

| 991 | RECONFIGURAÇÃO TERRITORIAL URBANA EM TEMPO DE GRANDES PROJETOS REGIONAIS: O CASO DO LESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO

Eloisa Helena Barcelos Freire, Natália Coelho de Oliveira, Regina Bienenstein

Resumo

Este trabalho se concentra na reflexão sobre os processos de reconfiguração territorial urbana resultante da instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), no município de Itaboraí, região do Leste Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro. A análise está circunscrita aos municípios de Itaboraí, Niterói, São Gonçalo e Maricá, onde os impactos desse grande projeto regional se manifestam, por um lado, na elitização do ambiente construído e por outro, no crescimento da informalidade habitacional. Frente a esse contexto, discute-se a atuação do gestor municipal em relação a essas questões. Lançado em 2006 e com previsão de início de funcionamento em 2014, as repercussões do Comperj já podem ser sentidas na região, com rupturas importantes no padrão de urbanização, crescimento da informalidade habitacional e incremento na precariedade derivada da ausência/deficiência de saneamento ambiental. Nesse cenário, as municipalidades se encontram desestruturadas e incapazes de controlar, conduzir e orientar o processo de uso e ocupação do solo, abrindo mão de sua prerrogativa de planejar o desenvolvimento urbano no que se refere à função social da propriedade e da cidade. Observa-se que as ações voltadas para a habitação de interesse social têm progressivamente se concentrado na produção de novas moradias, relegando as ações de recuperação dos assentamentos populares a números desprezíveis. As iniciativas formais de organização regional parecem ser o caminho de construção de agendas efetivas para o enfrentamento das desigualdades e da exclusão socioespacial.

Palavras-chave: Grandes projetos regionais - habitação - informalidade - urbanização - ação pública.

Introdução

Este trabalho se concentra na reflexão sobre os processos de reconfiguração territorial urbana resultante da instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), no município de Itaboraí, região do Leste Metropolitano do estado do Rio de Janeiro, discutindo a atuação do gestor municipal no enfrentamento da questão habitacional. A análise está circunscrita aos municípios de Itaboraí, Niterói, São Gonçalo e Maricá onde os impactos desse grande projeto regional se manifestam, de um lado, com a elitização do ambiente construído e, de outro, com o crescimento da informalidade habitacional.

O texto está estruturado em quatro partes: a primeira recupera os principais traços e características da urbanização local; a segunda discute os impactos do Comperj no padrão de urbanização e na informalidade habitacional; a terceira aborda a estrutura municipal disponível para o tratamento da informalidade habitacional, debruçando-se sobre

a atuação do gestor municipal em termos de planejamento habitacional; a última apresenta algumas considerações à guisa de conclusão.

O Comperj é aqui entendido como um Grande Projeto Regional (GPR), a que se associam diversos níveis de rupturas. Efetivamente, a literatura se refere ao tema como um conjunto de intervenções que envolvem a articulação de expressivos investimentos financeiros, institucionais, políticos, simbólicos, urbanísticos e logístico-territoriais e promovem rupturas e impactos em múltiplas dimensões (econômicas, urbanístico-territoriais, políticas, fundiárias, simbólicas e escalares). A análise destas dimensões permite afirmar que, mais do que uma grande obra, *“o grande projeto é uma intervenção portadora de expressivo potencial de ruptura”* (Novais et al, 2007, p.8).

Lançado em 2006 e com previsão de início de funcionamento em 2014, as repercussões do Comperj podem ser sentidas na região, já aparecendo rupturas importantes no padrão de urbanização, no crescimento da informalidade habitacional e da precariedade derivada da ausência ou deficiência do saneamento ambiental.

