 230 comunidades. A prefeitura primeiro informou que contrataria os 40, mas optou por escalonar as contratações e atuar inicialmente em 11 áreas. Achamos pouco, uma vez que eles tinham condições

de contratar todos os projetos. Porque faltou celeridade, saímos do convênio⁹.

A questão do saneamento nas favelas sem UPP permanece sem solução. Existem divergências sobre o número efetivo de favelas no Rio de Janeiro, mas as favelas atendidas por UPP, 36, representam um percentual pequeno desse total¹⁰. A prefeitura não tem atuado na manutenção e operação das redes de esgotamento e estações de tratamento de esgotos (ETEs) nas favelas sob sua responsabilidade. Os sistemas que existem, implantados por programas anteriores como o Favela Bairro, estão em estado precário, com equipamentos sucateados.

De fato, a Prefeitura do Rio de Janeiro parece não ter interesse em operar diretamente os serviços que lhe foram atribuídos em 2007. Em 2011, ela lançou o edital de concessão da exploração de serviços de coleta e tratamento de esgotos da AP5, sob sua responsabilidade, à iniciativa privada. O objetivo era, mediante a gestão privada, recolher e tratar 90% do esgoto produzido na região. Em 2011, apenas 50% do esgoto era coletado e apenas 4% tratado. Os serviços de distribuição de água continuariam sendo prestados pela Cedae. A AP5 tem a maior taxa de crescimento populacional do Rio (1,35% ao ano). Moram na Zona Oeste cerca de 1,7 milhão de pessoas, aproximadamente 30% da população da cidade. O edital tinha a particularidade de excluir da obrigação da prestação de serviços pelo prestador privado as favelas e ocupações irregulares da região. De acordo com a prefeitura do Rio, as redes nas favelas do AP-5 serão implantadas quando elas

⁹ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/morar-carioca-em-compasso-de-espera-12521373>>.

¹⁰ O Censo de 2010 indicava a existência de 1071 “aglomerados subnormais”. A Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio (FAFERJ) tinha em seu cadastro 946 comunidades em 2011. Embora as definições de favelas e aglomerados subnormais sejam semelhantes, uma das principais diferenças é que, para o IBGE, só são consideradas as áreas com pelo menos 51 domicílios, enquanto a prefeitura não fixa limite. Os números da prefeitura mudam conforme a metodologia utilizada. Em janeiro de 2011, a prefeitura do Rio registrava 1.020 favelas na cidade. Em dezembro, depois da total revisão de conceitos e cadastros, os números oficiais caíram para 600 favelas e 69 “comunidades urbanizadas”, categoria criada por técnicos municipais. Segundo o instituto, a classificação de bairro, como a dada à Rocinha, independe da condição de favela. Outra mudança na revisão da prefeitura foi considerar os complexos como uma única favela. As 15 comunidades do Complexo do Alemão, por exemplo, passaram a ser consideradas uma unidade. A prefeitura registrou 136 complexos e 464 “favelas isoladas”.

forem beneficiadas pelo projeto Morar Carioca. No entanto, não há definições para a manutenção dos sistemas que serão implementados. Não se sabe quem será o responsável. Por outro lado, como visto anteriormente, nenhum dos projetos do Morar Carioca previstos para as favelas da Zona Oeste foi ainda contratado.

O edital de 2011 estabelecia a forma de concessão dos sistemas de esgotamento sanitário da Zona Oeste: concessão onerosa, ganhando o edital a empresa que oferecesse maior valor à prefeitura. Esta forma de concessão foi escolhida porque a possibilidade de oferta da menor tarifa não era viável, pois as tarifas relativas aos serviços de coleta e tratamento de esgotos já estavam pré-estabelecidas: deveriam ser as mesmas da Cedae no resto do município. O consórcio vencedor do edital, Foz Águas 5, agrega os dois maiores grupos privados atuando no setor no Brasil: Águas do Brasil e Foz do Brasil (grupo Odebrecht). A outorga era de R\$ 78 milhões e o consórcio vencedor ofereceu R\$ 84,2 milhões, uma diferença de 8%. Ele assumiu a gestão dos serviços em março de 2012. Em maio de 2013, o consórcio Foz Águas 5 recebeu o primeiro financiamento de longo prazo para a concessão. A Caixa Econômica Federal destinou ao grupo R\$ 640 milhões por meio do programa Saneamento para Todos, via recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Interessante observar que a concessão privada está sendo viabilizada via recursos públicos. Para regular o contrato, o município designou a Rio-Águas, órgão público que não foi, inicialmente, estruturado para assumir essa função. Como a concessão está no início, ainda não existem elementos para avaliar sua atuação.

Considerações finais

O acompanhamento e a análise da ação pública com relação ao saneamento, considerando especificamente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os atores governamentais vinculados à implementação dessa política setorial no território da Região Metropolitana do Rio Janeiro, confirmam a ideia de que a implementação dos princípios da Lei n. 11.445/2007 no contexto local depende do legado de políticas prévias. A referida lei traz elementos centrais para reorganizar a ação dos atores no campo do saneamento e mudar a trajetória dessa política setorial: ela introduz a obrigatoriedade do planejamento, da regulação e do controle social; redefine o papel das concessionárias estaduais, que passam a ser prestadoras de serviços,

subordinadas ao planejamento municipal e submetidas à regulação; redefine também o papel dos municípios que passam a ser protagonistas dessa política pública e dos governos estaduais que, em contextos metropolitanos, devem atuar de forma associada aos municípios, construindo um modelo de gestão compartilhada. Todavia, no contexto da RMRJ esses princípios da lei não são efetivamente aplicados.

Apoiada pelo governo do estado, que usa os investimentos nos municípios metropolitanos como moeda de troca para apoio político, a Cedae resiste a mudar, mantendo-se dentro do papel que lhe foi atribuído pelo Planasa. Os municípios metropolitanos, com exceção de Niterói e Rio de Janeiro, mantêm o papel subordinado que lhes havia sido atribuído pelo modelo Planasa. Niterói e Rio de Janeiro delegaram a totalidade, ou parte dos serviços, à iniciativa privada, mas não assumiram o papel que a Lei lhes atribui. Niterói não possui política municipal, nem plano, nem estrutura regulatória capazes de orientar a ação da concessionária Águas de Niterói. No Rio de Janeiro, a delegação dos serviços de esgotamento sanitário da AP5 à concessionária Foz Águas 5 se fez orientada por um plano municipal que apresenta uma série de lacunas¹¹, com uma estrutura de regulação que suscita questionamentos. Por outro lado, no resto do município não há um controle do governo municipal sobre a atuação da Cedae, que opera sem considerar o planejamento estabelecido e orientada por um contrato precário que foge ao estabelecido pela Lei n. 11.445/2007. Ressalta-se, além disso, o atendimento ainda ineficiente à grande parte das favelas.

Retomando as questões colocadas na introdução deste texto referentes aos impasses na gestão desses serviços a serem enfrentados e as novas oportunidades que se apresentam, verificamos que a ruptura com a trajetória anterior, moldada pelo Planasa é um impasse fundamental a ser enfrentado. Ela demanda, todavia, uma mudança que não se esgota na política setorial de saneamento, mas vai além, se colocando no âmbito das estruturas e da cultura política específicas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A ruptura com a trajetória anterior depende da instauração de um modelo de governança metropolitano democrático e aberto à participação social, no qual poderá ser gestado um processo de mudança da cultura política que marca o território da metrópole. Sem isso, a oportunidade de uma gestão democrática, universalista e orientada pela justiça social, apontada pela Lei n.

¹¹ Para uma análise mais detalhada do plano ver Britto e Bessa (2012) e Pereira (2012).

11.445/2007, não se realizará.

Referências

- ACSELRALD, Moema. **Proposta de Aperfeiçoamento da metodologia de Cobrança do setor de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro à Luz do Objetivo de Racionalização do Uso dos Recursos Hídricos**. Tese de Doutorado. Programa de Pós graduação em Engenharia Civil, COPPE, UFRJ, 2013.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 302p.
- BERNARDI, Bruno B. O conceito de dependência de trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BARBOSA, Paula S. O.; MENDONÇA, Marina. Organização institucional da gestão ambiental em municípios selecionados da região metropolitana do Rio de Janeiro. In: BRITTO, Ana Lucia; CARNEIRO, Paulo. **Gestão sustentável das águas na metrópole do Rio de Janeiro**: recursos hídricos, saneamento e meio ambiente. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 06 jan. 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2011. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>.
- BRITTO, A. L. N. P. Implantação de Infraestrutura de saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: uma avaliação das ações do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** 3, v. 5, n. 1, p. 63-77, 2003.
- BRITTO, A. L.; BESSA, E. Dilemas e Desafios da Política Pública de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Município do Rio de Janeiro. **Anais do 1º Congresso Latino Americano de Estudos Urbanos**; Buenos Aires, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.
- BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly; HELLER, Léo; CORDEIRO, Berenice. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 4, n. 1, p. 65-81, maio 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional municipal no Brasil. / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013.

GALDO, Rafael; DAFLON, Rogério. **Cedae abastece de água 64 municípios, mas só cuida do saneamento de dois**. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27/06/2012. Caderno Rio. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/cedae-abastece-de-agua-64-municipios-mas-so-cuida-do-saneamento-de-dois-5337481>>.

HELLER, L. Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. 1 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 2. p. 369-397.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 12, p. 284-295, 2007.

HUBNER, Cristiane F. **Intervenções urbanas na periferia**: uma análise do Programa Baixada Viva/Nova Baixada e da proposta de urbanização integrada. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Urbanismo, UFRJ, 2002.

LEMES, D. R. **Disponibilidade hídrica para uma refinaria de petróleo sob a ótica da gestão de recursos hídricos**. Estudo de caso: Refinaria Duque de Caxias – REDUC. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, COPPE, UFRJ, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Brasília, maio de 2013. p. 14.

PEREIRA, Tatiana Santana Timóteo. **Conteúdo e metodologia dos planos municipais de saneamento básico**: um olhar para 18 casos no Brasil. Monografia para conclusão do curso de Especialização em Gestão e Tecnologia do Saneamento. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Brasília, 2012.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004. 196p.

PORTO, Helio Ricardo. **Saneamento e Cidadania**: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro FASE - Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2003.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei Estadual n. 2869, de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte

ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em:

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei n. 4.556, de 06 de junho de 2005. Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10491871/lei-n-4556-de-06-de-junho-de-2005-do-rio-de-janeiro>>.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Decreto n. 38.618, de 08 de dezembro de 2005. Regulamenta e fixa a estrutura administrativa, atribuições e normas de funcionamento da AGENERSA conforme a caput do artigo 1º da Lei Estadual nº 4.556, de 06 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.agenersa.rj.gov.br/agenersa_site/documentos/Legislacoes/DECRETO386182005.pdf>.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Decreto n. 43.982, de 11 de dezembro de 2012. Submete a Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE – à fiscalização e regulação de suas atividades por parte da agência reguladora de energia e saneamento básico do Estado do Rio de Janeiro - AGENERSA e dá outras providências. Disponível em: <http://www.agenersa.rj.gov.br/agenersa_site/documentos/Legislacoes/43982_2012.pdf>.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei n. 5.101, de 04 de outubro de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente – INEA e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais.

SANTOS, Mauro; CHRISTOVÃO, Ana Carolina. A Baixada Fluminense e o PAC: reflexões na perspectiva do direito à cidade. **Anais do Seminário Nacional governança urbana e desenvolvimento metropolitana**. Natal, UFRN, 2010. Disponível em: <ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST7_Mauro_Ana.pdf>.

SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS. COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS - CEDAE. **Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras 2010**. Disponível em: <http://www.cedae.com.br/ri/Balan%C3%A7o_CEDAE_2010.pdf>.

SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS. COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS - CEDAE. **Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras 2011**. Disponível em: <<http://www.cedae.com.br/ri/BALANCO.pdf>>.

SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS. COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS - CEDAE. **Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras 2012**. Disponível em: <http://www.cedae.com.br/ri/Relatorio_de_Administra%C3%A7%C3%A3o_2012.pdf>.

A gestão dos transportes: a renovação do pacto rodoviarista

Igor Pouchain Matela

Resumo: No ano de 2010, foi realizada, de forma inédita, a concessão privada, via licitação pública, de todo o sistema de transporte por ônibus do município do Rio de Janeiro. Até então, a operação dessa modalidade de transporte, hegemônica na cidade, era realizada por meio de permissões juridicamente precárias. A contratualização das relações entre o Estado e as tradicionais empresas de ônibus da cidade, vencedoras da licitação, poderia ser apontada como uma ruptura com o modelo anterior. Entretanto, nossa análise aponta para um quadro complexo de continuidades, adaptações e tendências de mudanças inseridas num contexto mais geral de aprofundamento da lógica de mercado na regulação do setor de transportes coletivos urbanos.

Palavras-chave: Transporte urbano; transição regulatória; neoliberalização; ônibus; Rio de Janeiro

Abstract: In 2010, a private concession of the entire system of bus transportation in the city of Rio de Janeiro was held for the first time, via public tender. Until then, the operation of this mode of transport - the main in the city - was accomplished through legally precarious permissions. The contractual relationship between the State and the traditional city bus companies, winners of the public tender, could be identified as a break from the previous model. However, our analysis points to a complex framework of continuities, adjustments and trends of changes inserted into a more general context of deepening of the market logic in the urban public transport sector regulation.

Keywords: Urban transport; regulatory transition; neoliberalization; buses; Rio de Janeiro

Introdução

Em 2010, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro realizou pela primeira vez a concessão privada, via licitação, de todo o sistema de transporte por ônibus na cidade. Até aquele momento, a operação das linhas de ônibus se baseava em permissões do poder público às empresas que tradicionalmente já atuavam na cidade. Esta mudança em direção a uma forma mais contratualizada da regulação do serviço público não se restringe a uma mera questão jurídica, mas tem implicações importantes na própria estruturação do sistema metropolitano de transportes, nas relações das empresas de ônibus com o Estado e nas relações de poder dentro do setor.

Historicamente, os empresários de ônibus se constituíram numa das principais forças na política urbana carioca. A hegemonia do modelo rodoviário dominado por empresas de ônibus no sistema de transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro se consolida a partir da década de 1960. Desde então, essas empresas reforçaram seu poder econômico e político, tendo grande influência na coalizão de interesses que conformou a governança urbana na cidade.

Neste capítulo buscamos abordar a reorganização do transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro em função das mudanças na regulação do setor. Em primeiro lugar, buscamos caracterizar a importância do transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro dentro do contexto da metrópole. Em seguida, analisamos a ascensão das empresas de ônibus e sua consolidação hegemônica no sistema de transportes. Então, veremos como a construção da ideia de crise nos transportes proporcionou os fundamentos para alternativas pela via do mercado na provisão dos serviços. Finalmente, examinamos a concessão privada do transporte por ônibus realizada a partir de 2010 pela Prefeitura, a racionalidade emergente, o sentido da mudança da regulação e como o processo se desenvolve empiricamente, os conflitos e as adaptações verificados até o momento.

1. O transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro no contexto metropolitano

O transporte público de passageiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é realizado basicamente a partir de cinco modais: ônibus, metrô, trens, barcas e vans (legalizadas ou clandestinas). Ape-

sar dessa aparente diversidade de modos e opções de deslocamento, destaca-se a primazia do transporte rodoviário por ônibus com uma participação de cerca de 77% (Tabela 15.1) no total dos deslocamentos feitos por transportes coletivos na metrópole. Enquanto que ao governo estadual cabe regular os transportes intermunicipais (inclusive dentro da RMRJ), as municipalidades são responsáveis pela regulação do transporte público nos limites de seus territórios. Desta forma, o governo estadual regula os trens, metrô, barcas, vans e ônibus intermunicipais e cada prefeitura regula as vans e ônibus intramunicipais. Ressalte-se que enquanto os ônibus se originam e se desenvolvem até os dias atuais basicamente por meio de capitais privados, metrô, trens e barcas eram operados por empresas estatais até passarem pelo processo de privatização nos anos 1990.

Tabela 15.1 – Divisão modal dos transportes coletivos na RMRJ

Modo de transporte coletivo	Viagens diárias (x 1000)	%
Ônibus executivo	70	0,63
Ônibus municipal	6.672	60,5
Ônibus intermunicipal	1.781	16,2
Ônibus pirata	16	0,14
Metrô	665	6,04
Trem	568	5,16
Transporte escolar	428	3,88
Transporte fretado	55	0,50
Barcas	105	0,95
Van	658	5,97
<i>Total</i>	<i>11.016</i>	<i>100</i>

Fonte: Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) 2011 (dados preliminares).

Os ônibus municipais têm uma participação de 60,5% dos deslocamentos totais na RMRJ. Este montante está distribuído entre seus 20 municípios integrantes, mas com um peso desproporcional em favor do município do Rio de Janeiro, núcleo da Região Metropolitana. A Tabela 15.2 mostra que 63,1% das viagens de transporte coletivo são originadas no município do Rio de Janeiro e, destas, 92% têm um destino interno, ou seja, são viagens realizadas nos limites da cidade do Rio de Janeiro.

Tabela 15.2 – Município de origem das viagens e limites territoriais dos destinos

Município de origem	Viagens	Viagens (%)	Destinos externos ao município (%)	Destinos internos ao município (%)
Belford Roxo	304.221	3,3	57	43
Duque de Caxias	621.472	6,7	33	67
Guapimirim	14.338	0,2	50	50
Itaboraí	116.965	1,3	50	50
Itaguaí	37.194	0,4	37	63
Japeri	35.676	0,4	68	32
Magé	103.080	1,1	39	61
Mangaratiba	11.718	0,1	15	85
Maricá	75.500	0,8	26	74
Mesquita	72.015	0,8	74	26
Nilópolis	90.531	1,0	54	46
Niterói	415.230	4,5	37	63
Nova Iguaçu	494.544	5,4	30	70
Paracambi	15.747	0,2	50	50
Queimados	60.282	0,7	53	47
Rio de Janeiro	5.831.329	63,1	8	92
São Gonçalo	608.552	6,6	37	63
S. João de Meriti	285.012	3,1	51	49
Seropédica	25.852	0,3	46	54
Tanguá	8.197	0,1	69	31
Fora da RMRJ	10.388	0,1	-	-
<i>Total</i>	<i>9.237.844</i>	<i>100</i>	<i>20</i>	<i>80</i>

Fonte: PDTU 2003.

Se nos voltamos para verificar esses deslocamentos internos ao município do Rio de Janeiro, concluímos que aí também o transporte por ônibus apresenta sua primazia em relação aos outros modos de transporte coletivo (Tabela 15.3). Isto nos permite afirmar que o sistema de ônibus da cidade do Rio de Janeiro é o mais significativo em termos quantitativos na estrutura de transportes da metrópole.

Tabela 15.3 – Movimento de passageiros segundo os transportes rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário - Município do Rio de Janeiro (2012)

Tipo de transporte	%
Ônibus	75,6
Metrô	11,8
Trem	9,1
Hidroviário	1,8
Aeroviário	1,7

Fonte: Armazém de Dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Obs.: Não foram contemplados os dados do transporte alternativo feito por vans e kombis.

2. Trajetória das empresas de ônibus e a construção de sua hegemonia nos transportes públicos do Rio de Janeiro

As empresas de ônibus dominam atualmente o setor de transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro. Sua hegemonia no setor e sua importância política na coalizão urbana é resultado de uma trajetória construída ao longo do século XX. As disputas que emergem em torno desse serviço são fundamentais para entender sua ascensão e o controle dos transportes coletivos.

Nos registros históricos, a primeira empresa de ônibus na cidade do Rio de Janeiro surgiu no ano de 1911, dando continuidade a uma linha que, por ocasião das comemorações do centenário da Abertura dos Portos em 1908, havia sido estabelecida entre a Praça Mauá e o Passeio Público, passando ao longo da Avenida Central (atual Avenida Rio Branco) com eventuais prolongamentos até a Praia Vermelha (BARAT, 1975). Nos anos seguintes, outras empresas surgiram de forma ainda muito incipiente, até que, em 1932, é fundada a União das Empresas de Ônibus, primeira organização que vai associar os empresários privados independentes do setor. Até esse momento, os ônibus eram um serviço pouco significativo no conjunto da cidade e, apesar do forte crescimento nesse tipo de transporte na década de 1930,

não concorriam diretamente com o transporte ferroviário (bondes e trens), tendo uma função complementar¹.

A Revolução de 1930 marcou um período de maior atuação do Estado nas políticas públicas no Brasil. Assim, até 1945, foram recorrentes as propostas para monopolização estatal dos transportes coletivos no Rio de Janeiro. Tais propostas não se concretizaram, porém, o maior controle do Estado, restringindo a proliferação de empresas, favoreceu a consolidação daquelas já existentes, marcando o primeiro processo de concentração de capital no setor – o número de empresas se reduz de 24 em 1934 para 16 em 1939. Segundo Freire (2001), na época, o empresariado não tinha força política para estabelecer as diretrizes da política de transportes, por isso a categoria adotava um posicionamento defensivo no sentido de garantir as posições já conquistadas. Os empresários independentes de ônibus eram vistos pelo poder público como desarticuladores do sistema de transportes.

Durante a 2ª Guerra Mundial, as empresas de ônibus são fortemente afetadas pela dificuldade de importação de peças e pelo aumento do custo dos combustíveis. Tais restrições levaram a uma queda generalizada nos padrões de qualidade do serviço (veículos superlotados, mal conservados, etc.). Entretanto, apesar da crise, cresce a participação dos ônibus no transporte urbano² e o fim do conflito marca uma fase de crescimento e consolidação desse modal na cidade. Veremos como se deu esse processo.

Ao fim da guerra, com a recuperação econômica, o estreitamento das relações políticas e comerciais com os Estados Unidos, o reestabelecimento da capacidade de importação e a normalização do abastecimento de combustíveis, houve a criação de condições para que o transporte rodoviário, com motor a explosão, se apresentasse como alternativa de resolução da crise dos transportes urbanos. Novos ônibus estadunidenses de maior capacidade e velocidade passaram a ser importados, favorecidos por financiamentos públicos e pela política cambial.

Com o fim do Estado Novo, o novo governo assume uma perspectiva mais liberal. As propostas de unificação e coordenação dos transportes coletivos são descartadas e há o incentivo à criação de no-

¹ De acordo com Barat (1975), em 1940 o transporte ferroviário (trens e bondes elétricos) tinha uma participação de 83,47% dos passageiros na cidade.

² Freire (2001) aponta que entre 1934 e 1944 o aumento do volume de passageiros transportados ultrapassa os 100% (de 48 para 100 milhões).

vas empresas rodoviárias para expandir rapidamente a oferta. Novas linhas são criadas, e o serviço cresce de forma pulverizada e exponencial, principalmente através dos lotações, que passam a competir com os ônibus e bondes³.

Os lotações eram veículos menores entre 10 e 21 lugares que haviam surgido durante a guerra e foram tolerados devido à crise nos transportes públicos. Popularizaram-se em função de sua flexibilidade e rapidez e eram operados por motoristas autônomos e sem itinerário fixo até início dos anos 1950. Fizeram forte concorrência tanto com os bondes, percorrendo rotas coincidentes, como com os ônibus, que tinham menor flexibilidade, pois seus itinerários e frequências eram mais regulados pelo poder público.

Ônibus e lotações atendiam as crescentes periferias urbanas e viabilizavam a expansão da cidade para vastas áreas não servidas por outros meios de transporte. O modelo rodoviário, de certa forma, deu condições para uma rápida dinâmica de especulação imobiliária e de periferação da metrópole do Rio de Janeiro. Além disso, favorecia a autoridade municipal ao enfraquecer o poder da Light na política de transportes (ORRICO; SANTOS, 1999).

Esse ponto merece maior atenção. A transição rodoviária permitiu um novo impulso e uma nova forma para a expansão da ocupação do espaço urbano no Rio de Janeiro, além de ter conjugado, em torno de sua construção, uma forte coalizão de interesses na acumulação capitalista, envolvendo o setor de obras públicas, na construção da rede viária; o circuito imobiliário, com a incorporação de novas áreas pela acessibilidade proporcionada; e as empresas de transporte por ônibus.

Do final do século XIX até a década de 1930, o transporte ferroviário direcionou a expansão da cidade do Rio de Janeiro em direção a determinados vetores. Esse período se caracteriza como a primeira fase de expansão acelerada da malha urbana, baseada, em grande medida, nas necessidades de reprodução de certas frações do capital nacional e estrangeiro (ABREU, 1987).

A cidade, até então com uma estrutura de ocupação urbana ainda fortemente marcada por suas características coloniais, experimenta um desenvolvimento acelerado de seus meios de transporte que vão viabilizar o espraiamento de sua mancha urbana.

³ Como exemplo, Freire (2001) aponta que entre 1946-48 surgem seis novas empresas de ônibus e a frota total passa de 812 para 1024 carros.

Os bondes permitiram a gradual ocupação das zonas norte e sul, enquanto que a implantação dos trens direcionou a ocupação dos subúrbios. Barat (1975) mostra que o constante aumento de passageiros, do número e extensão das linhas de bonde até 1930, acompanha a densificação populacional observada nas zonas sul e norte. Por sua vez, a ocupação dos subúrbios se consolida a partir do transporte por trens. Apesar de não terem o mesmo peso quantitativo dos bondes em relação à movimentação de passageiros, os trens contribuíram decisivamente para o adensamento das áreas mais afastadas no vetor norte, para onde se direcionaram populações de classes mais baixas e operárias, assim como muitas indústrias. As estações de trem consolidaram-se como bairros da cidade ao ganharem maior e melhor integração com o centro da cidade. A eletrificação do sistema a partir de 1935 deu um impulso ainda maior ao adensamento desses bairros ao permitirem maior rapidez e frequência de viagens diárias nos ramais.

Abreu (1987) ressalta que trens e bondes tiveram papéis indutores diferentes em relação à ocupação do espaço urbano. Enquanto que o primeiro abriu as áreas suburbanas da cidade, o segundo fez a ligação com terrenos mais próximos das zonas norte e sul, atendendo demandas por localização das classes de alta renda que buscavam se afastar do antigo e socialmente heterogêneo centro comercial. Com isto, os bondes passaram a ter influência direta tanto sobre o padrão de ocupação de grande parte da cidade como sobre o padrão de acumulação de capital. A aristocracia cafeeira, comerciantes e financistas direcionam seus investimentos para propriedades imóveis servidas pelas linhas de bonde. Por outro lado, o capital estrangeiro controlava as decisões sobre quais áreas seriam servidas pelos bondes e outras infraestruturas urbanas, como água e energia, sobre as quais detinham concessões públicas. Portanto, a expansão da cidade por bondes e trens possibilitou a materialização espacial, já esboçada no século XIX, da dicotomia núcleo-periferia no Rio de Janeiro.

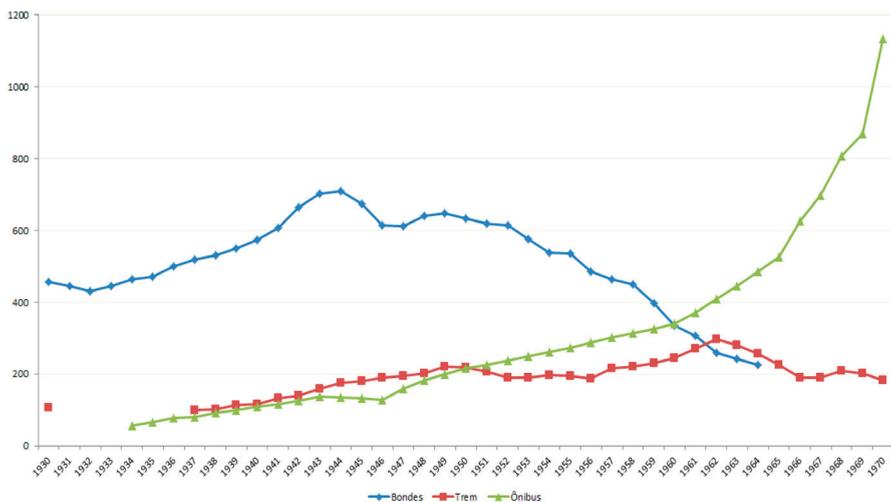
As décadas de 1940 e 1950 testemunham uma explosão metropolitana, especialmente potencializada pelo fluxo migratório em direção à capital da república, com um notável acréscimo da área urbanizada, principalmente em direção à Baixada Fluminense. Disto resulta um aumento vigoroso da demanda efetiva por transporte com grandes acréscimos do número de viagens (caracterizada pelo movimento pendular casa/trabalho) e das distâncias percorridas. Dessa vez, com a periferia para além dos subúrbios tradicionais, os eixos de transporte que via-

bilizaram essa ocupação não foram primordialmente ferroviários, mas sim via novas avenidas em direção à Baixada e aos bairros nos limites da divisão administrativa. A inauguração da Avenida Brasil em 1946 e sua extensão (então chamada Avenida das Bandeiras) para Coelho Neto em 1949 e Deodoro em 1954 criaram um novo eixo de expansão industrial e aumentaram a acessibilidade e ocupação dos bairros de Pavuna, Anchieta e do município de São João de Meriti, locais onde se estabeleceram grandes loteamentos. Além disso, a rodovia Presidente Dutra, inaugurada em 1951, abriu caminho para a Baixada Fluminense em direção ao município de Nova Iguaçu. De acordo com Kleiman (2001), no período entre 1954 e 1965, pela primeira vez aparecem nos subúrbios vias estruturadoras transversais que proporcionaram uma melhor ligação entre eles, rompendo a relativa estanqueidade estabelecida a partir dos antigos eixos ferroviários.

Portanto, a partir de 1945, há uma nova conformação das forças políticas no setor de transporte coletivo: enfraquecimento da Light, fortalecimento da posição das empresas de ônibus com legitimação frente ao poder público e ascensão dos lotações como concorrentes diretos das empresas estabelecidas. A partir desse momento, o sindicato das empresas de ônibus começa a se colocar também como interlocutor do Estado para a formulação das políticas de transporte, sugerindo medidas e diretrizes. A Light deixa de ser o principal agente dos transportes na cidade e, longe de sua ambição de monopolização dos serviços, começa seu gradual afastamento do setor (FREIRE, 2001).

O fim da década de 40 marca o início de uma transição que vai se consolidar nos anos 1960. O padrão dominante dos transportes urbanos no Rio de Janeiro deixa de ser ferroviário (bondes e trens) para se apoiar fundamentalmente no modelo rodoviário (ônibus, lotações e automóveis particulares). É um período de muitas intervenções destinadas à circulação rodoviária na cidade (construções de túneis, viadutos, vias expressas). Os ônibus se tornam o principal meio organizador dos transportes, não mais um serviço complementar, enquanto que bondes e trens vão gradualmente se deteriorando e perdendo sua importância (Gráfico 15.1).

Gráfico 15.1 – Passageiros transportados por ano segundo meios de transporte (1930-1970)



Fonte: Barat, 1975.

A transição rodoviária, até o início dos anos 1960, vai se desenvolver baseada num modelo bastante pulverizado a partir da atuação dos lotações. A multiplicação desse tipo de veículos no transporte urbano criou um ambiente extremamente competitivo e um excesso de veículos disputando passageiros nas ruas. Uma mesma linha era disputada por vários motoristas autônomos. Estima-se que no fim dos anos 1950, mais de 5.000 lotações circulassem nas ruas da cidade, principalmente entre o centro e a Zona Sul. Havia pouca fiscalização e poucas obrigações por parte dos operadores desse tipo de transporte. Por conta disso, Pereira (1987) afirma que os lotações foram os destruidores do antigo modelo. Eles foram responsáveis pelo declínio das antigas empresas de ônibus e dos bondes nas principais áreas da cidade e estão na origem da ordem emergente dos transportes urbanos na cidade na década de 60. A competição imposta por eles, à margem dos regulamentos, fez com que várias das antigas empresas formais de ônibus não resistissem à competição e quebrassem⁴.

Os lotações criaram as condições para o surgimento, e foram os embriões, da segunda geração de empresas de ônibus que veio a dominar o transporte público na cidade (PEREIRA, 1987). De 1958 a 1967,

⁴ Somente quatro empresas de ônibus ‘sobreviveram’ ao período de concorrência aberta com os lotações.

o poder público volta a atuar de forma mais ativa e uma série de regulações no transporte coletivo por parte da prefeitura vai dar a base para uma nova conformação do setor e para a definitiva hegemonia das empresas de ônibus no Rio de Janeiro.

Em linhas gerais, a regulação estatal foi no sentido de estimular e, muitas vezes, determinar a concentração do capital no setor, estabelecendo números mínimos para a frota das empresas. Em 1958 é estabelecido o regime de permissões para a exploração do serviço de transporte coletivo. Neste regime não há prazos definidos de validade nem de reavaliação e não estão claramente estabelecidos quais os direitos e obrigações do permissionário. Na prática, a permissão veio a favorecer as decisões sobre o transporte por parte das empresas de ônibus. Nesse mesmo ano, novas licenças para lotações foram abolidas. Em 1963 os lotações foram definitivamente proibidos e o ônibus passou a ser o único veículo rodoviário no transporte coletivo. Em 1964 ocorre a extinção dos bondes elétricos e em 67 é estabelecido que as empresas de ônibus deviam ter uma frota mínima de 60 carros para operar, reduzindo de 121 para 54 o número de empresas na cidade. Como resultado, houve uma grande onda de fusões e aquisições, principalmente entre os donos de pequenas frotas de lotações, que se associavam em novas empresas de ônibus para se adequarem à legislação. Portanto, as novas empresas surgem exatamente dos antigos proprietários dos lotações ou a partir de cooperativas de motoristas⁵. Além dos empresários que já atuavam no ramo, as novas empresas de ônibus também contaram, na origem, com o investimento de capitais oriundos de atividades comerciais (mercantis), o que de certa forma ajudou a influenciar o estilo de condução dos negócios, tanto na administração interna quanto nas estratégias de expansão.

A partir dessas medidas emerge a nova lógica dos transportes na cidade: prioridade para os ônibus; regulação estatal no sentido de limitar o número de empresas e restringir a concorrência entre elas; delimitação de área para cada empresa, criando monopólios espaciais; e sistema de permissões (PEREIRA, 1987).

⁵ É importante perceber que a origem da formação dessas empresas tem reflexos na composição que elas assumem até os dias atuais: como observa Caiafa (2002), a história das empresas se desenvolveu muitas vezes de acordo com as histórias pessoais de seus donos. As empresas surgem com alguns sócios, que depois se separam, outras vezes se fundem, cedem, ou recebem de outrem, determinadas linhas, negociam veículos, repassam cotas a herdeiros, por exemplo.

Autores como Pereira (1987) e Orrico e Santos (1999) apontam a influência dos interesses da indústria rodoviária nessa nova orientação da política de transportes. Fábricas de carrocerias, revendedores de chassis, companhias de petróleo, entre outros, tinham interesse no desenvolvimento do setor, enquanto a indústria automobilística nascente tinha no mercado das empresas formais de ônibus uma importante demanda, reforçada por regulações que estipulavam prazos de renovação de frota.

Portanto, a década de 60 foi fundamental para a história dos transportes públicos no Rio de Janeiro, pois finaliza o período de transição rodoviária iniciado no pós-guerra e lança as bases para o domínio e a consolidação do sistema de ônibus no Rio de Janeiro nas décadas seguintes. Além disso, Duarte (2003) ressalta que o poder público municipal trouxe para sua esfera administrativa a regulação dos transportes na cidade, uma vez que era mais fácil estabelecer articulações com os novos grupos formados por capitais mercantis locais do que com a Light (empresa canadense que controlava os bondes) ou com o governo federal (responsável pelos trens).

Desde então, a regulação pública induziu cada vez mais à concentração das empresas, incentivando fusões, aquisições, incorporações. Com exigências de frotas mínimas cada vez maiores (1967=60 carros; 1981=120) e critérios bastante restritivos para permissão de linhas, tais políticas funcionaram como impedimento a entradas de novas empresas no sistema. Em 1994 é abolida a exigência de frotas mínimas, mas o controle do setor por parte do sindicato patronal, através da instituição de uma câmara de compensação tarifária, tornou quase impossível novas entradas não consentidas.

Mas o processo de concentração não deve ser analisado apenas pela quantidade de empresas atuantes no setor. A concentração do capital se desenvolveu por meio de grupos empresariais que controlam mais de uma empresa. A partir de meados dos anos 1990, algumas empresas se dividiram, mascarando a concentração empresarial existente. Caiafa (2002) argumenta que a cisão de empresas é uma das formas de expansão de capital e incorporação de novos sócios. Ocorre que empresas grandes se fragmentam em outras menores, com novas diretorias e composição societária diferente. Novos sócios são incorporados, mas mantendo os principais acionistas da empresa anterior. As novas empresas começam a operar sem participar de qualquer licitação, sem a retomada por parte do Estado das linhas que a primeira empresa

repassou às outras. A explicação para isso seria que os processos de cisão funcionam como uma forma de revigorar o modelo estabelecido e garantir a continuidade do sistema, promovendo, em muitos casos, uma repartição do patrimônio e das linhas para acomodar interesses dentro da própria família⁶.

De acordo com estimativas de Orrico e Santos (1999), no ano de 1995, 20 grupos controlavam as 34 empresas existentes na cidade. Destes, dois controlavam 31,1% e um controlava 24% da frota total. Em toda RMRJ, 4,1% dos grupos controlavam 25% da frota. A distribuição geográfica das concentrações das empresas revelaria situações próximas a monopólios por áreas e trechos. Assim, após um período de incentivo à concentração empresarial por parte do Estado, dos anos 1990 em diante a concentração do mercado foi impulsionada a partir dos principais grupos privados do setor.

O argumento do poder público e dos defensores dos incentivos à concentração de capital era que o grande número de empresas competindo entre si seria um obstáculo ao planejamento e organização do transporte. Porém, o processo de concentração favoreceu a consolidação de poucos e grandes grupos econômicos de empresas de ônibus privadas que se tornaram cada vez mais poderosos, política e economicamente.

Esse poder está vinculado à posição estratégica que as empresas conquistaram na prestação de um serviço essencial para a vida nas cidades, como é o caso dos transportes coletivos. Elas se impuseram e se legitimaram como representantes do setor, influenciando no legislativo e executivo as políticas e os investimentos públicos nas diversas esferas do aparelho de Estado.

Assim, entre a década de 1970 e o ano de 2010, o poder das empresas estabeleceu um modelo que apresentava entre seus principais pontos: controle de um mercado praticamente fechado, com garantia de rentabilidade e bloqueio à entrada de qualquer novo concorrente; monopólios espaciais em determinadas áreas, pois as variações ou mudanças de linhas passaram a ser feitas pelas próprias empresas que nelas já operavam, burlando a exigência legal de licitações; faturamento à vista sobre milhões de viagens por dia, grandes ativos imobilizados (garagens, terminais rodoviários, oficinas, entre outros); garantia do

⁶ O monopólio dos ônibus na cidade do Rio de Janeiro é controlado por um pequeno número de empresários familiares. São grupos familiares que têm grande poder de barganha na política local.

repassa dos custos para as tarifas através de planilhas informadas pelas próprias empresas; consolidação do caráter jurídico de permissionárias.