A partir de seu anúncio em 2006, os municípios do entorno se organizaram em um consórcio (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento – Conleste)¹, evidenciando um redesenho das articulações políticas e sociais do território, em prol de uma nova estratégia para fazer frente aos impactos antevistos. No entanto, essas municipalidades permanecem desestruturadas e incapazes de controlar, conduzir e orientar o processo de uso e ocupação do solo. Frequentemente abrem mão dessa prerrogativa e facilitam a implantação de novos empreendimentos, que pouco ou nada dialogam com essas cidades. No tratamento da moradia de interesse social, as ações têm se restringido quase que unicamente à produção de novas unidades, sempre em número insuficiente para atender ao déficit habitacional, geralmente implantadas em locais sem prévio planejamento. Os esforços para o tratamento do estoque de moradias (representado pelos assentamentos populares precários, uma das bandeiras do movimento popular e alternativa importante reconhecida no Plano Nacional da Habitação) parecem ter sido abandonados, sendo desprezível o número de experiências realizadas nesses municípios.

1. O Comperj e o Processo de Urbanização no Leste Metropolitano

¹ Hoje, fazem parte do Conleste quinze municípios: Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Itaboraí, Guapimirim, Magé, Maricá, Niterói, Nova Friburgo, São Gonçalo, Rio Bonito, Saquarema, Silva Jardim, Tanguá e Teresópolis.

A região de Itaboraí, que hoje abriga o Comperj, teve grande importância do século XVII até o XIX, entrando em seguida em acentuado declínio.

A região foi destaque como fornecedora de mercadorias nos períodos áureos da cana-de-açúcar, da citricultura e da indústria cerâmica, e importante porto de escoamento da produção regional para a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Configurou-se, assim, sua importância geopolítica, como influente entreposto comercial (Bienenstein et al., 2008, p.12).

Em 1940, a população de Itaboraí havia alcançado 15 mil habitantes e as exposições agro-industriais refletiam a influência da agricultura na vida social do município. No decorrer das décadas de 1950 e 1960, a agricultura tornou-se a principal atividade econômica de Itaboraí, ao lado da manufatura cerâmica, marcando de forma irreversível a identidade local. Os laranjais, com elevada produtividade, converteram o município no maior exportador de laranja do Brasil, período em que a população dobrou, passando para aproximadamente 30 mil habitantes.

A partir da década de 1970, Itaboraí sofreu os efeitos da eclosão sucessiva de pragas agrícolas, das dificuldades de financiamento da produção e da concorrência dos laranjais paulistas, o que levou a citricultura à decadência. Dada a proximidade com a cidade do Rio de Janeiro, o município se afirma como *cidade dormitório*, à margem do processo de desenvolvimento e de industrialização em curso no país. No lugar da agricultura, a economia passa a se basear nas olarias que geram em seu entorno novos aglomerados populacionais. É um ciclo de rápida duração, pois das 82 empresas existentes em 1978, restavam somente 45 em 1994. Mesmo assim, apesar da crise decorrente da falta de modernização, da concorrência com a cidade de Campos dos Goytacazes e da escassez de energia (lenha), a cerâmica artesanal resiste e se mantém presente nas margens da BR-101 até os dias de hoje.

Entre as décadas de 1970 e 1990, a região foi afetada por grandes obras, voltadas para facilitar o acesso entre a cidade do Rio de Janeiro e os municípios do Leste Metropolitano, Região dos Lagos e Norte Fluminense, resultando na aceleração da urbanização. A inauguração da Ponte Presidente Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói), em 1974, provocou um fluxo migratório intenso em direção aos quatro municípios estudados e facilitou o movimento pendular trabalho (Rio de Janeiro) e casa (Leste Metropolitano), com destaque para Maricá, cujo acesso já havia sido facilitado pela rodovia RJ-106. A construção do novo traçado da BR-101, no trecho Niterói-Manilha, na década de 1980, gerou surpreendente crescimento urbano em Itaboraí, passando de 23.645 para 147.249 pessoas

(IBGE, Censo 1980 e 1991). Surgem inúmeros loteamentos, gerando um fabuloso estoque de lotes, dos quais parcela significativa, cerca de 80 mil lotes, permanece desocupada (SMP-ITA). Em menor grau, Maricá também foi uma vez mais impactado, apresentando um aumento da população urbana de 67% à época e percentuais ainda mais expressivos nas décadas de 1990 e 2000 (94% e 98%, respectivamente). Enquanto isso, Niterói e São Gonçalo, os mais populosos, tiveram percentuais menores de crescimento, mas que correspondem a um número muito superior de habitantes.