Na prática, o planejamento do sistema também era feito pelas empresas, mesmo que de forma fragmentada, mediante solicitações de linhas, acréscimos, desmembramentos. A prefeitura apenas autorizava o que era decidido privadamente. O período também foi caracterizado pela resistência a qualquer alteração que não partisse das formulações das próprias empresas.

A organização política da categoria se deu através dos sindicatos patronais. A Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro (Fetranspor) reúne dez sindicatos de empresas de ônibus no Estado do Rio de Janeiro e tem um papel de formulação de estratégias e políticas frente às esferas públicas. O principal sindicato que compõe a Fetranspor é o Rio Ônibus, que representa as empresas do município do Rio de Janeiro.

De forma mais esquemática, Pereira (1987) identifica dois momentos fundamentais na história recente das relações entre o poder público e as empresas de ônibus no Rio de Janeiro. O primeiro, ao longo dos anos 1960, apresentou forte intervenção estatal para promover a criação das novas empresas de ônibus (maiores, mais capitalizadas e organizadas) em detrimento dos bondes e lotações. O sistema foi organizado através da concessão de privilégios: restrição de permissionárias, reserva de mercado por zonas de operação, estabelecimento de linhas e seções rentáveis em concorrência com outros meios de transporte. O poder público organizou o sistema de transportes e concedeu um mercado cativo, de alta liquidez, às empresas de ônibus, que passaram a atuar no sentido de manter essa situação. No segundo momento, o sistema se consolida em grupos crescentemente mais concentrados e poderosos, com um sindicato forte e hegemonia no transporte municipal e metropolitano. As políticas do setor passam cada vez mais pelo aval das empresas (na verdade, muitas vezes as políticas são formuladas a partir das empresas). Mais uma vez a preocupação central do setor foi preservar a posição estratégica conquistada, com duas linhas de atuação: i) ampliar as articulações/relações dentro do Estado (legislativo, executivo e judiciário); ii) aumentar a eficiência e produtividade em nível microeconômico (com a contratação de consultores, profissionalização).

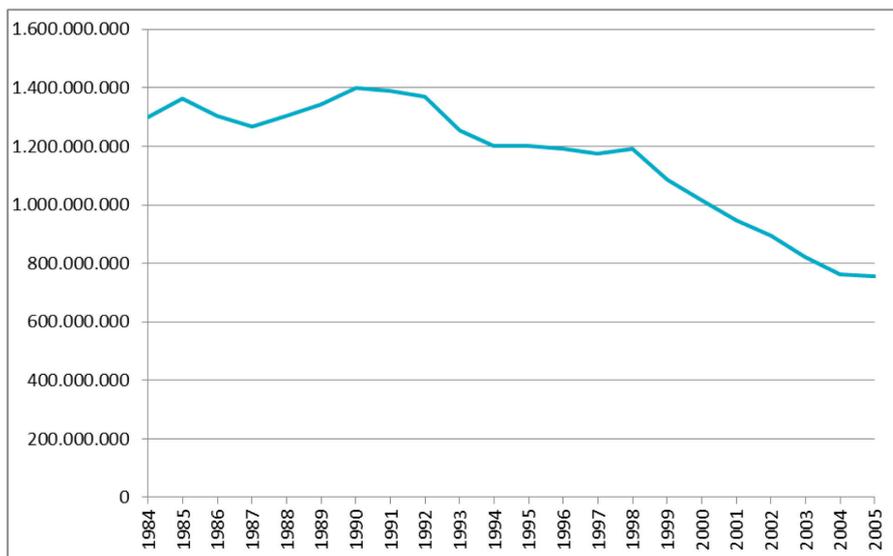
Entendemos que, a partir de 2010, com a concessão abrangente

do sistema de transporte por ônibus no município do Rio de Janeiro, se estabelece um terceiro momento nesta relação entre as empresas e o poder público.

3. Da ‘crise do transporte público’ à transição regulatória

A partir dos anos 1990, o setor de transporte coletivo por ônibus vê diminuir a quantidade absoluta de passageiros transportados na cidade do Rio de Janeiro. Um primeiro declínio pode ser atribuído ao fato de que as empresas passaram a ser obrigadas a transportar estudantes públicos, idosos e deficientes físicos de forma gratuita e o volume de passageiros transportados cai para um patamar ligeiramente abaixo do que apresentava em anos anteriores. O número se mantém estável até 1998 quando se inicia um período de perdas constantes de passageiros até 2005 (Gráfico 16.2).

Gráfico 15.2 – Passageiros pagantes nos ônibus na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Fetranspor.

Com especificidades locais, tal situação se repetia nas principais metrópoles brasileiras. Diante disso, associações setoriais, representantes de empresas de ônibus e a literatura acadêmica especializada

anunciam uma “crise dos transportes públicos”⁷. De acordo com esta abordagem, a construção de um legado de meio século das empresas privadas de transporte urbano estava ameaçada. Os passageiros trocavam os ônibus pelos automóveis particulares e, principalmente, pelo transporte ilegal ou clandestino realizado pelas vans – veículos menores, de 10 a 16 lugares, que sinalizavam um retorno ao passado caótico e irracional dos lotações.

O aumento do uso dos automóveis particulares levava a uma diminuição da demanda cativa do transporte público; contribuía para o aumento dos congestionamentos, redução da velocidade e da produtividade, implicando em maiores custos para os ônibus e, consequentemente, em tarifas elevadas. Para completar o quadro, a demanda que continuava dependente do transporte coletivo era crescentemente capturada pelo transporte informal, em virtude de sua flexibilidade de horários, tarifas e itinerários (ARAGÃO *et al.*, 2004).

Assim construído o problema, o desafio para superar a crise dos transportes se constituía em encontrar formas de recuperar e desenvolver o setor empresarial privado de ônibus⁸. Em primeiro lugar, foi necessário identificar as causas e origens que haviam levado à condição de crise. De acordo com esta perspectiva, ela teria suas origens no histórico protecionismo estatal ao setor, que ao desincentivar a inovação e eficiências empresariais, impediu o desenvolvimento de um ambiente competitivo entre as empresas de transporte (ARAGÃO; SANTOS, 2000).

O fechamento do mercado de transporte urbano em favor das empresas já atuantes, os privilégios na cessão de novas linhas a serem exploradas (sem concorrência), as permissões dadas sem avaliações de qualidade e eficiência, os cálculos tarifários que garantiam a cobertura total dos custos das empresas (mesmo quando ineficientes),

⁷ O artigo “Transporte público urbano de passageiros: Modelos de relacionamento institucional e investimento/Relatório técnico do Grupo Técnico” publicado pela ANTP, NTU e Fórum Nacional de Secretários de Transportes Urbanos em 2000 é representativo da visão do setor empresarial sobre o tema. Uma grande referência no campo acadêmico é a coletânea de artigos reunidos no livro **Transporte em tempos de reforma: Estudos sobre o transporte urbano**.

⁸ “É imprescindível vencer a crise (...). Esta luta há de ser firmemente alicerçada em uma bem amarrada política de recuperação e desenvolvimento do setor empresarial de transporte público (...). Deixar este setor se perder levará a um prejuízo econômico-financeiro incalculável e ao agravamento das condições de vida e economias das cidades.” (ARAGÃO *et al.*, 2004).

dentre outros aspectos, criaram uma zona de conforto que prejudicou a modernização das empresas e propiciou o surgimento dos fatores que configuraram a crise.

A superação só poderia se dar em outros termos: exigia uma reformulação profunda das empresas e da relação com o poder público. Naquelas condições, em que o mercado encontrava-se protegido da competição, não haveria o estímulo necessário para a redução dos custos, da busca de qualidade e eficiência e de ganhos de produtividade. O consenso na literatura especializada era que aquelas estruturas regulatórias produziam ineficiência.

Assim, a organização tradicional das empresas e o arcabouço regulatório do Estado mostravam-se incapazes de enfrentar a situação. A crise não podia ser superada se empresas e Estado continuassem a agir como de costume. As soluções deveriam vir da introdução de elementos de competitividade no setor, passando necessariamente por uma nova relação e redefinição das competências entre o poder público e as empresas que trariam maior flexibilidade regulatória para que estas pudessem organizar suas operações de acordo com as circunstâncias dinâmicas do mercado (ou seja, maior capacidade de planejamento e de organização privadas do transporte) e também busca de eficiência derivada da introdução de mecanismos competitivos internos (ARAGÃO *et al.*, 2004).

A regulação estatal do setor deveria se adequar aos novos tempos. A autoridade pública devia ser fortalecida para que a regulação fosse eficiente. Seu enfraquecimento significaria insegurança do negócio e risco para o setor regulado, já que abriria espaço para práticas competitivas ilegais e/ou desleais (como as vans). Portanto, o poder público também deveria ampliar sua capacidade de garantir o bom funcionamento do mercado, fiscalizando a prestação dos serviços públicos e atividades associadas, cumprindo seu papel de guardião da ordem “democraticamente implantada e de ampla aceitação social” (ARAGÃO *et al.*, 2004, p. 28). Desta mudança regulatória dependeria a modernização do setor. De uma política que introduzisse elementos de competitividade interna, promovendo o fortalecimento e competitividade externos, frente a outros modais. Se a crise se originava de uma estrutura não competitiva, uma mudança que não incorporasse esses elementos resultaria em fracasso. “Os tempos atuais exigem a competição como instrumento de eficiência econômica e até como valor moral” (ARAGÃO *et al.*, 2004, p. 29).

Manter as estratégias defensivas, de proteção e fechamento do mercado, levaria a um isolamento político e poderia acelerar o enfraquecimento do setor frente a outros agentes operadores. A competitividade interna também seria um meio de estimular a competitividade externa, fator importante para forjar a moderna empresa de ônibus brasileira capaz de enfrentar os novos operadores (empresárias e fundos de pensão que passaram a controlar o transporte ferroviário – Metrô, Supervia). Somente a tradicional atuação política não seria mais suficiente a longo prazo. Era preciso se modernizar para enfrentar economicamente a competição. E isto seria feito com a mudança regulatória pautada na busca da eficiência e competitividade. O setor somente se manteria competitivo frente a outras opções de transporte se introduzisse a competição interna entre seus operadores.

As particularidades do mercado de transporte urbano justificariam a intervenção estatal no sentido de uma regulação pró-racionalização. A livre entrada no mercado seria um fator de instabilidade, uma vez que, de acordo com experiências internacionais (Reino Unido e Chile), resulta em excesso de oferta sem aumento da demanda, aumento do custo médio por passageiro e, conseqüentemente, das tarifas. Também se observou nesses casos o aumento dos congestionamentos e da poluição, além de perda de coordenação da rede de transporte. Assim, a ineficiência econômica do livre mercado no setor deve ser resolvida através de uma regulação pró-mercado, que estimule a competitividade e a eficiência, abolindo os privilégios (GOMIDE; ORRICO FILHO, 2000).

A partir dessa construção do problema, de suas causas e diretrizes para a solução, os autores defendem a aplicação dos instrumentos previstos com o arcabouço jurídico derivado das reformas do Estado nos anos 1990⁹ que vinha sendo constantemente protelada pelos poderes públicos municipais. É indicado o mecanismo de licitações competitivas para selecionar as empresas operadoras do transporte urbano, aperfeiçoando os serviços por meio de uma regulação contratualizada e da inserção da competitividade. Dessa maneira, a competição não se daria diretamente nas ruas pelos passageiros, mas pelo direito de operar o transporte público. A ameaça potencial de outros operadores em futuras licitações levaria as empresas operadoras a uma perma-

⁹ A Lei nº 8666/93 de licitações e contratos administrativos e a de nº 8987/95 que regulamenta o artigo nº 175 da Constituição Federal (CF) de 1988 sobre concessões e permissões de serviço público.

nente busca no sentido de melhorar o desempenho, a qualidade e a produtividade na prestação dos serviços. As concessões via licitação seriam dinamizadoras da modernização do setor e o caminho para a superação da crise dos transportes, possibilitando o surgimento de um grupo de empresas nacionais capazes de competirem dentro e fora do país (GOMIDE; ORRICO FILHO, 2000).

A perspectiva exposta acima segue na mesma direção das transformações que se processam no capitalismo brasileiro a partir dos anos 1990, fundadas na liberalização da economia e que alcançam mais fortemente a produção do espaço urbano a partir da segunda metade da década de 2000. Nesse contexto, a chegada de novos agentes e de novos circuitos na acumulação urbana estaria pressionando a transformação da cidade e a redefinição da coalizão de interesses em torno da acumulação urbana em bases distintas do patrimonialismo historicamente estabelecido.

Concordamos com autores como Jamie Peck, Neil Brenner e Nik Theodore (2012) para quem este processo de aprofundamento da mercantilização e da adoção da lógica de mercado aplicada à regulação estatal dos serviços públicos pode ser compreendido como parte de um processo de neoliberalização. De acordo com essa concepção, a neoliberalização realmente existente não é uma coisa ou uma situação ideal, mas um processo que depende da trajetória e que se dá de forma variada (*variegated*) em função das paisagens regulatórias herdadas, gerando formas contextualmente específicas. Da incidência da neoliberalização nos espaços concretos singulares resulta uma redefinição das arenas e dos interesses políticos nos quais se articularão as disputas em torno da acumulação.

4. A reorganização do sistema de ônibus no Rio de Janeiro

Com inspiração e influência da situação e das concepções acima mencionadas, em abril de 2010, a Prefeitura do Rio de Janeiro anunciou a intenção de realizar uma licitação geral das linhas de ônibus da cidade. De acordo com a explicação oficial, a medida se justificava porque:

No Rio de Janeiro, o modelo vigente há décadas, de permissões para as empresas operarem linhas de ônibus, tem prejudicado

a organização e a racionalização do sistema e estimulado a concorrência predatória entre os diversos modos de transporte que operam na cidade, em detrimento da integração (DOMRJ, 29/04/10, p. 62).

Assim, em junho do mesmo ano, a Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) lançava o edital do processo que pretendia reorganizar o transporte por ônibus na cidade, normatizar o serviço e racionalizar as linhas. O anúncio prometia uma transformação radical na circulação das pessoas na cidade, pois, pela primeira vez, a Prefeitura do Rio de Janeiro realizava uma licitação pública, aberta à concorrência internacional, para a concessão privada de todo o sistema de transporte por ônibus. Uma mudança fundamental alterava a relação do poder concedente (prefeitura municipal) com as empresas de ônibus, que deixaram de ser permissionárias para se tornarem concessionárias. Até então, com o modelo de permissões, cada empresa projetava as linhas de acordo com seus interesses particulares e apresentava a proposta à SMTR, que decidia pela autorização de operação. No modelo de concessão, o poder público disporia de mais instrumentos de regulação, havendo um contrato formal e um planejamento abrangente do sistema de transporte.

O discurso da Prefeitura centrava-se na argumentação de que o sistema precisava ser racionalizado para que todos na cidade ganhassem com a melhora de eficiência. Ou seja, a adequação da oferta de ônibus à demanda de passageiros, abolindo a concorrência nas ruas, diminuiria o custo das empresas e conseqüentemente o valor da tarifa. Em linhas gerais, pode-se dizer que a racionalização significava reduzir o número de ônibus nas zonas Sul, Norte, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, onde havia excesso de veículos e grande disputa de mercado com linhas sobrepostas, e aumentar esse número na Zona Oeste, área de escassez na oferta de transporte.

A concessão dividiu a cidade em cinco regiões, chamadas de Redes de Transportes Regionais (RTRs): RTR 1 (Centro e Zona Portuária) que, por ser destino de várias linhas e de uso comum, não entrou na licitação; RTR 2 (Zona Sul e Grande Tijuca); RTR 3 (83 bairros da Zona Norte); RTR 4 (Baixada de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Recreio); e RTR 5 (Zona Oeste). As linhas que integrassem mais de uma região estariam vinculadas à RTR com maior número de embarques de passageiros. É importante destacar que cada consórcio deveria

controlar uma RTR, reforçando a concepção de pôr um fim à competição territorial entre as empresas de ônibus, garantindo uma área delimitada – e exclusiva – para a atuação de cada consórcio vencedor da licitação.

Ao fim do processo de licitação, os quatro consórcios que representavam 40 das 47 empresas de ônibus que já operavam no Rio de Janeiro foram anunciados como habilitados para a concessão do serviço por 20 anos. De acordo com estimativas do edital, durante esse período de concessão, as passagens pagas pelos usuários somariam R\$ 15,9 bilhões, enquanto os concessionários deveriam investir R\$ 1,8 bilhão no serviço. Além disso, a Prefeitura conseguiu aprovar na Câmara de Vereadores projeto de lei no qual o ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) do setor de transportes foi reduzido de 2% para 0,01% da arrecadação, o que significava, em valores da época, uma renúncia fiscal de R\$ 33 milhões por ano.

Ficou estabelecido também que os consórcios vencedores da licitação viriam a operar os futuros corredores expressos de ônibus (Bus Rapid Transit - BRT) entre Barra da Tijuca e o Aeroporto Internacional do Galeão (TransCarioca); entre Barra da Tijuca e Santa Cruz (TransOeste); entre Recreio dos Bandeirantes e Deodoro (TransOlimpica) e entre Deodoro e o Aeroporto Santos Dumont (TransBrasil).

A concessão abrangente do sistema de transporte por ônibus, com a relação entre a Prefeitura e as empresas de ônibus regidas por um contrato público e com prazo determinado, poderia, a princípio, ser apontada como uma ruptura com o modelo de regulação anterior. Entretanto, o desenvolvimento do processo na prática envolve uma série de contradições e complexidades que devem ser observadas para uma interpretação mais precisa da questão.

Após cinco anos de concessão, a estrutura montada através dos consórcios operadores e em torno deles, indica uma estratégia de grupos de empresários dominantes no sentido de concentrar capital, poder e informação. A relação entre os grupos pós-concessão mostra uma intensa disputa interna e um rápido fortalecimento de alguns empresários. Tentaremos a seguir embasar essa afirmação.

Como ressaltado anteriormente, a organização empresarial no setor apresenta peculiaridades que complexificam a análise: se, no início da concessão, 40 empresas formavam os consórcios, hoje são 42. Destas, 15 participam de dois consórcios diferentes e duas delas

participam de três consórcios¹⁰. A maior parte dos empresários tem participação acionária distribuída em duas ou mais empresas e apenas sete delas apresentam sócios exclusivos. A concentração por grupos indica que os três maiores grupos são responsáveis por 48% dos passageiros transportados¹¹. Os indícios de irregularidades na licitação e formação de cartel entre as empresas de ônibus que já atuavam na cidade fizeram com que o Tribunal de Contas do Município (TCM) realizasse uma investigação que apontou uma série de irregularidades no processo.

A família Barata, por exemplo, líder do principal grupo controlador de empresas de ônibus no Rio de Janeiro, atua no financiamento da compra de veículos para a maior parte das empresas e para o sistema BRT por meio do seu braço financeiro, o Banco Guanabara. Muitos ônibus são comprados na concessionária Guanabara Diesel, também do grupo que, dessa forma, tornou-se credor de várias empresas menores. O controle das frotas de ônibus dos consórcios por GPS também é realizado por uma empresa da família.

Entretanto, a compreensão dos mecanismos de controle e concentração do poder privado no setor passa pela Fetranpor. Nos últimos anos, a federação dos sindicatos criou uma série de empresas para atuar em negócios relacionados ao transporte. Entre elas encontram-se agências de publicidade para ônibus (MOVTV); uma administradora dos 22 terminais rodoviários (RioTerminais); participação acionária no transporte por barca e no futuro veículo leve sobre trilhos a ser instalado na área central da cidade (SPTA). Mas a empresa chave criada pela Fetranpor é a RioCard Cartões. Ela foi criada para instalar e operar o sistema de cobrança de passagem por meio de cartão eletrônico (Bilhete Único). O controle da Fetranpor foi garantido pelo Estado, ao estabelecer que a administração desse sistema deveria ser realizada pelas empresas de ônibus ou entidade por elas escolhida.