O ano de 2006 marca o início de um período de [...] grande mudança e refuncionalização, a partir do lançamento do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, bem como de uma nova logística de mobilidade e fluidez, associada a grandes obras de engenharia, dentre as quais se destaca o Arco Metropolitano, ligando o porto de Sepetiba a Maricá. Essa nova onda que sinaliza “desenvolvimento” e “pujança” recai sobre essas mesmas terras [Itaboraí] com uma curiosa coincidência: a nova atividade econômica, que anuncia grandes transformações na região, acena com um recomeço no mesmo lugar aonde “tudo começou” (Bienenstein et al., 2008, p.17).

Tudo indica que irá se repetir na região mais um ciclo de monocultura, agora direcionado para a cadeia petroquímica. Mas, os efeitos dessa nova dinâmica certamente não serão uniformes, na medida em que se trata de região com situações extremamente diversificadas, desigualdades intra- e intermunicipais importantes e desafios de natureza e proporções também diferenciadas, em termos, entre outros, do nível de pobreza e riqueza e do índice, ritmo e características da urbanização.

Em 2000, Niterói, um município urbanizado, já aparecia com o melhor Índice de Desenvolvimento Humano do estado do Rio de Janeiro (IDH de 0,886). Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2010), é o mais rico município do país, com 30,7% de sua população inserida na classe “A” (renda familiar de R\$ 14.400,00) e 42,9%, nas classes A e B (renda entre R\$ 14.400,00 e R\$ 8.100,00). No outro extremo, Itaboraí aparece em 66º lugar (0,737 de IDH), tendo 31,74% dos domicílios urbanos ocupados por famílias da classe “C1” (renda de R\$ 1.400,00) e apenas 0,25% pertencente à classe “A1”. Em posição média encontram-se Maricá e São Gonçalo, respectivamente com 0,786 e 0,782 de IDH, em que predominam domicílios ocupados por famílias com renda mensal entre R\$ 1.400,00 e R\$ 950,00 (50,22% e 51%, respectivamente).

Neste cenário de estagnação econômica, permeado pela pobreza, se instala o Comperj. O discurso oficial do empreendimento aponta para a criação de cerca de 212 mil

postos de trabalho diretos, indiretos e por efeito de renda. A construção do Comperj vem associada à renovação tecnológica, à busca de qualificação da força de trabalho, às tecnologias de comunicação, bem como à logística das infraestruturas viárias, capazes de permitir rápida movimentação de mercadorias. Neste sentido, passa a ser prioridade a construção do novo eixo rodoviário estruturante, o Arco Metropolitano, há 30 anos projetado (Mapa 01).

Relevante projeto para a logística regional e a mais expressiva das muitas intervenções previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o Estado, o Arco Metropolitano articula rodovias, facilita o transporte de cargas para os portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí e a ligação a diversos projetos, como a Siderúrgica do Atlântico (zona oeste do Estado) e as novas instalações da Companhia Siderúrgica Nacional (Itaguaí). Este investimento do governo federal, da ordem de U\$14 bilhões, anunciado em 2006 e aplicado entre 2007 e 2010, é certamente um potencializador do crescimento das atividades econômicas, podendo provocar a expansão da urbanização e o redirecionamento de investimentos públicos para áreas até o momento não contempladas sequer com serviços básicos. Por outro lado, poderá se transformar em indutor de problemas sociais, como os vinculados aos limites de absorção da mão de obra pelo mercado de trabalho, ao aumento exacerbado do valor da terra e à facilitação do acesso e da ocupação do solo, seja ela formal ou informal, com o agravamento da precariedade das condições de saneamento ambiental, especialmente no que se refere à disponibilidade hídrica da região.

Por outro lado, as expectativas associadas ao projeto tendem a desencadear um processo de grande atração de uma população com diversos níveis de carência, acirrando as contradições já presentes na área. Análises pretéritas das repercussões de outros empreendimentos ligados à produção de petróleo indicam que a geração de postos de trabalho, desde a etapa das obras, é sempre inferior ao fluxo de mão de obra. Inicialmente, trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação são atraídos por postos de trabalho ligados à construção civil. Quando não se inserem nesta fase, porque as vagas são insuficientes ou por falta de capacitação mínima, essa mão de obra entra na informalidade. Além disso, as obras geralmente atraem homens jovens, alterando a estrutura populacional, o que resulta no aparecimento de problemas sociais como a favelização, prostituição e criminalidade (Serra e Piquet, 2006, p. 292-294).

Mapa 01: A região metropolitana e a logística regional



Fonte: <http://www.obras.rj.gov.br/>

Na fase seguinte, de operação do empreendimento, esses grandes projetos geram contradições ainda mais profundas. De um lado, por empregarem altas tecnologias, exigem uma mão de obra qualificada, que raramente é encontrada no local. Apesar da oferta de cursos de capacitação, o número de vagas nunca é suficiente para toda a massa de trabalhadores da região e os benefícios do empreendimento não chegam a atingir amplamente a população local, agora acrescida por novos contingentes. Nessa mesma etapa, uma nova classe social passa a transitar na região, formada pelos técnicos do empreendimento principal e das indústrias que se instalam no seu entorno. Isto provoca a modernização, diversificação e ampliação de serviços e o lançamento de novos objetos imobiliários com padrão urbano superior. Na outra ponta, o pessoal de baixa qualificação aumenta as fileiras dos desempregados e o quadro geral de pobreza. Os resultados desse processo são a valorização fundiária, acompanhada da tendência à expulsão “branca” da população mais pobre para uma periferia cada vez mais distante e desprovida de recursos.

2. Elitização e informalidade no processo de urbanização no Leste Metropolitano

Dos quatro municípios estudados, São Gonçalo e Niterói eram praticamente urbanos desde o início da década de 1970, enquanto o índice em Maricá e Itaboraí era de menos de 30%, quadro que rapidamente se alterou em função das grandes obras viárias ocorridas no período. No ano 2000, somente Maricá ainda apresentava mais de 10% de sua população classificada como rural, enquanto Itaboraí não passava de 5%.

Essa urbanização se manifesta em formas e padrões diversos, que expressam com nitidez a desigualdade e disparidade social aí presentes. A ocupação em Niterói e São

Gonçalo é mais densa, enquanto em Itaboraí e Maricá é esgarçada, permeada de lotes vazios, o que demanda uma ampliação excessiva da infraestrutura. Enquanto Niterói apresenta mais de 90,0% dos domicílios permanentes urbanos com acesso à rede de abastecimento de água, Itaboraí tem pouco mais de 20%. São Gonçalo chega a 60%, porém com qualidade bastante precária (sistema totalmente obsoleto, tubulações perfuradas e sangradas, abastecimento intermitente ou inexistente, perda excessiva). A situação da rede de esgotamento sanitário é ainda mais precária. Itaboraí e São Gonçalo, por exemplo, têm menos de 10% dos domicílios com acesso ao serviço.

Repete-se aí o padrão brasileiro de urbanização, em que espaços de riqueza, plenos de infraestrutura e serviços, convivem lado a lado com espaços de pobreza à margem de direitos, com evidente precarização das condições de vida, informalidade habitacional e quase nenhuma infraestrutura urbana (Lago, 2007, p.22).

Por influência da instalação do Comperj, a configuração urbana no Leste Metropolitano começa a se modificar. Já se manifestam tendências de rupturas urbanísticas, com a implantação de grandes objetos arquitetônicos, que contrastam com o padrão atual (ocupação horizontal em lotes individuais habitadas por famílias de renda média baixa). São enclaves como *resorts*, *shopping centers*, condomínios residenciais de alto padrão, como os recém-lançados, principalmente em Maricá e Itaboraí, que fragmentam as cidades e começam a disputar espaço com a urbanização que prevaleceu nas últimas décadas. Este modelo de ocupação do solo aumenta bruscamente a densidade, forçando a adoção de novos parâmetros urbanísticos e ambientais que atendem aos interesses das empresas que aí se instalam e se instalarão. Eles respondem também a novos padrões de consumo resultantes da atração de outra classe social formada pelos técnicos de alto nível que irão ocupar os postos superiores de trabalho. Essa tendência pode ser observada nos anúncios dos lançamentos imobiliários voltados para a faixa de clientes de alta renda, que destacam, com uso ostensivo da língua inglesa, a proximidade ao empreendimento e à infraestrutura de suporte a ele conectada.