Mediante a implementação da bilhetagem eletrônica (início gradativo a partir de 2005), a receita das empresas de ônibus passou a ser centralizada na RioCard (receitas obtidas de subsídios da prefeitura para transporte escolar, Vale-Transporte, por exemplo). Assim, o grupo de empresários que comanda a Fetranpor gerencia as receitas e

¹⁰ Disponível em: <http://www.rioonibus.com/rio-onibus/consorcios-e-empresas/>

¹¹ “Apenas quatro empresários concentram um terço do transporte rodoviário no Rio”, *Jornal O Globo* de 17/05/2013.

tem acesso exclusivo a toda contabilidade do sistema. As vans legalizadas também pagam uma taxa de administração para a RioCard.

Ocorre que, com o controle centralizado da informação, a divisão das receitas arrecadadas no sistema de ônibus e a prestação de contas são feitas a partir da Fetranspor. Portanto, grupos minoritários de empresários de ônibus acabam não tendo acesso completo aos critérios de rateio das verbas oriundas de tarifas e outras fontes. Tais grupos perdem poder sobre seus próprios capitais e as informações do sistema¹². Também para o poder público o controle se torna precário. Relatório do TCM avaliou que a prestação de contas dos consórcios não é confiável, e a Prefeitura não tem informações exatas sobre a rentabilidade das empresas. O próprio estudo de cálculo para reajuste tarifário não é feito pela Prefeitura, mas por consultoria contratada pela Fetranspor e mediante dados por ela fornecidos. Com imensas dificuldades de controle, o poder público – TCM, os vereadores e a própria Prefeitura – dificilmente têm acesso às informações completas do setor.

Na prática, a Fetranspor realiza a gestão privada de todo o negócio que envolve o transporte público por ônibus no Rio de Janeiro, um setor fundamental para a vida na cidade e com uma capacidade enorme de acumulação de capital (faturamento anual bruto estimado em R\$ 2,6 bilhões). A famosa “caixa-preta” das empresas de ônibus consiste na restrição ao acesso das informações do setor. A Fetranspor, por sua vez, é controlada por um pequeno grupo de empresários dominantes que comandam um complexo esquema de privatização das atividades de controle e operação do sistema de ônibus.

BRT como modernização do negócio

Um ponto importante a ser destacado que aponta para uma modernização do negócio do transporte por ônibus é a introdução dos corredores estruturais BRT como principal resposta para os problemas de transportes na cidade.

¹² “Será, então, uma espécie de “seleção natural”?”

Callak: O presidente do consórcio é o Charles Darwin...

Barata: Isso. Homogeneizando a qualidade do serviço. Mas a gente sabe que isso não vai ser de um dia para o outro. Talvez levemos até 2016 para chegar lá, trabalhando muito.” Entrevista de Cláudio Callak, diretor da Real Auto Ônibus e Jacob Barata Filho ao jornal **O Globo** em 12/11/2013 – Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/empresarios-de-onibus-dizem-que-reducao-na-tarifa-impediu-renovacao-da-frota-no-rio-10751775>>.

Os BRT são sistemas tronco-alimentados, constituídos por vias segregadas do tráfego geral, com prioridade de circulação em intersecções viárias, operados por ônibus articulados de alta capacidade, planejados para atender uma demanda de passageiros elevada, com estações especiais que permitem rápido embarque e desembarque de passageiros e com pagamento de tarifa fora dos veículos, sendo alimentados pela rede de ônibus convencional. A sua implantação viria a contribuir para a racionalização do sistema¹³.

Eles fazem parte do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus do município, sendo objeto da mesma concessão. Assim, todos os BRT que venham a ser implantados estariam automaticamente inseridos na concessão em vigor. A infraestrutura viária dos BRT seria de responsabilidade da Prefeitura, sendo que às Concessionárias caberia a aquisição dos veículos e os equipamentos necessários para seu funcionamento.

Por permitir uma racionalização mais efetiva das linhas atualmente existentes, e a conseqüente redução de custos, esse modelo começa a se impor na cidade (O BRT TransOeste substituiu cerca de 25 linhas convencionais). A captura de grande parte da demanda de passageiros do sistema de transportes coletivos é uma perspectiva tanto da Prefeitura quanto das empresas. De acordo com suas estimativas (Tabela 15.4), os quatro BRT previstos poderiam transportar até dois milhões de pessoas por dia, o que representaria cerca de 45% dos passageiros do transporte coletivo na cidade. Portanto, a operação dos BRT deve se constituir no mais importante negócio no setor de transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro.

De acordo com os contratos de concessão, os consórcios do transporte por ônibus deveriam firmar um acordo operacional entre si para a administração dos BRT. A forma desse acordo não foi estipulada pelo poder concedente, deixando sob a responsabilidade das concessionárias as decisões sobre quais empresas especificamente irão operar o sistema, em qual proporção e em que níveis de controle. A participação e a administração dos BRT são definidas segundo critérios estabelecidos internamente, sem interferência da Prefeitura.

Nesse sentido, foi criado em 2012, o Consórcio Operacional BRT, uma espécie de “consórcio terceirizado” com a finalidade específica de administrar os corredores BRT na cidade. Em que pese não estarem

¹³ PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes (SMTR). Concorrência nº . CO 10/2010 de 14 de junho de 2010. Edital de licitação: Anexo I, 7.1.7.

disponíveis informações sobre a participação das empresas nesse novo consórcio, há indícios de que os grupos dominantes estejam se articulando para comandar o negócio. O BRT TransOeste, por exemplo, é operado, majoritariamente, por empresas pertencentes a esses grupos.

Essa situação fortalece os grupos dominantes no setor de ônibus que, ao exercerem um forte peso nas decisões internas aos consórcios formais, adquirem grande poder de decisão num negócio extremamente promissor para as poucas empresas escolhidas que irão administrar esse sistema dos BRT.

Tabela 15.4 – Características gerais dos BRT Planejados

BRT	Trajeto	Extensão	Estações	Previsão	Demanda prevista	Frota
TransOeste	Da Barra da Tijuca até o centro de Santa Cruz e o centro de Campo Grande	63 km	60	2012	220 mil/dia	91
TransCarioca	Da Barra da Tijuca à Ilha do Governador (Aeroporto Internacional) via Penha	39 km	48	2014	Entre 400 mil e 570 mil/dia	107
TransOlimpica	De Deodoro ao Recreio dos Bandeirantes	23 km	14	Final de 2015	Entre 110 mil e 350 mil/dia	60
TransBrasil	De Deodoro até o Centro, ao longo da Avenida Brasil	32 km	31	Início de 2016	900 mil/dia	720

Fonte: RioÔnibus e Planejamento Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016.

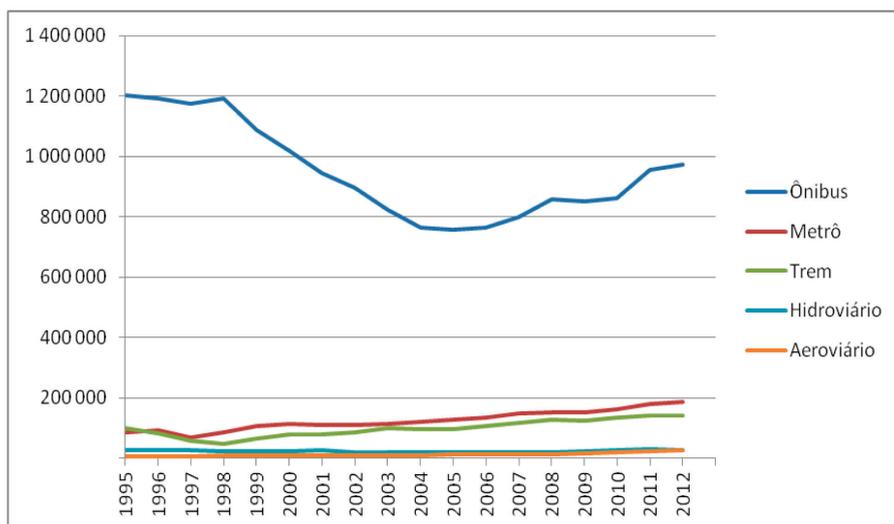
Mas se ampliamos o olhar para além do município do Rio de Janeiro, podemos perceber que a estruturação de corredores BRT é parte fundamental de um modelo que emerge como estratégia em escala metropolitana para a reorganização dos transportes coletivos.

Nos principais municípios da Região Metropolitana, diferentes corredores BRT estão sendo anunciados como alternativa para o transporte coletivo e resposta aos problemas de mobilidade urbana. Em Niterói, São Gonçalo e Nova Iguaçu (na ligação com a cidade do Rio de Janeiro) mais cinco projetos de BRT estão cogitados ou em vias de implantação.

O desenrolar concreto do processo parece realmente mostrar uma superação da crise do setor. Após a implementação da bilhetagem

eletrônica, o número de passageiros transportados parou de cair e a recuperação pode ser verificada pela inflexão numa curva ascendente desde 2005. A tendência aumenta a partir da concessão em 2010 e os números de 2012 retornam aos patamares do início da década passada (Gráfico 15.3). Os principais concorrentes externos de então, as vans, veem sua participação no transporte metropolitano radicalmente reduzida¹⁴ (além de agora estarem vinculadas ao sistema de bilhetagem RioCard).

Gráfico 15.3 – Passageiros pagantes no transporte coletivo na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Armazém de Dados e Fetranpor (sem inclusão das vans).

Com essa vitória delineada, os empresários de ônibus percebem a ameaça que emerge no horizonte e a necessidade de modernização para manter sua posição nas coalizões urbanas que se rearticulam:

Ninguém está mais próximo do poder público do que a empreiteira. E hoje eles estão em todos os transportes de massa. Eles são os nossos sucessores. A gente quer um dia chegar lá. Nós somos crianças perto dessa turma. (...) É uma coisa nova. São grupos muito grandes, muito bem estruturados e profissionalizados. Acho que é um modelo a ser buscado. (...) Estamos ten-

¹⁴ Em 2003, as vans tinham participação de 17,55 % no transporte coletivo metropolitano, número que se reduz para 5,97% em 2011 (PDTU 2003 e PDTU 2011).

tando não uma concorrência, mas uma parceria, para podermos planejar o sistema de uma forma única. Estamos tentando nos aproximar deles (Jacob Barata Filho, em entrevista ao jornal **O Globo** de 12/11/2013).

De fato, nos últimos anos, deu-se a entrada de novos grupos na operação privada dos transportes públicos na cidade. Em 2009 o Metrô foi adquirido pela Invepar, consórcio formado pela empreiteira OAS, fundos de pensão da Caixa Econômica Federal (Funcef) e Petrobras (Petros) e por fundo de investimento do Banco do Brasil. Em 2011 a operação dos trens, pela empresa Supervia, é adquirida pela empreiteira Odebrecht e fundos de investimentos estrangeiros. Em 2012, empresários de ônibus, através da Fetranpor, se associam à CCR (empreiteiras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa) para operação das Barcas. Em 2013 é anunciado o consórcio que irá administrar o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), novo modal que irá fazer a maior parte do transporte no centro da cidade, formado por Invepar, CCR, Odebrecht e RioPar Participações (*holding* criada pela Fetranpor).

Considerações finais

O deslocamento das pessoas é um aspecto fundamental na cidade e por isso não pode ser negligenciado pelos esquemas de dominação econômica e política. A legitimação da coalizão urbana e suas condições de acumulação passam por uma organização dos transportes mais eficiente. Portanto, interpretamos as mudanças observadas no setor como necessárias para sustentar a modernização urbana por meio de uma reestruturação neoliberal.

Mas se falamos em mudanças, entendemos que em linhas gerais elas se configuram mais como tendências que rupturas. As antigas coalizões não se desfazem, mas se repactuam.

A concessão de 2010 marca um momento de aprofundamento da lógica de mercado na regulação e operação dos transportes por ônibus e todas as atividades que dão suporte a seu funcionamento modernizado. A concentração empresarial e o controle do setor passam por grupos que, ao controlarem crescentemente o fluxo de capital e informações, tendem a acumular mais poder. O Estado parece perder influência e capacidade nas decisões, emergindo uma forma de regulação que deixa gradativamente de se basear no patrimonialismo

historicamente constituído para aproximar-se de um modelo mais voltado para uma autorregulação de mercado. Interpretamos que esse processo está inserido no contexto da neoliberalização. Por outro lado, e sem ser um fato contraditório, as antigas práticas de acumulação por espoliação, os privilégios de uma regulação baseada no patrimonialismo não desaparecem, mas se adaptam.

Referências

ABREU, Maurício de. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO; Zahar, 1987. 147 p.

ARAGÃO, J. *et al.* Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus. In: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Orgs.). **Transporte em tempos de reforma**. Estudos sobre o transporte urbano. 2 ed. Natal, RN: EDUFRN - Editora Universitária da UFRN, 2004. p. 23-47.

ARAGÃO, J. *et al.* Transportes públicos metropolitanos no Brasil: uma pauta para sua reorganização. In: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Orgs.). **Transporte em tempos de reforma**. Estudos sobre o transporte urbano. 2 ed. Natal, RN: EDUFRN - Editora Universitária da UFRN, 2004. p. 157-191.

ARAGÃO, J. *et al.* Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas. In: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Orgs.). **Transporte em tempos de reforma**. Estudos sobre o transporte urbano. 2 ed. Natal, RN: EDUFRN - Editora Universitária da UFRN, 2004. p. 49-77.

ARAGÃO, J.; SANTOS, E.M. Regulamentação, competição e financiamento em transportes urbanos: elementos para o debate. In: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Orgs.). **Transporte em tempos de reforma**. Estudos sobre o transporte urbano. 2 ed. Natal, RN: EDUFRN - Editora Universitária da UFRN, 2004. p. 13-22.

BARAT, J. **Estrutura metropolitana e sistema de transportes**: estudo do caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA/INPES, 1975.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, 2012.

CAIAFA, J. **Jornadas urbanas**: exclusão, trabalho e subjetividade nas viagens de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

DUARTE, R. Centralidade, acessibilidade e o processo de reconfiguração do sistema de transporte na metrópole carioca dos anos de 1960. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano VII, n. 11-12-13, 2003.

FREIRE, A. **Guerra de posições na metrópole:** a prefeitura e as empresas de ônibus no Rio de Janeiro (1906-1948). Rio de Janeiro: ALERJ/FGV, 2001.

GOMIDE, A.; ORRICO FILHO, R.D. Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações. In: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Orgs.). **Transporte em tempos de reforma.** Estudos sobre o transporte urbano. 2 ed. Natal, RN: EDUFRN - Editora Universitária da UFRN, 2004. p. 127-156.

ORRICO, R.; SANTOS, E. Hegemonia privada: da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro. In: BRASILEIRO, A.; HENRY, E. (Orgs.). **Viação ilimitada:** Ônibus das Cidades Brasileiras. São Paulo, Cultura Ed. Associados, 1999. p. 401-428.

PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Mal-estar no pós-neoliberalismo. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 59-78, 2012.

PEREIRA, V. **Avaliação da política de transportes públicos no Rio de Janeiro:** causas e conseqüências do modelo privado no transporte por ônibus. Brasília, EBTU, 1987.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes (SMTR). Concorrência nº. CO 10/2010 de 14 junho de 2010. Edital de licitação: Anexo I, 7.1.7.

RIO DE JANEIRO. Ato de justificação da outorga de concessão da prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ano XXIV, n. 29, Rio de Janeiro, p. 62, 29, abr 2010.

Cultura política, cidadania e representação na *urbs* sem *civitas*¹

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Filipe Souza Corrêa

Resumo: O objetivo deste artigo é trazer elementos teóricos e empíricos que nos permitam refletir sobre a cultura política como uma condição para o exercício de uma cidadania ativa num contexto metropolitano marcado por uma dinâmica histórica de segregação socioespacial. Com isso, buscamos destacar a importância de se considerar a dimensão das desigualdades urbanas no entendimento das diferentes culturas políticas entre os cidadãos metropolitanos. Para tal, utilizamos os dados de um *survey* sobre cultura política aplicado em 2006 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e, a título de ilustração do impacto da diferenciação socioespacial metropolitana sobre o comportamento político dos cidadãos metropolitanos, utilizamos os dados espacializados da disputa eleitoral para deputado estadual em 2006, na RMRJ. Os dados analisados indicam uma diferenciação interna significativa de acordo com os indicadores de cultura política utilizados, e que esta diferenciação corresponde em grande medida à diferenciação socioespacial da metrópole analisada. Portanto, em primeiro lugar, se confirmou a importância da consideração da dimensão urbana nas análises de cultura política no espaço metropolitano, e, em segundo, a análise dos resultados eleitorais apontou para as possíveis conexões entre a dimensão da cultura política, entendida a partir da sua diferenciação socioespacial, e a dinâmica da representação política.

Palavras-chave: Cidadania, cultura política, segregação socioespacial, desigualdades sociais, metrópoles.

¹ Este texto retoma e desdobra questões apresentadas no capítulo “Cultura Política na Metrópole Fluminense: cidadania na metrópole desigual” do livro **Cultura Política, Cidadania e Voto nas Metrôpoles**: desafios e impasses, Rio de Janeiro Letra Capital, no prelo, organizado por Azevedo, Ribeiro e Santos Junior. Os autores agradecem os comentários dos pareceristas anônimos que muito contribuíram para a clareza do texto e assumem inteira responsabilidade pelo conteúdo apresentado. Ao final do capítulo há um Anexo que apresenta as “Médias dos indicadores de cultura política segundo as áreas da RMRJ”.

Abstract: The aim of this paper is to provide theoretical and empirical elements that allow us to reflect on the political culture as a condition for the exercise of active citizenship in a metropolitan context marked by a historical dynamics of segregation. Therefore, we sought to highlight the importance of taking into account the dimension of urban inequalities in order to understand the distinct political cultures held by metropolitan citizens. For this purpose, we used data collected in a survey on political culture applied in 2006 in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (MRRJ). Also, aiming to illustrate the impact of socio-spatial differentiation on the political behavior of metropolitan citizens, we used spatialized information from the election results for state legislature, in 2006, in the metropolitan area of Rio de Janeiro. Data analysis indicates a significant internal differentiation according to the indicators of political culture used, and that this distinction largely corresponds to the socio-spatial differentiation of the metropolis. So, first, we confirmed the importance of taking into account the urban dimension in the analysis of political culture in metropolitan areas, and, secondly, the analysis of election results indicated possible connections between the political culture dimension, understood in its socio-spatial differentiation, and the dynamics of political representation.

Keywords: Citizenship, political culture, socio-spatial segregation, social inequality, metropolises.

Introdução

O presente artigo se insere na linha de várias investigações que, em diferentes disciplinas e a partir de enfoques teóricos distintos, vêm buscando entender o comportamento político do brasileiro e sua relação com a construção da cidadania. Os artigos e livros publicados nos campos da sociologia política e da ciência política têm convergido na focalização da análise da relação entre os cidadãos e as instituições, na compreensão dos valores que fundamentam as suas atitudes e suas disposições cívicas para o comportamento político. Tais análises têm também convergido na identificação da desconfiança interpessoal e nas instituições democráticas como o traço marcante desses valores e atitudes, portanto, fundamento da constituição de um *ethos* semelhante ao *familismo amoral*² (REIS, 1995) e da constituição de um comportamento caracterizado pelo *hobbesianismo social* (SANTOS, 1993). Esses autores identificam no ambiente social e cultural brasileiro e no funcionamento das nossas instituições políticas, os fundamentos da

² Esta e demais palavras na língua portuguesa em itálico constituem grifos do autor.

racionalidade de um comportamento político orientado pelo egoísmo, pelo individualismo e pela recusa à ação coletiva fora do círculo restrito pelas relações pessoais.