No cenário atual surgem lançamentos imobiliários respaldados por discursos que apelam para a proximidade do Comperj e do Arco Metropolitano, utilizando inclusive jargões como *crescimento e desenvolvimento com sustentabilidade*. No material de divulgação, por exemplo, Itaboraí é descrita como apresentando *uma expansão que está apenas começando e a expectativa é de que as oportunidades cresçam ainda mais no futuro, quando o Comperj entrar em plena operação* (Correspondência da Brasil Brokers, 25.10.2012). No caso de Maricá, apesar da precariedade do saneamento ambiental, a urbanização vem se reconfigurando, com um

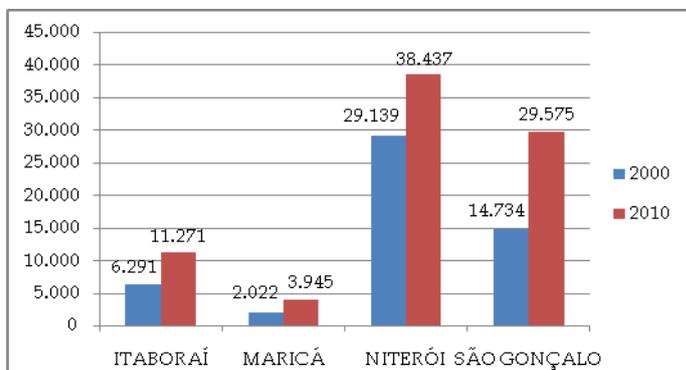
padrão seletivo e desigual, expresso em condomínios e *resorts* de luxo voltados para uma população de renda mais elevada. Os lançamentos imobiliários se referem à logística a ser instalada na região, em seu material de divulgação, como elemento de valorização. Assim, Maricá é descrita como a cidade que *também está na rota do progresso e [que] vai ganhar um empreendimento de ponta, o Porto do Pré-Sal, que abrirá um imenso leque de oportunidades no setor imobiliário. A ampliação do Aeroporto de Maricá está nos planos do governo para atender executivos que estarão prestando serviços para o Comperj e o novo Porto do Pré-Sal* (Idem, 2012) (grifo do autor). São lançamentos de alto padrão que além de oferecer amplo espectro de equipamentos de lazer, apelam para projetos de grife, assinados por arquitetos “famosos”, autores de empreendimentos residenciais nos EUA, por exemplo (Prospecto da Brasil Brokers, novembro 2012). Esses novos espaços contrastam fortemente com a urbanização atual, caracterizada pela horizontalidade das construções e precariedade do saneamento ambiental, onde vive uma população de renda média baixa e baixa, conforme apontado anteriormente. Esses investimentos representam um evidente fator de conflito, expresso, entre outras formas, pela valorização da terra, pressão por deslocamentos populacionais e alterações introduzidas nas normativas urbanísticas. Essas novas referências permitem ao capital e seus agentes redefinirem maneiras e estratégias de produção do espaço social e de organização do território, conforme seus interesses.

Simultaneamente, tem ocorrido a expansão de ocupações não planejadas nas beiras de rios, margens de estradas, encostas etc., isto é, o crescimento de bolsões de pobreza urbana, repetindo a exclusão sócio-espacial presente na maior parte das cidades brasileiras. A análise de dados referentes ao período entre 2000 e 2010 mostra que a média de aumento do número de domicílios em assentamentos nos quatro municípios foi de 57%, os maiores índices ocorrendo em São Gonçalo (101%) e Maricá (95%), seguidos de Itaboraí (79%).

A imagem urbana dessas cidades tem se alterado, sua população passando a disputar os recursos destinados para a melhoria a infraestrutura da região, na esperança de ser beneficiada pela transformação urbana. Isso tende a gerar grandes expectativas e até mesmo orgulho cívico nos habitantes, facilitando a aceitação de possíveis efeitos negativos da instalação do empreendimento, na esperança de que as políticas públicas adotadas possam beneficiá-los. Conforme alerta Harvey (1996, pp.53-57), este é um cenário propício para a geração de um círculo vicioso onde, por um lado, incorporadores imobiliários e novas empresas, atraídas pelo *bom clima de negócios, pacotes favoráveis, legislações flexíveis, ofertas irrecusáveis, pré-condições para um investimento lucrativo*, tendem a conduzir o Estado para a

aplicação do receituário por elas estabelecido. Por outro lado, os gestores locais passam a governar para atrair esse capital para suas cidades e competir por esses investimentos.

Gráfico 01 - Número de domicílios em assentamentos precários



Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010

Frente à urbanização acelerada e às antigas e agora crescentes demandas por serviços, esses municípios, cujos gestores públicos não têm tradição de tratar a questão da habitação e historicamente não têm exercido seu papel de controle do uso e ocupação do solo, dificilmente conseguirão resolver os graves problemas sociais presentes na região e atender a esta nova população que aí se instala.

3. Atuação do gestor municipal

Habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano voltam à pauta política em âmbito nacional, após longo período de esquecimento, passando a serem vistos como um dos pilares estratégicos para a economia nacional. Tratar das questões urbanas prementes, dotando as cidades de infraestrutura, significa propiciar novos ambientes de negócios e ampliar a possibilidade de crescimento econômico. Nesse contexto, o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) objetivam formular estratégias e orientar os diferentes níveis de governo para o equacionamento, a médio e longo prazos, da exclusão socioespacial e das necessidades habitacionais que agora compreendem também o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos (Política Nacional de Habitação, 2004).

Com a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS), Prefeituras e Governos de Estado se comprometeram a contribuir para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criar seus respectivos Fundos e Conselhos e elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), marcos necessários

para a formulação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento do déficit habitacional no país. Esse arcabouço institucional, somado ao instrumental jurídico representado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (2001), ofereceria a base necessária e suficiente para a estruturação de ações nos municípios.

No caso do Leste Metropolitano, esse novo contexto provocou a criação da estrutura técnica, administrativa e financeira para o trato da questão da habitação de interesse social. Cumprindo as exigências básicas que lhes habilitam aos recursos federais, esses municípios criaram seus fundos municipais e respectivos conselhos gestores e passaram a inserir o tema da habitação em suas respectivas estruturas institucionais. No entanto, apesar dessa resposta imediata, a análise mais detalhada da situação em cada um dos quatro municípios revela uma realidade raramente favorável para o efetivo enfrentamento dos desafios do déficit e da informalidade habitacional.

Apesar dos quatro municípios estudados terem cumprido todas as determinações do Ministério das Cidades, a falta de recursos persiste, pois, ao criarem seus Fundos, não indicaram suas respectivas fontes. A exceção é Niterói, onde os recursos gerados pelo solo criado são alocados no Fundo, mas, mesmo neste caso, não são exclusivamente destinados para a habitação, e sim para qualquer obra descrita como urbanização. Quanto ao Conselho Gestor, como sua composição é definida por proposição do prefeito e aprovação pelo legislativo municipal, em Niterói resultou na presença majoritária de técnicos do Executivo Municipal, o que tem impedido o efetivo controle social da aplicação dos recursos. Nos demais municípios, a composição aprovada tem maior representação social, mas seus membros não chegaram a ser designados.

No que se refere ao principal instrumento de planejamento, em 2011, apenas Maricá havia concluído a revisão de seu Plano Diretor Participativo (PDP). Em São Gonçalo e Itaboraí, os planos estavam em processo de revisão e em Niterói, o PD, datado de 1992, foi adaptado, em 2002, ao Estatuto da Cidade. No entanto, em nenhum dos quatro municípios, esses instrumentos, apesar de citados nas respectivas leis do Plano Diretor, foram regulamentados. De fato, não está sendo aproveitado seu potencial para coibir a retenção de terras com fins especulativos e facilitar a regularização urbanística e fundiária de assentamentos informais precários.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social tinha por função preencher as lacunas do Plano Diretor, aprofundando o conhecimento sobre as demandas quantitativa e qualitativa por habitação. Nos quatro municípios, esses Planos estão em fase de conclusão, mas não chegam a propor, delimitar e regulamentar os instrumentos voltados para garantir