Segundo Rennó Jr. (1999, p. 107), uma abordagem denominada de racionalidade cultural adaptativa permite considerar a forma como a cultura política do cidadão interfere no cálculo racional imediato para o comportamento político. Segundo essa perspectiva, a *lógica da desconfiança*³ surge no contexto brasileiro como resposta racional adaptativa aos constrangimentos e incentivos gerados por contextos sociais e institucionais cujas características seriam: (i) a existência de elevados índices de presença da violência nas relações interpessoais e mesmo na relação entre os indivíduos e as instituições de segurança pública; (ii) as fortes desconfianças da população quanto à real capacidade do Estado para administrar a Justiça; (iii) o baixo grau de efetividade das políticas públicas no atendimento das demandas básicas da população; e (iv) as desigualdades sociais objetivas e subjetivas persistentes na sociedade, criando a percepção coletiva de mundos sociais hierarquizados e distanciados. Todos esses elementos convergem na criação e difusão de um sentimento de insegurança e incerteza que gera um ambiente cultural dominado pela desconfiança, seja nas relações interpessoais, seja em relação às instituições, elevando consideravelmente os custos da participação sociopolítica. Portanto, causas estruturais, culturais e institucionais são identificadas por esses autores como fundamentos da constituição de uma *lógica da desconfiança*, guiando o comportamento político do brasileiro, bloqueando a constituição de uma cidadania ativa, e, por consequência, criando impasses para a consolidação de uma democracia plena no Brasil.

1. Cidade, cidadania e cultura política no Brasil

O objetivo central do presente artigo é o de contribuir para o aprofundamento do debate sobre a relação entre cidadania e cultura

³ “O cidadão não encontra, cultural e institucionalmente, incentivos seletivos para buscar solucionar seus conflitos diários na esfera pública. O ambiente cotidiano desestimula a busca de órgãos estatais para resolver seus problemas, assim como o envolvimento em comunidades com fins comuns, porque prevalece uma sensação generalizada de desconfiança quanto ao próximo, às leis e às organizações públicas. A essência da lógica da desconfiança é a imprevisibilidade dos comportamentos alheios” (RENNÓ Jr., 2000).

política, explorando a dimensão urbana dos mecanismos explicativos das desigualdades políticas entre os cidadãos metropolitanos. O nosso ponto de partida é a constatação empírica de um baixo grau de confiança interpessoal e política na população da metrópole do Rio de Janeiro a partir de análise dos dados de um *survey* sobre cultura política e cidadania que utilizou os indicadores do *International Social Survey Programme* (ISSP)⁴. Esta pesquisa foi realizada pelo Observatório das Metrôpoles em parceria com o Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ) e com o Instituto de Ciências Sociais (ICS) de Lisboa. O objetivo central foi identificar a percepção, os valores e as práticas vinculadas ao exercício da cidadania e a dinâmica democrática nas duas metrópoles. Na metrópole do Rio de Janeiro, pudemos aplicar o questionário em uma amostra excedente que nos permitiu não apenas explorar os indicadores para o conjunto dessa região como também desagregar os dados em grandes áreas, visando explorar eventuais diferenciações na cultura cívico-política fluminense, tendo em vista a diversidade social e urbana da metrópole. Foram entrevistadas 1.010 pessoas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), selecionadas segundo um sorteio probabilístico sistemático dos setores censitários levando-se em consideração o total de domicílios de cada setor selecionado. A amostra foi estruturada por cotas para Sexo, Idade e Escolaridade, considerando uma margem de erro de cinco pontos percentuais. No que se refere ao perfil da amostra, temos 52,7% de mulheres e 47,3% de homens, todos maiores de 18 anos, distribuídos entre as seguintes faixas etárias: 31,1% entre 18 e 29 anos; 32% entre 30 e 44 anos; 21,7% entre 45 e 59 anos; 12,7% entre 60 e 74 anos; e 1,7% com mais 75 anos. Em geral, o nível de escolaridade dos entrevistados é baixo, prevalecendo pessoas que cursaram até o nível médio incompleto (68,5% da amostra). Tomando como referência o modelo teórico da cultura cívica, não se identificou nesta pesquisa a conexão esperada entre a confiança (interpessoal ou política), a cultura cívica e a mobilização política dos indivíduos metropolitanos. Este resultado nos incentivou a refletir sobre os fundamentos urbanos desta conexão truncada da cultura política na metrópole do Rio de Janeiro.

Ao refletir sobre a instalação da República no Brasil, José Murilo de Carvalho (1987) destacou que essa transformação histórica resultou num divórcio entre a sociedade política e a sociedade urbana da cida-

⁴ Ver <<http://www.issp.org>>.

de do Rio de Janeiro, gerando uma cultura política empobrecida em termos de virtudes cívicas, caracterizada pela desconfiança interpessoal e, nas instituições, pelo distanciamento dos governantes em relação ao povo e pela fragmentação das formas associativas. Considera-se que esse elemento histórico transformou-se em realidade social ao gerar uma cultura política e desenhar instituições políticas que reproduzem essa dissociação, com base numa “escassez de cidade”, metáfora criada por Maria Alice de Carvalho (1995).

Antes de prosseguirmos é importante destacar a relevância da cidade para a consolidação das bases da cidadania em contraponto à submissão pessoal. Segundo Weber (2009, p. 427), a cidade ocidental se caracterizou pela substituição da solidariedade hierárquica baseada nos laços de pertencimento aos grupos de clã por uma solidariedade horizontal baseada nas associações contratuais de bases territoriais. Essa perda de privilégios estatutários gerou, portanto, um relativo nivelamento social. Ou seja, a cidade ocidental teria constituído uma experiência coletiva centrada na valorização de indivíduos livres e iguais, assim como na existência de instituições sociais e políticas geradoras de um sentimento de autonomia e de integração a uma comunidade cidadina. E, ao longo da história social e política iniciada com o advento do fenômeno urbano na Idade Média, a cidade na sua essência vem sendo produtora das formas mais significativas de sociedade civil (ANSAY; SHOONBRODT, 1989).

Porém, no caso das cidades latino-americanas, as investigações de Fernando Henrique Cardoso (1975) e Richard Morse (1975) convergiram para a constatação de que o fenômeno da urbanização experimentado na América Latina não realizou as mudanças sociais descritas por Weber; ou seja, a experiência urbana, apesar de ter produzido um ambiente cultural favorável à disseminação dos valores da liberdade e da igualdade moral, não conseguiu gerar instituições sociais e políticas baseadas num sentimento de comunidade cívica. É com base nessa constatação que Cardoso cunha a interessante expressão “cidade sem cidadania” (CARDOSO, 1975, p. 162).

Portanto, a “cidade escassa” é a manifestação no espaço de condições sociopolíticas que reproduzem uma ética que orienta e legitima o comportamento social fundado na atitude privatista e na busca da realização de interesses particulares a qualquer custo, seja nas interações entre grupos sociais, seja na interação entre os indivíduos e os grupos, e mesmo na interação entre estes grupos e o poder público. A

marginalização de grande parte da população em relação aos *direitos de cidade* ou *direitos de cidadania*⁵ (em latim, *civitas*) tem como fundamento a manutenção de fortes desigualdades sociais em termos do *direito à cidade*. Ou seja, podemos dizer que são as desigualdades de acesso aos elementos que compõem o bem-estar urbano (transportes, saneamento, habitação, entre outros) e de acesso às oportunidades de melhoria das condições de vida (educação e trabalho) que fundamentam os diferenciais de cidadania entre os indivíduos no espaço metropolitano. A hipótese que buscaremos construir e sedimentar neste trabalho é a de que o bloqueio ao acesso a esses recursos implica na inserção de grande parte da população metropolitana nas inúmeras redes de subordinação pessoal presentes na base da sociedade carioca, o que favoreceria também a manutenção no tempo de instituições políticas que reproduzem essa dissociação (das máquinas partidárias clientelísticas às entidades assistencialistas mantidas por parlamentares).

Essa cultura política estaria na base, tanto dos comportamentos dos agentes que controlam os circuitos da contravenção e do crime quanto da permanente subordinação pessoal daqueles que não têm recursos para o exercício do poder, por meio de mecanismos e condições que reproduzem relações de hierarquia e patronagem, integrando de maneira subordinada e seletiva aqueles que estão na margem da “cidade escassa”. Tais relações seriam necessárias na medida em que os marginalizados da cidade, sendo portadores de direitos políticos formais, são chamados a validar um sistema representativo incapaz de universalizar os interesses particulares.

Em outras palavras, através da hierarquia e da patronagem, os marginalizados passam a fazer parte da “cidade escassa”, mas essa integração se dá de forma subordinada aos donos do poder, e por meio de dinâmicas fragmentadoras da coesão social, já que a escassez de cidade proporciona chances desiguais para os indivíduos terem seus interesses e demandas atendidos. Com isso, fecha-se o circuito: os que estão na margem da cidade devem também estabelecer entre si um diferencial de poder a fim de assegurar uma parcela da acumulação dos escassos recursos urbanos (transporte, saneamento, pavimentação, habitação, escola, etc.).

⁵ Cidadania aqui entendida como o gozo pleno dos direitos civis, que garantem a vida em sociedade, dos direitos políticos, que garantem a participação no governo da sociedade, e dos direitos sociais, que garantem a participação dos indivíduos na riqueza produzida coletivamente (CARVALHO, 2001, p. 9-10).

Na constituição e reprodução da cidade escassa, três elementos têm importância e atuam reforçando-se mutuamente. O primeiro relaciona-se à formação histórico-geográfica da cidade. O sítio acidentado em que a cidade está fundada, associado a sua história social, facilitou a constituição de mundos sociais distanciados do ponto de vista territorial com a separação das elites e as camadas populares, especialmente com a explosão demográfica do final do século XIX. O segundo tem a ver com a geografia social da cidade que alimentou, durante muitos anos, intensas desigualdades sociais expressas especialmente nas desigualdades urbanas. Essa geografia social teve como base o modelo de política de tolerância total com a ilegalidade da propriedade da terra, mediante a aceitação tácita pelo poder público dos processos de favelização e de construção de loteamentos ilegais e clandestinos nas áreas periféricas. A precariedade das condições urbanas a que foi submetida grande parte da população da metrópole do Rio de Janeiro expressa a não universalização de direitos básicos de cidadania necessários à proteção e à autonomização dos indivíduos perante aqueles que detêm o poder. Os efeitos dessa geografia social na reprodução do poder são catastróficos. Tomando como referência o citado trabalho de Reinhard Bendix (1996), podemos dizer que a legitimidade da autoridade pública na cidade do Rio de Janeiro não se fundou na permuta entre o consentimento da subordinação ao Estado e a proteção dos direitos públicos – neste caso os direitos urbanos – que colocasse os indivíduos (e grupos) ao abrigo das relações de poder. A importância da manutenção da ilegalidade, e mesmo da irregularidade, da posse da terra na constituição de frágil cultura cívica das nossas cidades não foi objeto de merecidas reflexões aprofundadas por parte da sociologia política⁶. Por frágil cultura cívica estamos nos referindo ao baixo grau de consciência de deveres e direitos com relação aos interesses gerais da sociedade, encarnados pelo Estado. Ao contrário, o Estado teve que buscar outras formas de legitimação baseadas no binômio submissão-

⁶ Em parte, a pouca atenção concedida a este tema pela sociologia deve-se à associação abusiva entre os direitos de propriedade privada e a ideologia do “individualismo possessivo”. Em texto relativamente recente, Robert Castel, fazendo uma reflexão sobre a insegurança social contemporânea, a partir de atenta leitura de clássicos da sociologia política (como Locke), nos brinda com interessantes e instigantes páginas sobre como foi necessária a disseminação da concepção do direito de propriedade privada como proteção dos indivíduos contra os arbítrios da dominação pessoal, para que, posteriormente, se instituisse na sociedade a noção de propriedade social que funda o contrato social do Estado do Bem-Estar (CASTEL, 2003).

-favor entre as camadas populares e os agentes do poder público. Por fim, o terceiro elemento seria a violência como forma de sociabilidade que, segundo Maria Alice Rezende de Carvalho (1995), é decorrente da frágil legitimidade do Estado. Neste sentido, o texto abaixo transcrito sintetiza bem o pensamento da autora:

Com base, então, nesse quadro de referência, sublinharei uma dimensão política do problema da violência, chamando a atenção menos para os riscos conjunturais que um fenômeno dessa extensão pode introduzir na condução democrática do governo, e mais para o problema da autonomização crescente da organização social em relação ao quadro político-institucional. Quero dizer que a violência nas grandes cidades brasileiras está associada à baixa legitimação da autoridade política do Estado, cujo privatismo “congenito” estreitou excessivamente a dimensão da pólis, condenando praticamente toda a sociedade à condição de bárbaros. A expressão “cidade escassa” refere-se a isto, ou seja, à dimensão residual da cidadania e, portanto, à sua parca competência para articular os apetites sociais à vida política organizada – isto que, no mundo das idéias políticas, caracteriza a “cidade liberal-democrática (CARVALHO, 1995, p. 4).

Em resumo, no contexto da “cidade escassa”, o Estado não se orienta para o uso da autoridade consentida com vistas à generalização de um pacto social estável e universalista, pelo contrário, a experiência social passa a se organizar com base em intensa fragmentação de juízos. Nesse sentido, a evolução política carioca e o padrão de ética social que deriva dela podem ser apresentados como uma história de variados tipos de nexos entre indivíduos e grupos selecionados e a esfera estatal que, embora mais recentemente tenha propiciado alguma integração social, não inscreveu a política representativa como a arena privilegiada para a resolução de demandas por parte dos marginalizados. Como aponta Carvalho (1995, p. 4), o resultado desse processo se traduziria, hoje, em duas práticas facilmente identificáveis: de um lado, a “apatia” da sociedade em relação à atuação na esfera pública, e, de outro, no comportamento da parcela mais pobre da população, que espera ser capturada pela malha do clientelismo urbano, agora exercido não apenas pelos seus agentes tradicionais mas também por segmentos da burocracia estatal, igrejas e organizações não governamentais, cuja ação em meio à carência tende a confirmar estratégias de

uma racionalidade perversa, já que são orientadas para a persistência desses vínculos de clientela. É com base nesse quadro de referência que buscamos refletir sobre alguns indicadores relativos às desigualdades das pré-condições do exercício da cidadania e aos diferenciais de intensidade de modalidades do exercício da cidadania no interior da metrópole fluminense.

2. Cultura política escassa na metrópole fragmentada

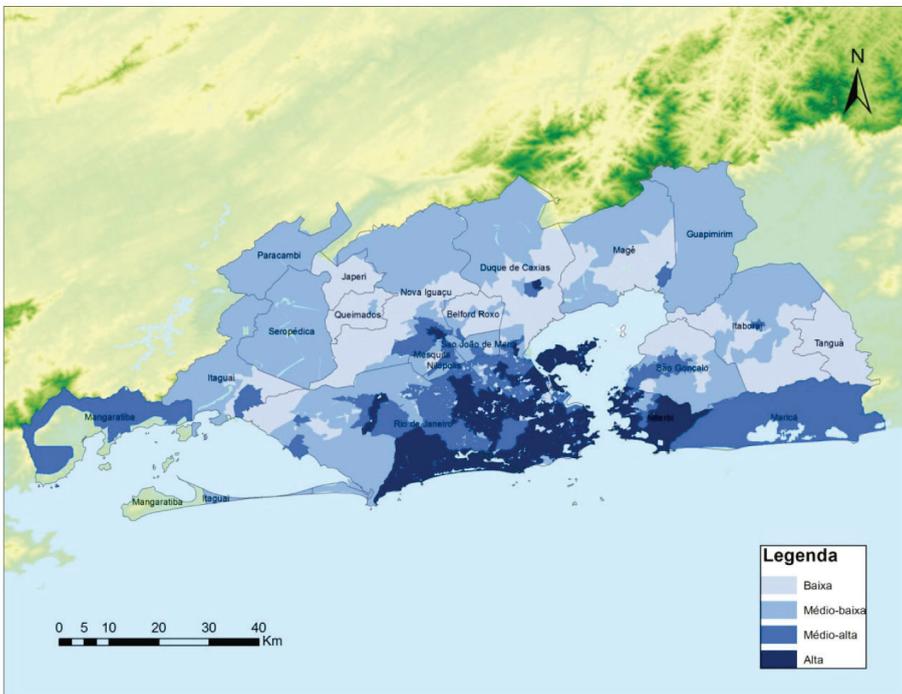
Uma das dimensões explicativas da hipótese da “escassez de cidade” enunciada por Maria Alice de Carvalho é o surgimento de uma orientação política voltada mais para a resolução individualista dos conflitos do que pela resolução compartilhada destes, destacando o fato de que essa orientação política predatória estaria fundamentada na organização socioespacial da metrópole fluminense. Com base nessa perspectiva, consideramos que uma análise mais profunda das possíveis variações internas da cultura política na metrópole fluminense poderia nos ajudar a pensar os efeitos dessa organização socioespacial fragmentada sobre a conformação dos padrões de comportamento, crenças, valores e atitudes em relação à política. A hipótese é que as áreas segregadas da metrópole são propícias para o surgimento de uma cultura da desconfiança, seja nas interações sociais, seja na interação com as instituições políticas, assim como para a manutenção de práticas políticas orientadas menos para a representação política formal e mais para a resolução negociada das suas necessidades e carências, de infraestrutura e/ou de bem-estar urbano.

Para isso, veremos como se configura essa organização socioespacial da metrópole fluminense em termos do nível de renda, de acordo com a distribuição da média do rendimento familiar *per capita* de acordo com as áreas internas da metrópole e do nível de escolaridade, de acordo com a distribuição da média por área da média dos anos de estudo dos adultos nos domicílios que compõem essas áreas; e por meio da distribuição das carências de uma infraestrutura de serviços públicos (CORRÊA, 2011, p. 101).

Em primeiro lugar, calculamos a média dos diferentes níveis de rendimento familiar *per capita* por área de ponderação do Censo Demográfico de 2000, e em seguida, a fim de facilitar a visualização da distribuição da renda familiar *per capita* pelo espaço metropolitano,

dividimos essa distribuição em quartis, o que nos permite classificar essas áreas em quatro níveis de renda (“baixa”, “médio-baixa”, “médio-alta” e “alta”). A espacialização dos quartis de renda familiar *per capita* para as áreas de ponderação da RMRJ indica que, apesar do dinamismo econômico crescente de municípios da baixada fluminense como Nova Iguaçu e Duque de Caxias, a distribuição espacial da renda ainda apresenta um marcado padrão centro-periferia, com alguma elevação na renda nas áreas centrais dos municípios do entorno metropolitano; porém, a grande maioria das áreas dos municípios do entorno apresentam um nível de renda entre médio-baixo e baixo.

Figura 16.1 – Áreas de ponderação da RMRJ segundo os níveis de renda familiar *per capita*

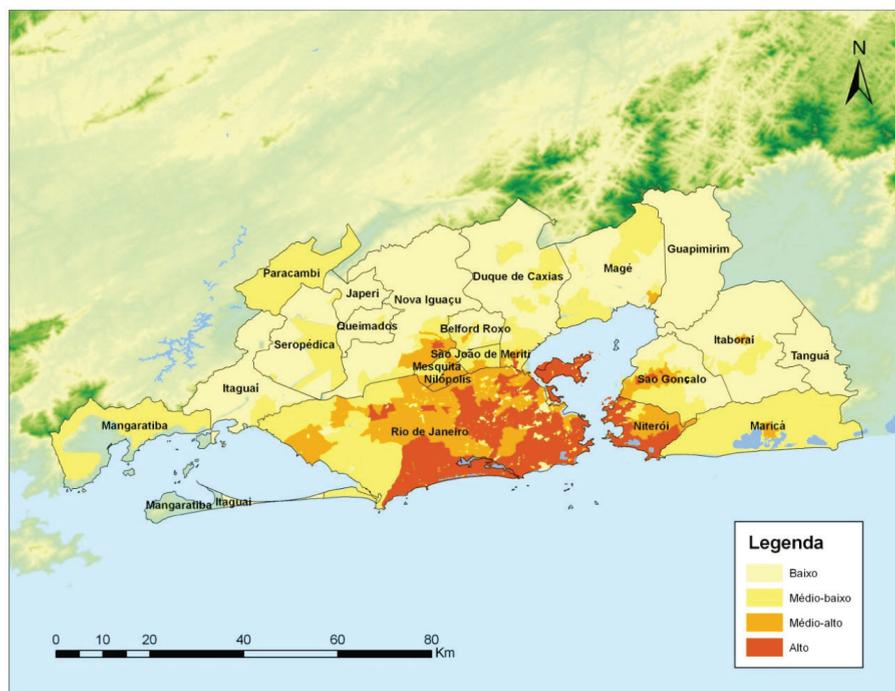


Fonte: Corrêa, 2011.

Em seguida apresentamos a classificação das áreas da metrópole fluminense de acordo com a média dos anos de estudo dos adultos (indivíduos acima de 25 anos) nos domicílios, variável que é conhecida como clima educativo domiciliar. Estudos recentes sobre segregação residencial e desigualdades sociais têm destacado a capacidade dessa

variável em sintetizar as desigualdades sociais expressas no território, pois apresenta resultados significativos sobre o rendimento escolar de crianças e adolescentes, sobre as chances de jovens e adultos acessarem oportunidades de emprego de qualidade e serem bem remunerados (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010; RIBEIRO; RODRIGUES; CORRÊA, 2010; ZUCCARELLI; CID, 2010). A espacialização dos quartis do clima educativo domiciliar indica a assimetria da distribuição dessa variável entre as diferentes áreas do espaço metropolitano já que a média do clima educativo no quartil mais baixo (5,05 anos de estudo) é praticamente a metade da média do clima educativo no quartil mais elevado (10,17 anos de estudo).

Figura 16.2 – Áreas de ponderação da RMRJ segundo os níveis do clima educativo domiciliar médio

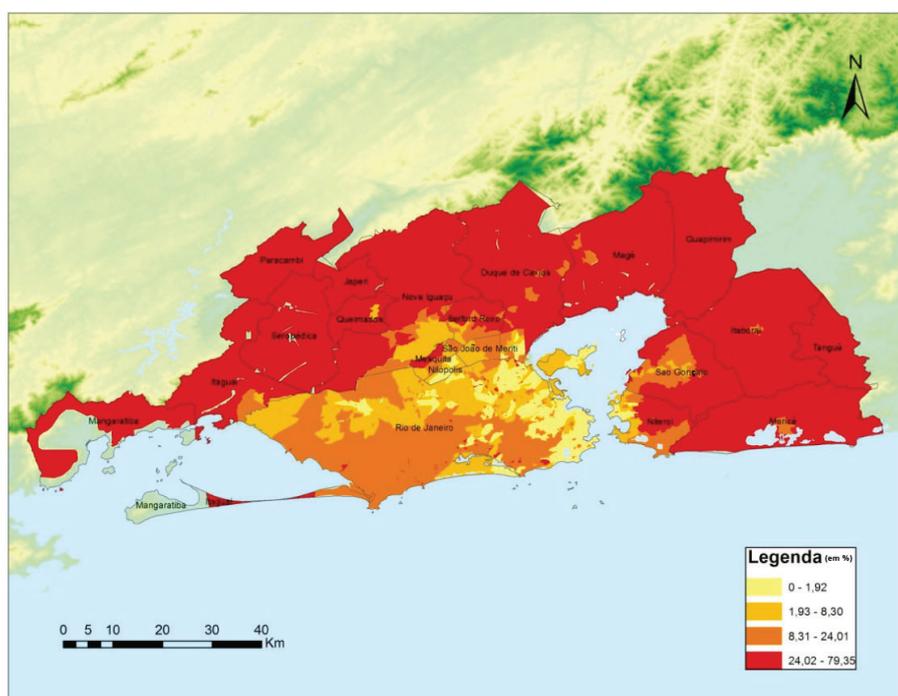


Fonte: Corrêa, 2011.

Para identificarmos a distribuição espacial das carências de serviços de infraestrutura criamos um índice composto que tem como objetivo discriminar o percentual de pessoas nas áreas de ponderação vivendo em domicílios que apresentam carência de pelo menos um

serviço de infraestrutura como abastecimento de água, esgotamento sanitário, e coleta de lixo⁷. Constatamos, com base neste índice (Figura 16.3), que 25% das áreas de ponderação da RMRJ apresentavam em 2000 um índice de carência variando entre 24,02% e 79,35% de pessoas residindo em domicílios em alguma das quatro situações de carência, e novamente as áreas mais carentes de infraestrutura na RMRJ se localizavam em grande parte nos municípios periféricos da RMRJ. Em alguns municípios todas as áreas de ponderação apresentaram entre 24,02% ou mais de pessoas residindo em domicílios com alguma carência de serviços de infraestrutura.

Figura 16.3 – Áreas de ponderação da RMRJ segundo os quartis do índice de carência de infraestrutura



Fonte: Corrêa, 2011.

⁷ A construção deste índice composto é importante por dois motivos: primeiro, porque nos permite identificar as áreas da RMRJ que apresentam as situações mais críticas em termos do atendimento de condições mínimas de infraestrutura; e, segundo, porque nos permite identificar a sobreposição de diferentes carências em uma mesma área, já que algumas áreas sofrem mais com um tipo de carência do que outras.

A partir desta caracterização do espaço metropolitano fluminense com base em variáveis socioeconômicas como renda e escolaridade, assim como pelo nível de carência de serviços de infraestrutura é possível perceber que esta organização socioespacial metropolitana se caracteriza por uma marcada fragmentação social. Da mesma forma, de acordo com Preteceille e Ribeiro (1999), Ribeiro (2000) e Ribeiro e Lago (2001), uma análise da estrutura social metropolitana baseada em categorias sócio-ocupacionais revela que a região metropolitana fluminense é um espaço fortemente organizado de acordo com um sistema de distâncias e oposições sociais que fragmenta os diferentes grupos do espaço social pelo espaço físico da metrópole. De acordo com esses autores, as classes superiores – ou seja, os grupos de indivíduos que compartilham de grandes quantidades de capital econômico, social e cultural – da metrópole fluminense localizam-se quase que exclusivamente nas áreas da chamada “zona sul” da cidade do Rio de Janeiro, enquanto as classes populares localizam-se predominantemente nos espaços periféricos da região metropolitana e em parte da “zona oeste” da cidade do Rio de Janeiro; e, ambas se distanciam em alguma medida dos segmentos médios da estrutura social que se localizam predominantemente nos espaços suburbanos onde a configuração social é, no entanto, menos definida. Ou seja, há uma nítida projeção das linhas divisórias da sociedade fluminense no seu espaço físico, de tal modo que morar em um lugar ou noutro da metrópole demonstra a sua posição na estrutura. É essa dinâmica de constante separação no espaço de grupos sociais diferentes entre si, e de agregação de grupos sociais parecidos que os referidos autores chamam de segregação residencial (ou segregação socioespacial). Segundo eles, esses processos de autosegregação ou segregação compulsória dos grupos sociais no espaço são típicos do modelo de urbanização das grandes cidades e com conseqüências ainda mais perversas no caso brasileiro já que, de acordo com Ribeiro (2004, p. 34), os resultados desse modelo de segregação socioespacial refletem a nossa ordem social híbrida, na qual, por um lado, existe uma lógica social que distribui recursos de poder de acordo com uma escala de honra e prestígio social, ao mesmo tempo em que uma lógica econômica, competitiva e individualista distribui recursos de poder de acordo com a autonomia e capacidade dos indivíduos. Portanto, essa ordem espacial reflete os resultados de uma ordem social altamente hierárquica e desigual que se entranha na própria lógica de funcionamento do poder público nas suas diversas

esferas e órgãos de atuação sobre o ordenamento socioespacial. O resultado disso, ao que tudo indica, é a reprodução das desigualdades de poder pela reprodução das desigualdades sociais, hipótese a que retornaremos mais à frente. Antes, é necessário retornarmos à dimensão da cultura política agora pensada numa perspectiva intrametropolitana.

Uma desagregação dos indicadores de cultura política é o primeiro passo para a busca de evidência acerca da relação entre uma organização socioespacial fragmentada e a conformação dos padrões diferenciados de comportamento, crenças, valores e atitudes em relação à política. Para isso, dividimos os dados coletados pelo *survey* anteriormente citado em três áreas, de acordo com os seguintes critérios: (a) a estrutura social dessas áreas; (b) as formas predominantes de ocupação e uso do solo e de produção da moradia; (c) a concentração (ou carência) de bem-estar social urbano; e (d) as conexões com as áreas centrais da metrópole. O que resultou na identificação das seguintes áreas: (1) *Núcleo*: composto pelos bairros da Zona Sul da Cidade do Rio de Janeiro, e mais a Barra da Tijuca, a Grande Tijuca e Niterói, é onde se concentra a maior parte das camadas superiores da estrutura social metropolitana, o que confere a essa área um forte poder social, exercido pela capacidade de conexão com o poder político por meio de mecanismos como a presença na mídia e acionamento das redes sociais; o (2) *Subúrbio*: onde se concentra parte da classe média tradicional e da classe operária, misturada com áreas de favela; e a (3) *Periferia*, que compreende a Zona Oeste do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense, ambas com as maiores concentrações das camadas populares na metrópole e caracterizadas pela presença de dinâmicas localistas de exercício do poder, como a hegemonia de estruturas familísticas que controlam o poder local na Baixada Fluminense.

Quando desagregamos os indicadores de confiança interpessoal de acordo com as áreas da metrópole, o sentimento de desconfiança aparece com mais força na Periferia do que no Núcleo e no Subúrbio da metrópole⁸. Na Periferia, mais da metade da população acredita que quase sempre as pessoas tentarão tirar vantagem de alguma situa-

⁸ Importante ressaltar que as frequências dos indicadores de cultura política apresentadas nesta seção apenas ilustram as variações nas respostas que compõem os indicadores quando consideramos as divisões internas da RMRJ. Para um maior controle estatístico dessas comparações utilizamos as médias dos indicadores e os seus respectivos testes de Análise de Variância a fim de identificar as variações significativas entre os resultados encontrados para as diferentes áreas (Conferir o Anexo).

ção. Já a dimensão mais abstrata da confiança apresenta uma diferença moderada entre as áreas, no entanto, mais da metade da população da Periferia também acredita que quase sempre todo cuidado é pouco com as pessoas em geral. Ou seja, se a desconfiança nas interações sociais é algo predominante na metrópole, ela é mais intensa nas áreas mais periféricas, o que corresponde a uma das principais evidências no sentido da hipótese da “cidade escassa”.

Tabela 16.1 – A confiança interpessoal nas áreas da RMRJ

	Pessoas tentarão tirar vantagem*			As pessoas são confiáveis**			
	Núcleo	Subúrbio	Periferia	Núcleo	Subúrbio	Periferia	
Quase sempre	38,6	37,4	53,2	Quase sempre	7,0	2,4	4,5
Algumas vezes	34,6	32,3	22,7	Algumas vezes	20,0	10,6	17,1
Justas algumas vezes	16,7	23,2	16,6	Algumas vezes todo cuidado é pouco	30,4	40,8	25,5
Justas quase sempre	10,1	7,1	7,6	Quase sempre todo cuidado é pouco	42,6	46,3	52,9
Total	100	100	100	Total	100	100	100

(*) Acha que as pessoas tentarão tirar vantagem quando puderem, ou acha que elas tentarão ser justas?

(**) Acha que pode confiar nas pessoas, ou, pelo contrário, todo cuidado é pouco?

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

Quando especificamos a confiança em relação à classe política, os resultados indicam um sentimento generalizado de desconfiança acerca de uma conduta ética e eficiente por parte dos governantes entre as áreas da RMRJ, principalmente quando consideramos as opiniões sobre a busca de vantagens pessoais por parte dos governantes. A análise mais detida dos dados indica que os moradores do Núcleo da RMRJ tendem a ser mais críticos em relação a uma conduta eficiente por parte da classe política do que os moradores do Subúrbio e os da Periferia, no entanto, a análise das médias das respostas não apresentou diferenças significativas.

Tabela 16.2 – A confiança política nas áreas da RMRJ

	As pessoas no governo farão o que é certo*			A maioria dos políticos procura obter vantagens pessoais**		
	Núcleo	Subúrbio	Periferia	Núcleo	Subúrbio	Periferia
Concorda totalmente	7,1	11,2	8,7	65,8	63,3	67,6
Concorda em parte	16,4	6,2	6,3	17,5	20,1	9,9
Nem concorda nem discorda	13,7	8,9	15,4	9,6	4,6	13,4
Discorda em parte	19,5	29,3	33,1	4,8	7,3	5,9
Discorda totalmente	43,4	44,4	36,6	2,2	4,6	3,2
Total	100	100	100	100	100	100

(*) Em geral, pode-se confiar que as pessoas no governo farão o que é certo.

(**) A maior parte dos políticos está na política para obter vantagens pessoais.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

Apesar da existência de indícios da lógica da desconfiança nas atitudes do morador da RMRJ, paradoxalmente ele tem internalizado elevado grau do que a literatura chama de “virtudes cívicas”, ou seja, tem como referências os valores esperados de quem se sente integrado a uma comunidade política. O posicionamento dos cidadãos metropolitanos em relação a comportamentos considerados cívicos indica mais uma preocupação com os mais necessitados (do Brasil e do Mundo) do que a valorização de um posicionamento político mais consistente como a participação em associações, sindicatos ou partidos políticos, ou mesmo o consumo consciente do ponto de vista ético e ambiental. Porém, interessante nesse caso é perceber que há uma maior atribuição de importância cívica para esses comportamentos na Periferia do que no Núcleo da RMRJ, o que relativiza a polarização entre as duas áreas, em termos de cultura cívica. De certo modo, o que esse resultado indica é a tendência a uma menor valorização de condutas cívicas no Núcleo da RMRJ, comportamento que é consistente com a perspectiva de “hobbesianismo social”, pois indica em grande medida um comportamento mais individualista.

Tabela 16.3 – As virtudes cívicas nas áreas da RMRJ

	Escala de importância*								
	Núcleo			Subúrbio			Periferia		
	Pouco imp.	Imp.	Muito imp.	Pouco imp.	Imp.	Muito imp.	Pouco imp.	Imp.	Muito imp.
Ajudar as pessoas no Brasil que vivem pior que você	5,7	17,0	77,3	3,1	14,7	82,2	4,9	10,1	85,0
Ajudar as pessoas no Mundo que vivem pior que você	8,3	21,4	70,3	5,8	17,8	76,4	3,2	11,8	85,0
Obedecer sempre às leis e aos regulamentos	10,0	20,5	69,4	8,1	20,9	70,9	6,3	17,5	76,2
Tentar compreender a maneira de pensar das pessoas com opiniões diferentes das suas	8,8	18,5	72,7	11,3	27,2	61,5	7,6	18,2	74,1
Manter-se informado sobre as atividades de governo	17,1	16,7	66,2	10,1	31,9	58,0	9,6	17,7	72,7
Nunca sonegar impostos	11,0	18,4	70,6	15,9	21,3	62,8	9,0	19,5	71,5
Estar disposto a prestar o serviço militar quando for preciso	24,1	25,9	50,0	23,4	21,9	54,7	15,4	16,4	68,1
Votar sempre nas eleições	18,3	20,4	61,3	13,1	25,0	61,9	16,8	20,2	63,0
Escolher produtos por razões políticas, éticas ou ambientais	21,2	34,1	44,7	32,9	34,5	32,5	14,8	32,5	52,7
Participar em associações, sindicatos e partidos	23,3	30,8	45,8	25,1	42,7	32,2	18,3	34,1	47,7

(*) Há muitas opiniões diferentes sobre o que se deve fazer para ser um bom cidadão, numa escala de 1 a 7, em que 1 significa nada importante e 7 muito importante, que importância o(a) Sr.(a) atribuiu pessoalmente a cada um dos seguintes aspectos?

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

De acordo com essa hipótese clássica do comunitarismo cívico (PUTNAM, 1996), o sentimento de pertencimento a uma comunidade cívica seria contraditório com a existência de elevados graus de desconfiança interpessoal e política. Com base na constatação desse paradoxo, poderíamos ensaiar duas explicações: a primeira seria de que esse paradoxo estaria confirmando a existência da dissociação entre a sociedade civil e a sociedade política anteriormente citada por J. M. de Carvalho (1987). A segunda explicação seria a identificação de um “cinismo cívico” como padrão de comportamento predominante entre os cidadãos da metrópole do Rio de Janeiro. A base desse comportamento seria a valorização de uma conduta condizente com os ideais

democráticos, ao mesmo tempo em que predomina um nível bastante elevado de desconfiança política – resultado do funcionamento precário das instituições e a predominância da luta de todos contra todos pelos bens escassos, de acordo com a tese do *hobbesianismo social* de Santos (1993) –, e um nível elevado de desconfiança nas relações interpessoais – por conta da difusão do comportamento social individualista e predatório que valoriza a dimensão familiar em detrimento da esfera pública, de acordo com a tese do *familismo amoral* aplicado ao caso brasileiro por Reis (1995).

Uma maneira de testar essa primeira hipótese explicativa seria verificar a relação entre a manifestação das virtudes cívicas e o engajamento dos cidadãos em ações de participação sociopolítica. De acordo com o previsto pela literatura, devemos esperar que quanto mais intenso fosse o sentimento de obrigações do cidadão com relação à comunidade política, maior seria o seu ativismo das esferas social (associativismo) e política (mobilização política).

A análise da Tabela 16.4 indica, contudo, a baixa inserção dos moradores da metrópole em associações cívicas clássicas que propiciam a formação de um capital social constituído pela inserção em redes sociais fundadas em laços fortes (GRANOVETTER, 1973). Apenas a participação religiosa, modalidade dotada de altas doses de comunitarismo, mas que não consegue conciliar essa integração social em comportamento político consistente com uma perspectiva democrática mais ampla, apresentou níveis consideráveis. Entretanto, há uma maior incidência de pertencimento às formas associativas de maior potencial político (partidos políticos, sindicatos, grêmios e associações profissionais) no Núcleo da RMRJ, sendo que o pertencimento a organizações religiosas aumenta na Periferia, o que sugere a existência de uma clara segmentação intrametropolitana das formas associativas de participação política.

Tabela 16.4 – O associativismo nas áreas da RMRJ

	Pertencimento a associações*								
	Núcleo			Subúrbio			Periferia		
	Sim	Algum a vez	Nunca	Sim	Algum a vez	Nunca	Sim	Algum a vez	Nunca
Partido político	5,4	11,2	83,5	3,8	9,2	86,9	3,3	5,3	91,4
Sindicato, grêmio ou associação profissional	11,0	20,2	68,9	8,4	16,5	75,1	9,0	10,4	80,6
Igreja ou outra organização religiosa	30,1	21,0	48,9	29,9	27,6	42,5	40,4	20,9	38,8
Grupo desportivo, cultural ou recreativo	14,8	19,1	66,1	6,5	18,8	74,6	8,8	7,6	83,6
Outra associação voluntária	10,8	9,9	79,3	4,9	12,2	82,9	4,6	4,6	90,8

(*) Por vezes as pessoas participam em grupos ou associações. Para cada um dos grupos (a) partido político, (b) sindicato, grêmio ou associação profissional, (c) igreja ou outra organização religiosa, (d) grupo desportivo, cultural ou recreativo, e (e) outra associação voluntária, diga se (i) participa ativamente; (ii) pertence, mas não participa ativamente; (iii) já pertenceu; ou (iv) nunca pertenceu.