espaço nas cidades para as parcelas mais pobres da população. Em nenhum deles são atualizadas as Zonas Especiais de Interesse Social já ocupadas e nos casos já das ZEIS anteriormente identificadas, como em parte do município de Niterói e Itaboraí, não foram regulamentadas. Na verdade, até 2007, apenas esses dois municípios conheciam a extensão e as características da ocupação informal em seu território. Assim, adia-se, uma vez mais, o desafio de exercer a função social da propriedade e da cidade.

A adoção do conjunto de instrumentos de planejamento e os possíveis avanços em sua implementação encontram, no quadro institucional desses municípios, um obstáculo difícil de ser transposto. O levantamento de suas estruturas político-administrativas aponta uma situação precária e de grande fragilidade. Em todos os municípios, foram definidas instituições responsáveis pela política pública de habitação. No entanto, as frequentes mudanças no organograma das administrações, aliada à insuficiência e/ou falta de quadros técnicos permanentes, a uma infraestrutura inadequada, a informações inexistentes e/ou desatualizadas conformam o quadro em que as políticas de habitação são geradas e desenvolvidas, evidenciando o ainda presente descaso com o tema. De fato, pesquisa realizada nestes municípios permitiu observar formas variadas de associação desses órgãos. Ora, aparece como Secretaria de Habitação, autônoma para implementar a política de habitação, ora como uma subsecretaria ou diretoria, com menor poder na escala do governo. O resultado é o tratamento da questão habitacional de forma fragmentada, seus elementos (questão fundiária, produção de novas moradias e a recuperação de assentamentos) distribuídos entre diferentes setores da administração, que raramente se integram. Em Niterói e Itaboraí, a questão fundiária é descolada da produção de moradias e da recuperação dos assentamentos populares, algumas vezes com parte de sua atribuição ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito (Niterói).

A composição da equipe técnica do setor da habitação é outro ponto que merece ser detalhado. Nos municípios estudados, o corpo técnico é insuficiente frente aos desafios presentes na região e antevistos com a instalação do Comperj, exceto em Maricá cuja equipe contava com dezessete profissionais. Em Itaboraí, a equipe é formada apenas três técnicos, além dos secretários; em São Gonçalo, não havia qualquer técnico alocado na Subsecretaria e Niterói possuía somente quatro técnicos, além da subsecretária, mas contava com a estrutura da Secretaria de Urbanismo. Mas, esse não é o único obstáculo a ser enfrentado. Outro elemento que dificulta uma ação de médio e longo prazos, e a própria continuidade dos projetos e captação de recursos hoje disponíveis nos diferentes programas do Ministério das Cidades, é o fato de a maioria dos técnicos não pertencerem ao quadro permanente,

predominando cargos comissionados que, por sua natureza, têm alta rotatividade. Soma-se a isso a falta de informações atualizadas sobre a realidade municipal e regional e de investimentos em estrutura física, capacitação de pessoal e equipamentos necessários para o desenvolvimento do processo de planejamento.

Esse cenário institucional obstaculiza e dificulta a ação dos governos locais no sentido de garantir condições adequadas de moradia para a população mais pobre. Mesmo assim, é possível observar que, com a aprovação do Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e com as exigências colocadas pelo Ministério das Cidades, a situação de completo descaso em relação ao tema vem lentamente se alterando, pelo menos, no sentido da produção de novas moradias, aliás, como tem sido enfatizado pelo governo federal, a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

No período entre 2000 e 2011, as ações empreendidas por esses municípios têm enfatizado e se concentrado quase que exclusivamente na produção de novas moradias. São Gonçalo e Niterói foram os que produziram mais habitações (3.701 e 992 unidades habitacionais, respectivamente), reduzindo em 17,53% e 9,22%, respectivamente seus déficits habitacionais. A produção em Itaboraí e Maricá foi mais tímida, somando apenas 271 e 24 unidades habitacionais, com uma também pequena redução dos seus déficits (5,96%, 1,34%, respectivamente), situação que tende a ser modificada em Maricá, onde foram iniciadas 1.636 unidades no último ano. Importante ressaltar a demora na conclusão das unidades habitacionais, o que representa um agravante, devido à rapidez das transformações na região, em especial atração de mão de obra assalariada.