Obs.: os percentuais referentes às respostas (i) e (ii) foram agrupados na categoria “Sim”, já o percentual referente à resposta (iii) corresponde à categoria “Alguma vez”, e o percentual referente à resposta (iv) corresponde à categoria “Nunca”.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

Os dados de mobilização política também indicam um baixo nível de mobilização para fins políticos por parte dos indivíduos residentes na RMRJ. As duas modalidades que apresentaram maior taxa de participação, somadas as categorias, foram “assinatura de petição ou abaixo-assinado” e “participação em comícios ou reuniões políticas” que, de acordo com Azevedo e outros (2009, p. 710), caracterizam-se por um baixo custo de engajamento por serem vistos como eventos efêmeros no caso das assinaturas ou pela perda considerável do significado político dos comícios a partir da popularização dos chamados “showmícios”, o que justificaria os elevados percentuais para as duas modalidades. No entanto, é interessante notar que as três últimas modalidades de mobilização política (“Dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública”, “Contatar ou aparecer na mídia para exprimir as suas opiniões” e “Participar num fórum ou grupo da internet”) apresentam taxa de participação significativamente maior no Núcleo da RMRJ do que nas demais áreas, assim como o boicote a produtos e a participação em manifestações. Desse modo, podemos

dizer que também há fortes indícios de uma segmentação das formas de mobilização política, principalmente daquelas modalidades que exigem maior engajamento sociopolítico.

Tabela 16.5 – A mobilização política nas áreas da RMRJ

	Participação em mobilizações políticas nos últimos anos*					
	Núcleo		Subúrbio		Periferia	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Assinar uma petição ou fazer um abaixo-assinado	38,9	61,1	36,9	63,1	35,3	64,7
Boicotar ou comprar determinados produtos, por razões políticas, éticas ou ambientais	20,9	79,1	15,0	85,0	14,4	85,6
Participar numa manifestação	26,3	73,7	19,5	80,5	14,9	85,1
Participar num comício ou numa reunião política	24,6	75,4	20,8	79,2	22,0	78,0
Contatar, ou tentar contatar, um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista	10,9	89,1	7,8	92,2	8,3	91,7
Dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública	11,4	88,6	3,8	96,2	5,5	94,5
Contatar ou aparecer na mídia para exprimir as suas opiniões	8,3	91,7	2,7	97,3	2,2	97,8
Participar num fórum ou grupo de discussão através da internet	9,2	90,8	6,1	93,9	2,2	97,8

(*) Abaixo são listadas algumas formas de ação política e social que as pessoas podem ter. Por favor, indique, para cada uma delas: a) assinar uma petição ou fazer um abaixo-assinado; b) boicotar ou comprar determinados produtos, por razões políticas, éticas ou ambientais; c) participar numa manifestação; d) participar num comício ou numa reunião política; e) contatar, ou tentar contatar, um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista; f) dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública; g) contatar ou aparecer na mídia para exprimir as suas opiniões; h) participar num fórum ou grupo de discussão através da internet, tendo como opções: (i) fez no último ano; (ii) fez nos anos anteriores; (iii) nunca fez mas poderia fazer; e (iv) nunca o faria.

Obs.: os percentuais referentes às respostas (i) e (ii) foram agrupados na categoria “Sim” e os referentes às respostas (iii) e (iv) foram agrupados na categoria “Não”.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

Portanto, resta saber como essas tendências e contradições para o surgimento de uma cultura cívica na RMRJ estão relacionadas com a predisposição para a mobilização política dos indivíduos considerando-se as áreas da RMRJ. No Quadro 16.1 abaixo, apresentamos os resultados dos efeitos de algumas variáveis condicionantes do nível de mobilização política dos indivíduos metropolitanos. Nosso objetivo, no entanto, não é esgotar as possibilidades explicativas da mobiliza-

ção política, o que fugiria aos objetivos do presente artigo, mas, sim, levantar evidências empíricas da importância da consideração da diversidade socioespacial da RMRJ. Ou seja, conforme verificamos nas análises descritivas anteriormente apresentadas, não só os indicadores de cultura política variam entre os indivíduos, como também temos como hipótese que essas variáveis se articulam de maneira diferenciada de acordo com a origem espacial destes.

Sendo assim, no Quadro 16.1 vemos que a confiança política é invariavelmente não significativa no seu efeito sobre a mobilização política, muito em parte pelo fato de que essa experiência de desconfiança em relação à classe política perpassa toda a sociedade em níveis bastante elevados; por outro lado, a confiança interpessoal no Subúrbio e na Periferia apresenta correlação significativa e inversa com a mobilização política. Outro exemplo: no Núcleo da RMRJ identificamos um peso maior do nível de escolaridade e da experiência associativa para a explicação do grau de mobilização dos indivíduos, enquanto na Periferia os indicadores de socialização primária e interesse na política apresentam ganhos explicativos maiores do que o nível de escolaridade dos indivíduos. Em resumo, os dados indicam que se a desconfiança é um elemento desmobilizador, por outro lado existem outras variáveis de cultura política que podem compensar esse efeito. Disso decorre que, caso essas variáveis também estejam distribuídas de maneira desigual no território, como a escolaridade, o grau de interesse na política, o grau de socialização primária e o nível de associativismo, então devemos considerar que o efeito desmobilizador da cultura da desconfiança será mediado de alguma forma pelo lugar de origem dos indivíduos na metrópole, ou seja, pelos diferentes níveis de cultura cívica que essa relação com o território proporciona.

Quadro 16.1 – Condicionantes⁹ da mobilização política nas áreas da RMRJ

	Núcleo	Subúrbio	Periferia	
1º bloco:	0,201***	0,138*	0,102**	
Escolaridade	(0,024)	(0,024)	(0,021)	
2º bloco	0,141*	<i>n.s.</i>	0,215***	
Socialização primária	(0,042)	(0,036)	(0,024)	
3º bloco	<i>n.s.</i>	0,210**	<i>n.s.</i>	
Socialização secundária	(0,049)	(0,047)	(0,032)	
4º bloco	0,129*	<i>n.s.</i>	0,161***	
Interesse na política	(0,037)	(0,036)	(0,024)	
5º bloco:	0,140*	<i>n.s.</i>	0,150***	
Virtude cívica	(0,029)	(0,025)	(0,017)	
6º bloco:	<i>n.s.</i>	-0,155**	-0,099*	
Confiança interpessoal	(0,052)	(0,043)	(0,029)	
7º bloco:	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	
Confiança política	(0,037)	(0,029)	(0,021)	
8º bloco:	0,291***	0,307***	0,272***	
Associativismo	(0,062)	(0,064)	(0,045)	
<i>R² Ajustado</i>	35%	32%	29%	
Número de casos	1.010	1.010	1.010	
Acréscimo no <i>R² Ajustado</i>	1º bloco	12%	9%	5%
	2º bloco	11%	7%	10%
	3º bloco	2%	7%	2%
	4º bloco	1%	0%	2%
	5º bloco	4%	0%	3%
	6º bloco	1%	4%	1%
	7º bloco	1%	0%	1%
	8º bloco	7%	8%	7%

Nota: Os valores são coeficientes de regressão padronizados (betas) estatisticamente significativos: * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$; *** $p \leq 0,001$; *n.s.* = $p > 0,05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

⁹ Além das variáveis anteriormente apresentadas, acrescentamos as seguintes condicionantes da mobilização política: a (1) *escolaridade* que foi construída a partir do nível de escolaridade declarado pelo respondente, considerando as seguintes faixas: (i) sem instrução, (ii) baixo nível de instrução, (iii) acima do baixo nível de instrução, (iv) nível secundário de instrução, (v) acima do nível secundário de instrução, (iv) superior completo; a (2) a *socialização primária*, composta pela média das respostas às perguntas: “Quando o Sr.(a) tinha 14/15 anos, com que frequência se falava de política em sua casa” e “E na escola/universidade, com que frequência se fala, ou se falava, de política”, tendo como opções: (i) frequentemente, (ii) algumas vezes, (iii) raramente, e (iv) nunca; a (3) a *socialização secundária* composta pela média das respostas às perguntas: “Hoje em dia, fora dos meios de comunicação (televisão, rádio e jornais), com que frequência ouvi falar de assuntos políticos em cada um dos seguintes locais: a) no local de trabalho, b) nos encontros com os amigos, c) em sua casa ou de seus familiares, d) em reuniões associativas, e) em conversas com vizinhos”, tendo como opções: (i) frequentemente, (ii) algumas vezes; (iii) raramente; e (iv) nunca; e (4) o *interesse na política* composto pela média das respostas à pergunta: “O(A) Sr(a) diria que é interessado(a) em política”, tendo como opções: (i) muito interessado(a); (ii) interessado(a); (iii) não muito interessado(a); e (iv) não tem interesse nenhum.

Além dessa fragmentação da confiança interpessoal e das virtudes cívicas tidas pela literatura como base para um comportamento mais ativo politicamente, evidências recentes apontam para algo que pode ser considerado um dos resultados mais diretos desse diferencial na conformação da cultura política na metrópole. Na sequência, buscaremos levantar evidências empíricas que nos ajudem a ilustrar os impactos dessa configuração diferenciada da cultura política dos cidadãos metropolitanos fluminenses sobre o comportamento político, neste caso, o voto. Tomamos como hipótese que as escolhas de voto em eleições proporcionais levam em consideração no seu cálculo imediato a cultura política dos indivíduos mediada pela sua experiência com o território, o que proporcionaria diferentes maneiras de se relacionar com as formas representativas do poder.

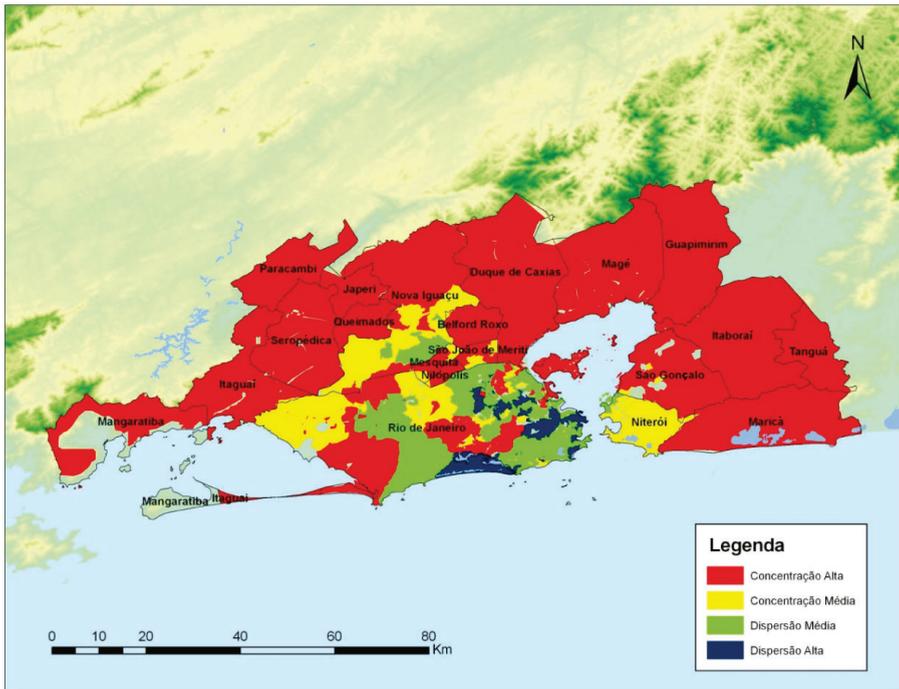
A título de exemplo, uma análise desagregada sobre os resultados eleitorais para deputado estadual considerando-se o recorte metropolitano aponta para uma diferença significativa no número de competidores por votos entre as diferentes áreas da metrópole. A partir da distribuição territorial do grau de competitividade por votos¹⁰ nos locais de votação da RMRJ, Corrêa (2011, p. 99) realizou uma classificação das áreas intraurbanas¹¹ da metrópole do Rio de Janeiro. Essa classificação teve como resultado quatro tipos de áreas, sendo a variância intragrupos de 38% e uma variância intergrupos de 62%, resultado satisfatório em termos de classificação de grupos, já que eles são suficientemente coerentes internamente e suficientemente diferentes entre si. E a partir do resultado espacializado dessa classificação do grau de competitividade na disputa eleitoral na metrópole (Figura 16.4), pode-se perceber que há uma desigualdade na distribuição dessa competição por votos entre as áreas da RMRJ, quando considerados os candidatos a deputado estadual no pleito de 2006. E o que chama atenção nesse resultado é que as áreas clas-

¹⁰ A partir dos locais de votação geocodificados na RMRJ, construiu-se o *índice do número efetivo de candidatos* (N_i^{cand}) por locais de votação para cada local, cujo objetivo é ter uma estimativa do número médio de candidatos que adquirem votação expressiva que os torna competitivos naquele local de votação, portanto, permite a identificação do grau de competitividade por votos em cada local. O índice é calculado de acordo com a seguinte fórmula: $N_i^{cand} = 1 / \sum_{j=1}^n p_{ij}^2$, onde p_{ij} é a proporção de votos de um candidato j no local de votação i ; e n é o número de candidatos que receberam pelo menos 1 voto no local de votação i .

¹¹ Áreas de ponderação do Censo Demográfico de 2000 (IBGE).

sificadas como de mercado eleitoral altamente concentrado correspondem em grande medida à periferia da RMRJ, enquanto as áreas classificadas como de dispersão alta estão circunscritas apenas ao município polo da região metropolitana.

Figura 16.4 – Áreas de ponderação da RMRJ segundo o grau de competitividade da disputa eleitoral para deputado estadual



Fonte: Corrêa, 2011.

Análises multivariadas a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000 (CORRÊA, 2011, p. 114) indicaram uma forte correlação entre essas diferenças no grau de competitividade e a distribuição de características socioeconômicas da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em resumo, os resultados indicam haver uma significativa e considerável relação entre a hierarquização das áreas intraurbanas – identificadas a partir da distribuição desigual de indivíduos no espaço metropolitano com elevada concentração de recursos como renda e escolaridade, e pela distribuição desigual dos serviços

públicos de infraestrutura¹² – e a competitividade eleitoral na disputa por cargos proporcionais.

Segundo a perspectiva teórica da geografia do voto (AMES, 2003; CARVALHO, 2003), quanto mais concentrada territorialmente é a votação de um candidato, maiores serão os incentivos para que assuma uma conduta parlamentar orientada pelo atendimento de interesses paroquiais e, inversamente, quanto mais dispersa, maiores serão os incentivos para uma conduta parlamentar que seja guiada por interesses universalistas. De acordo com a classificação dos deputados realizada por Corrêa (2011), considerando-se somente os deputados metropolitanos, ou seja, aqueles que obtiveram mais de 50% de sua votação no interior do espaço metropolitano, 31 dos 50 deputados metropolitanos apresentaram perfil de votação identificado como um incentivo para o que Nelson Rojas de Carvalho (2009) tem denominado de “paroquialismo metropolitano”, isto é, a manutenção de redutos eleitorais mesmo no interior da metrópole.

A força da votação concentrada no interior da capital fluminense já foi destacada anteriormente no trabalho de Kuschnir (2000). De acordo com a autora, com base em levantamento feito desde a década de 1980, pelo menos um terço da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro é eleito com base em uma votação concentrada geograficamente. No entanto, o que se tem destacado no trabalho de Kuschnir é a conexão existente entre a concentração geográfica das votações dos vereadores e deputados no Rio de Janeiro e a existência de centros de assistência à população que são mantidos por parlamentares, os chamados “centros sociais” (KUSCHNIR, 2008). Nesses locais são oferecidos diversos “serviços públicos” de interesse da população e o seu financiamento, e de acordo com a autora:

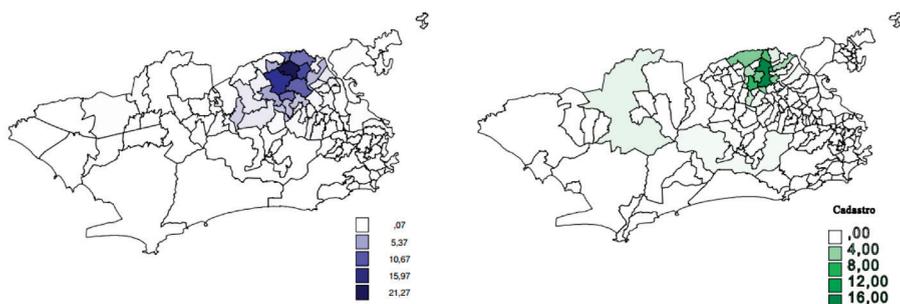
É fundamental destacar que os Centros Sociais muitas vezes têm estreitas relações com o poder constituído, recebendo o título de “utilidade pública” por indicação das casas legislativas e sanção do

¹² A *concentração de recursos* é medida a partir do percentual por área dos indivíduos cuja renda familiar *per capita* é acima de cinco salários-mínimos e cuja média da escolaridade dos adultos do domicílio é acima de 11 anos de estudo. Já a *carência de infraestrutura* é medida a partir do percentual por área de pessoas vivendo em domicílios onde não há abastecimento de água por meio de rede pública ou fonte própria no terreno; ou em domicílios que não tenham acesso à rede de esgotamento sanitário por rede geral ou por meio de fossa séptica; ou ainda, em domicílios cujo lixo não seja coletado por serviço público de limpeza (CORRÊA, 2011, p. 114).

prefeito ou do governador. Isso lhes garante isenção de impostos e eventualmente contratos em convênios com os governos estadual e municipal, prestando serviços como creches, atendimento médico e centros de capacitação profissional. Há denúncias de que vários Centros funcionam como entidades que propiciam a arrecadação de dinheiro público através de superfaturamento em compras de equipamentos, remédios e outros serviços (CAMPOS, 2004). Embora sofram algumas sanções no período eleitoral em função da legislação, é notório que operam abertamente nas demais épocas do ano (KUSCHNIR, 2008, p. 7)

Nesse caso, fica clara a interferência do exercício do mandato em relação à manutenção dos centros sociais, já que a concessão de título de “utilidade pública” é o principal mecanismo de legitimação dessas entidades. Por outro lado, não podemos deixar de destacar a relação existente entre as votações dos deputados e a presença dos seus centros sociais, como podemos conferir no exemplo disponibilizado por Kuschnir (2008, p. 5), onde se verificou essa correspondência entre as áreas de predominância de votação e a distribuição geográfica dos frequentadores do centro social.

Figura 16.5 – Distribuição espacial da votação de um deputado e dos usuários de um centro social mantido pelo mesmo



Fonte: Kuschnir, 2008.

Considerações finais

À guisa de conclusão, com base nas evidências empíricas elencadas na seção anterior podemos dizer que se mostra plausível a hipótese de que o espaço metropolitano fluminense se organiza de forma a reproduzir fortes desigualdades urbanas e que os diferenciais de condições

sociais dessas áreas serviria de base para o desenvolvimento de condições sociopolíticas diferenciadas entre os cidadãos metropolitanos. Nesse sentido, as diferentes formas como os indivíduos experimentam o território na sua vida cotidiana, com destaque aos diferentes níveis de atenção do poder público às necessidades imediatas das diferentes áreas da cidade, fomentam as diferentes formas de se configurar a cultura política dos indivíduos, o que impacta posteriormente no seu comportamento político, sobretudo, no grau de engajamento político e nas diversas maneiras como esse comportamento se manifesta. Mais do que oferecer elementos explicativos da manutenção da lógica da desconfiança na metrópole fluminense, objetivo que extrapolaria o escopo do presente artigo, buscamos evidenciar a importância de se considerar a dimensão das desigualdades urbanas no entendimento das desigualdades políticas entre os cidadãos metropolitanos. Dito de outra maneira, é possível considerar que a manutenção no interior do espaço metropolitano de fortes desigualdades com relação ao acesso ao bem-estar urbano, o que se confirma com base na distribuição dos níveis de carência de infraestrutura de serviços públicos, e em relação ao acesso às oportunidades de melhoria das condições de vida mais imediatas, o que pode ser visualizado a partir das distribuições de renda familiar *per capita* e de clima educativo domiciliar no espaço metropolitano, coloca grande parte dos cidadãos metropolitanos na margem do direito à cidade. Ou seja, o resultado direto dessa lógica de organização metropolitana segregadora e excludente é a marginalização de grande parte da população metropolitana em relação aos seus direitos como moradores da cidade (ser atendido por uma rede de transporte eficiente, ter acesso às redes de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo, o acesso a condições dignas de habitação, o acesso a equipamentos de saúde, educação, lazer e cultura, e etc.) que fortalece e legitima a desigualdade de condições do exercício da cidadania (*civitas*), relação que é bem captada pelas metáforas de “cidade escassa” ou “escassez de cidade” de M. A. de Carvalho. Por fim, ao conectarmos essas condições desiguais de bem-estar urbano com o funcionamento do nosso sistema político democrático-representativo, o que se percebe é a utilização da instância política representativa como forma de barganha da subordinação pessoal dos grupos em situação de carências urbanas garantindo a reprodução no poder de determinados grupos políticos por meio das máquinas partidárias clientelísticas até às entidades assistencialistas mantidas por

alguns parlamentares. O caso da cassação do mandato do Deputado Estadual Natalino, eleito em 2006 com votação concentrada na região da Zona Oeste carioca, por conta do seu envolvimento com um grupo miliciano da região, levanta sérias questões sobre os resultados perversos que essa dupla carência de direitos (do *direito à cidade* e do *direito de cidade*) sobre a qualidade da democracia nas grandes metrópoles que apresentam uma lógica de organização socioespacial parecida.

Referências

- AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ANSAY, Pierre; SHOONBRODT, René. **Penser la Ville**. Choix de Textes Philosophiques. Bruxelas: Éditions des Archives Architecture Moderne, 1989.
- AZEVEDO, Sérgio de; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Mudanças e Permanências na Cultura Política das Metrópoles Brasileiras. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 691-733, 2009.
- BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique. A Cidade e a Política: do compromisso ao inconformismo. In: CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975. p. 135-166.
- CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Cidade Escassa e Violência Urbana. **Série estudos**, Iuperj: Rio de Janeiro, n. 91, p. 259-269, Ag., 1995.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 367-384, jul./dez., 2009.
- CASTEL, Robert. **L'Insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?** Paris: Éd. du Seuil, 2003.
- CORRÊA, Filipe Souza. **Conexões eleitorais, Conexões territoriais: as**

bases socioterritoriais da representação política na metrópole fluminense. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, n. 78, p. 1360-1380, 1973.

KUSCHNIR, Karina. **Eleições e Representação no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NuAP-MN-UFRJ, 2000.

KUSCHNIR, Karina. A cidade dos políticos: gabinetes, escritórios e centros sociais. 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambú, 2008.

MORSE, Richard M. A Evolução das Cidades Latino-Americanas. **Cadernos CEBRAP**, São Paulo: CEBRAP, v. 22, p. 5-45, 1975.

PRETECEILLE, Edmond; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 143-162, Jun., 1999.

PUTNAM, Roberto D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

REIS, Elisa P. Desigualdade e solidariedade, Uma releitura do ‘familismo amoral’ de Banfield. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, ano X, p. 35-48, Out., 1995.

RENNÓ, Lúcio R. Instituições, Cultura Política e Lógica da Desconfiança numa Cidade Brasileira. In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Desafios da Democratização na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999. p. 103-134.

RENNÓ, Lúcio R. Indivíduo, comunidade e cultura: fronteiras do debate entre liberdade e comunitarismo no Brasil. In: ARAÚJO, E. P. *et al.* (Orgs.). **Política e valores**. Brasília: Editora da UnB, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido?. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Perseu Abramo/FASE/Observatório das Metrópoles, 2004. p. 9-14.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. A oposição favela-bairro no Rio de Janeiro. **São Paulo em Perspectiva**, ano 14, v. 1, p. 144-154, 2001.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. RODRIGUES, Juciano Martins; CORRÊA, Filipe Souza. Território e Trabalho: segregação e segmentação

urbanas e oportunidades ocupacionais na região metropolitana do Rio de Janeiro. In: LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). **Olhares sobre a Metrôpole do Rio de Janeiro: economia, sociedade e território**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2010. p. 153-174.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. KOSLINSKI, Mariane. Fronteiras Urbanas da Democratização das Oportunidades Educacionais: o caso do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; KOSLINSKI, Mariane; ALVES, Fátima; LASMAR, Cristiane (Orgs.). **Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2010. p. 121-154.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. V. 2. 2ª Edição. Brasília: Editora da UnB, 2009.

ZUCCARELLI, Carolina; CID, Gabriel Vidal. Oportunidades Educacionais e Escolhas Familiares no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz *et al.* (Orgs.). **Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2010. p. 249-276.

Anexo

Médias dos indicadores de cultura política segundo as áreas da RMRJ

Quadro 16A.1 – Médias da confiança interpessoal nas áreas da RMRJ

	Núcleo	Subúrbio	Periferia	ANOVA
Pessoas tentarão tirar vantagem*	1,98 ^a	2,00 ^a	1,79 ^b	$F(2, 968) = 5,52; p = 0,004$
N	228	254	489	
As pessoas são confiáveis**	1,91 ^b	1,69 ^a	1,73 ^a	$F(2, 992) = 4,58; p = 0,01$
N	230	255	510	
Índice	1,95 ^b	1,84 ^{a,b}	1,75 ^a	$F(2, 995) = 6,67; p = 0,001$
N	230	257	511	

(*) Acha que as pessoas tentarão tirar vantagem quando puderem, ou acha que elas tentarão ser justas?

(**) Acha que pode confiar nas pessoas, ou, pelo contrário, todo cuidado é pouco?

Escala: 1 – mínima a 4 – máxima.

Nota: Letras diferentes representam grupos estatisticamente diferentes entre si e letras iguais representam grupos não estatisticamente diferentes entre si – Duncan a $p < .05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

Quadro 16A.2 – Médias da confiança política nas áreas da RMRJ

	Núcleo	Subúrbio	Periferia	ANOVA
As pessoas no governo farão o que é certo*	2,24	2,10	2,17	$F(2, 977) = 0,71; ns$
N	226	259	495	
A maioria dos políticos procura obter vantagens pessoais**	1,60	1,70	1,67	$F(2, 983) = 0,07; ns$
N	228	259	494	
Índice	1,93	1,90	1,93	$F(2, 978) = 0,53; ns$
N	228	260	498	

(*) Em geral, pode-se confiar que as pessoas no governo farão o que é certo.

(**) A maioria dos políticos está na política para obter vantagens pessoais.

Escala: 1 – mínima a 5 – máxima.

Nota: Letras diferentes representam grupos estatisticamente diferentes entre si e letras iguais representam grupos não estatisticamente diferentes entre si – Duncan a $p < .05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

Quadro 16A.3 - Médias dos indicadores de virtudes cívicas* nas áreas da RMRJ

	Núcleo	Subúrbio	Periferia	ANOVA
Votar sempre nas eleições	5,31	5,44	5,41	$F(2, 984) = 0,27; ns$
N	230	252	505	
Nunca tentar fugir aos impostos	5,79 ^b	5,38 ^a	5,88 ^b	$F(2, 985) = 6,15; p = 0,002$
N	228	258	502	
Obedecer sempre as leis e regulamentos	5,78 ^a	5,87 ^{a b}	6,08 ^b	$F(2, 992) = 2,93; p = 0,05$
N	229	258	508	
Manter-se atento à atividade do governo	5,54 ^a	5,42 ^a	5,88 ^b	$F(2, 984) = 5,83; p = 0,003$
N	228	257	502	
Participar nas organizações sociais ou políticas	4,75 ^b	4,23 ^a	4,96 ^b	$F(2, 972) = 9,89; p = 0,001$
N	227	255	493	
Tentar compreender diferentes opiniões	5,93 ^b	5,57 ^a	6,01 ^b	$F(2, 980) = 5,72; p = 0,003$
N	227	257	499	
Usar produtos bons para a natureza, mesmo que caros	4,75 ^b	4,17 ^a	5,19 ^c	$F(2, 955) = 18,92; p = 0,001$
N	226	252	480	
Ajudar pessoas no Brasil, que vivem pior	6,17	6,36	6,39	$F(2, 991) = 1,95; ns$
N	229	258	507	
Ajudar pessoas do resto do mundo que vivem pior	5,86 ^a	6,13 ^b	6,44 ^c	$F(2, 991) = 12,74; p = 0,001$
N	229	258	507	
Disposto a prestar serviço militar	4,82 ^a	4,93 ^a	5,57 ^b	$F(2, 980) = 11,98; p = 0,001$
N	228	256	499	
Índice	5,48 ^a	5,36 ^a	5,79 ^b	$F(2, 988) = 13,59; p = 0,000$
N	230	259	512	

(*) Há muitas opiniões diferentes sobre o que se deve fazer para ser um bom cidadão, numa escala de 1 a 7, em que 1 significa nada importante e 7 muito importante, que importância o(a) Sr.(a) atribuiu pessoalmente a cada um dos seguintes aspectos?

Escala: 1- nada importante a 7 - muito importante.

Nota: Letras diferentes representam grupos estatisticamente diferentes entre si e letras iguais representam grupos não estatisticamente diferentes entre si – Duncan a $p < .05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

Quadro 16A.4 – Médias dos indicadores de Associativismo* nas áreas da RMRJ

(*) Por vezes as pessoas participam em grupos ou associações. Para cada um dos grupos (a) partido político, (b) sindicato, grêmio ou associação profissional, (c) igreja ou outra organização religiosa, (d) grupo desportivo, cultural ou recreativo, e (e) outra associação voluntária, diga se (i) participa ativamente; (ii) pertence, mas não participa ativamente; (iii) já pertenceu; ou (iv) nunca pertenceu.

Escala: 0 - nunca pertenceu a 3 – participa ativamente.

Nota: Letras diferentes representam grupos estatisticamente diferentes entre si e letras iguais representam grupos não estatisticamente diferentes entre si – Duncan a $p < .05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

Quadro 16A.5 – Médias dos indicadores de Mobilização* nas áreas da RMRJ

	Núcleo	Subúrbio	Periferia	ANOVA
Assinar uma petição N	1,24 229	1,12 260	1,06 510	<i>ns</i>
Comprar ou não produtos por razões políticas, éticas e ambientais N	0,83 ^b 225	0,56 ^a 254	0,59 ^a 500	$F(2, 976) = 8,64; p = 0,000$
Participar numa manifestação N	0,95 ^b 228	0,72 ^a 261	0,72 ^a 510	$F(2, 996) = 7,60; p = 0,001$
Participar num comício N	0,89 228	0,74 260	0,80 509	<i>ns</i>
Contatar político ou alto funcionário do estado N	0,67 ^b 229	0,44 ^a 257	0,60 ^b 509	$F(2, 992) = 6,96; p = 0,001$
Dar dinheiro ou recolher fundos para causas públicas N	0,62 ^b 229	0,36 ^a 261	0,56 ^b 505	$F(2, 992) = 11,35; p = 0,000$
Contatar/aparecer na mídia N	0,63 ^b 230	0,46 ^a 261	0,46 ^a 510	$F(2, 998) = 7,42; p = 0,001$
Participar num fórum através da internet N	0,69 ^b 229	0,44 ^a 261	0,47 ^a 507	$F(2, 994) = 10,80; p = 0,000$
Índice N	0,81 ^b 230	0,60 ^a 261	0,66 ^a 513	$F(2, 1001) = 10,74; p = 0,000$

(*). Abaixo são listadas algumas formas de ação política e social que as pessoas podem ter. Por favor, indique, para cada uma delas: a) assinar uma petição ou fazer um abaixo-assinado; b) boicotar ou comprar determinados produtos, por razões políticas, éticas ou ambientais; c) participar numa manifestação; d) participar num comício ou numa reunião política; e) contatar, ou tentar contatar, um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista; f) dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública; g) contatar ou aparecer na mídia para exprimir as suas opiniões; h) participar num fórum ou grupo de discussão através da internet”, tendo como opções: (i) fez no último ano; (ii) fez nos anos anteriores; (iii) nunca fez mas poderia fazer; e (iv) nunca o faria.

Escala: 0 - nunca o faria a 3 - fez no último ano.

Nota: Letras diferentes representam grupos estatisticamente diferentes entre si e letras iguais representam grupos não estatisticamente diferentes entre si – Duncan a $p < .05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2008.

AUTORES

Adauto Lúcio Cardoso – Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (1974), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ (1988) e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP) (1997). É Professor Associado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ e Pesquisador do Observatório das Metrôpoles. Atualmente investiga os processos de produção de moradia popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto – Graduação em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ e Doutorado em Urbanismo pelo Institut d' Urbanisme de Paris - Université de Paris XII (Paris-Val-de-Marne). Atualmente é Professora Associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da UFRJ e Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

André Regis – Graduação em Pedagogia pela PUC-Rio (2011). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em concepção de educação, avaliação, estratégias de aprendizagem, metodologia. Atualmente é pesquisador do Observatório Educação e Cidade e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio.

André Ricardo Salata – Graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (2007), Mestrado (2010) e Doutorado (2014) em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ. Durante o Doutorado, foi *Academic Visitor* por um ano na University of Oxford, UK (2012-2013), com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi Assistente de Pesquisa por cinco anos (2009-2014) do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) / Observatório das Metrôpoles. Atualmente é Professor de Sociologia do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Érica Tavares da Silva – Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (CCH / UENF-2004). Possui Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE / IBGE-2006). Doutora em Pla-

nejamento Urbano e Regional no IPPUR da UFRJ. Atualmente desenvolve pesquisas no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) / Observatório das Metrôpoles.

Fátima Alves – Graduação em Licenciatura Plena em Ciências Biológicas pela UFRJ (1996). Mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (2001). Doutorado em Educação pela PUC-Rio (2007). Realizou Pós-Doutorado em 2007 no IPPUR/UFRJ na área de educação e estudos urbanos e sociais. Professora Associada do Departamento de Educação da PUC-Rio.

Filipe Souza Côrrea – Graduação em Ciências Sociais pela UFRJ (2004) e Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela mesma instituição (2011). Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem experiência no uso de Métodos Quantitativos e de ferramentas de Análise Estatística Espacial aplicados à pesquisa social. Desde 2007 exerce função de Pesquisador Assistente na Rede Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ.

Gustavo Henrique Pinto Costa – Graduado em Licenciatura em Geografia pela UFRJ. Foi estagiário do INCT / Observatório das Metrôpoles e atualmente é mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR / UFRJ. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana.

Hipólita Siqueira – Economista com Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É Professora do IPPUR / UFRJ.

Igor Pouchain Matela – Bacharelado e Licenciatura em Geografia pelo Instituto de Geociências (IGEO) da UFRJ (2004). Mestre em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/ UFRJ.

João Luis Silva Nery Junior – Graduado em Geografia pela UFRJ. Atualmente é estagiário/pesquisador do IPPUR. Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Geoprocessamento, atuando principalmente nos seguintes temas: georreferenciamento e planejamento urbano.

Juciano Martins Rodrigues – Doutor em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB/UFRJ). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles. Bolsista de Pós-Doutorado nota 10 da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) no IPPUR/UFRJ.

Lucana Corrêa do Lago – Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRJ (1983), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela mesma instituição (1990) e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP) (1998). É Professora Associada no IPPUR / UFRJ e Pesquisadora da rede Observatório das Metrôpoles.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro – Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - RJ (1972), Mestrado em Développement Economique et Social - Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1976) e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela USP (1991). Atualmente é Professor Titular da UFRJ e do IPPUR / UFRJ. Coordena o INCT/Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança, pesquisa em rede envolvendo estudos comparativos sobre 15 metrôpoles brasileiras. Editor das revistas *Cadernos Metrôpoles* e *e-metrópolis*.

Marcelo Gomes Ribeiro – Graduação em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR / UFRJ. Atualmente é Pesquisador do INCT / Observatório das Metrôpoles e Professor Adjunto do IPPUR / UFRJ.

Mariane Campelo Koslinski – Graduada em Sociologia pela London School of Economics (1995), Mestrado em Educação pela UNICAMP (2000) e Doutorado em Sociologia pela UFRJ e Pós-Doutorado no IPPUR / UFRJ. Pesquisadora Associada no Observatório das Metrôpoles e do Observatório Educação e Cidade. Atua na área de Sociologia da Educação, nos seguintes temas: Avaliação Educacional, Análise de Políticas Educacionais, Desigualdades Sociais e Urbanas e Educação. É Professora Adjunta da UFRJ.

Michael Chetry – Mestrado em Estudos Urbanos pelo Institut d'Urbanisme de Lyon (França) e Doutorado em Geografia pela Université Jean Moulin Lyon 3 (França). Possui experiência profissional com projetos de renovação urbana em bairros populares da França. É Professor de Geografia da UFF / Instituto de Educação de Angra dos Reis (IEAR) e Pesquisador do INCT / Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ).

Nelson Rojas de Carvalho – Cientista político com Mestrado e Doutorado pela London School of Economics and Political Science. É Professor Adjunto do Departamento de História e Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (DHE/UFRRJ) e Pesquisador do IPPUR / Observatório das Metrôpoles.

Orlando Alves dos Santos Júnior – Graduação em Ciências Sociais pela UFF

(1988), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ (1994) e Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela mesma instituição (2000). Atualmente é Professor do IPPUR da UFRJ e Pesquisador da Rede Observatório das Metrôpoles.

Paula Hernández Heredia – Graduação em Relações Internacionais e Governo pela Universidad Externado de Colombia (2009). Possui Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR / UFRJ (2013). Atualmente é Bolsista de Pesquisa do Observatório das Metrôpoles cujo foco de trabalho incide sobre as desigualdades educacionais, carências habitacionais e segregação urbana.

Ricardo Antunes Dantas de Oliveira – Geógrafo e Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Estado de São Paulo – Rio Claro (UNESP) e Doutor em Demografia pela UNICAMP. Trabalha com as dimensões sociais e espaciais dos processos demográficos, com destaque às diversas formas de mobilidade espacial da população brasileira e aos seus impactos sobre a produção dos espaços urbanos em suas variadas expressões no país. É Pesquisador do Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrôpoles no IPPUR / UFRJ, com bolsa de Pós-Doutorado Júnior do CNPq.

Rosa Maria Ribeiro da Silva – Socióloga, formada pela PUC-Rio (1964), Mestre em Ciências Sociais pela École Pratique des Hautes Études, Université de Paris (1969) e Doutora em Sociologia e Ciências Humanas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ (2005). É Pesquisadora e Bolsista do CNPq no Observatório das Metrôpoles, IPPUR / UFRJ.

Sérgio de Azevedo – Graduado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (1970), Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (1975), Doutor em Sociologia pela Université Catholique de Louvain (1983) e Pós-Doutor em Políticas Públicas pela University of Stanford (EUA, 1988). Atualmente é Professor Titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da mesma Instituição, Campos dos Goytacazes, estado do Rio de Janeiro.

Yolanda Lobo – Doutora em Educação pela PUC-Rio (1990). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRJ no período 1990-98 e bolsista de produtividade do CNPq no período 1991-96. Atualmente é Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (Mestrado e Doutorado) da UENF. Coordena o Núcleo de Estudos da Educação Fluminense, com apoio da FAPERJ.

Esta obra foi impressa na Gráfica e Editora Vozes
para a Letra Capital Editora.
Utilizou-se o papel Pólen Soft 80g/m²
e a fonte ITC-NewBaskerville corpo 11 com entrelinha 14.
Rio de Janeiro, julho de 2015