A observação das ações voltadas para recuperar os assentamentos precários evidencia que o gestor público nesses municípios continua a dar pouca ou nenhuma atenção para as regiões da cidade onde se concentra a população de baixa renda. O número de famílias beneficiadas por processos de regulação fundiária e por urbanização é irrisório. Na verdade, apenas Niterói e Maricá realizaram regularização fundiária, beneficiando, respectivamente, 17 de um total de 38.621 e 30 de 3.909 moradias em assentamentos precários, além da urbanização de um único assentamento com 1.653 famílias, em Niterói.

Produção Habitacional e Déficit Habitacional (2000-2012)

Município	Unidades Produzidas (2000-2011)	Unidades em andamento	Unidades necessárias para o incremento e	Atendimento do déficit até 2010 (%)
-----------	---------------------------------	-----------------------	--	-------------------------------------

		(2011-2012)	reposição do estoque de moradias	
Itaboraí	271	425	3.849	5,96
Maricá	24	1.636	134	1,34
Niterói	922	624	8.458	9,22
São Gonçalo	3.701	3.492	13.918	17,53
Total	4.918	4.116	26.359	13,13

Elaboração: NEPHU/Equipe de Urbanismo - 2012

Fonte: FJP, 2006, NEPHU e Prefeituras

Outros dois aspectos que merecem destaque nos processos de regularização fundiária e de urbanização, referem-se à sua lentidão e à sua abrangência. O acompanhamento desses projetos mostra que eles têm se estendido por cerca de cinco a dez anos. São exemplos disso, os assentamentos Palmeiras (2009), Vila Esperança (2007), Araçatiba, Bananal, Marquês (2005), São José do Imbaçaí (2007) e Alecrim (2010), os dois primeiros em São Gonçalo e os últimos em Maricá, onde a elaboração dos projetos foi concluída, mas em parte deles sequer iniciadas. Em Itaboraí, a situação não é diferente, alguns projetos sendo recorrentemente apresentados ao Ministério das Cidades, sem resultados efetivos. Este é o caso dos assentamentos Rato Molhado e Engenho Velho, este último com projeto de urbanização e processos de regularização fundiária totalmente prontos desde 2009 e reinscritos no PAC 2, em 2010. Em Niterói, existem também processos em andamento, desde 2010, em três assentamentos, Capim Melado, Morro da Cocada e Vila Ipiranga.

Os poucos exemplos de urbanização realizados na região têm ocorrido fora dos padrões exigidos pelo Ministério das Cidades, se restringindo a intervenções pontuais. Em Maricá, por exemplo, obras de construção de quadra poliesportiva, ponte e pavimentação nos assentamentos Araçatiba, Zacarias, Mambuca são descritas como urbanização.

4. Considerações finais

O acompanhamento das repercussões da instalação do Comperj sobre os padrões de urbanização na região do Leste Metropolitano aponta para a tendência de acirramento da exclusão socioespacial. De um lado, começa a acontecer uma elitização da ocupação de áreas

tradicionalmente habitadas por população de média e baixa renda. São lançamentos imobiliários de grande porte que contrastam com o padrão do ambiente construído em que se inserem. De outro, percebe-se a progressiva ampliação da informalidade habitacional, com o adensamento e expansão dos assentamentos populares precários, associado a atração exercida por esse novo pólo econômico.

Trata-se de uma região com preocupantes indicadores sociais e de saneamento ambiental onde, apesar do aparato jurídico e da existência de programas e linhas de financiamento federais, não tem conseguido dar conta do seu passivo habitacional e de serviços. Essas municipalidades permanecem desestruturadas e incapazes de controlar, conduzir e orientar o processo de uso e ocupação do solo. Frequentemente abrem mão dessa prerrogativa e facilitam a implantação de novos empreendimentos, que pouco ou nada dialogam com essas cidades e que têm perfil excludente.

No tratamento da moradia de interesse social, a recuperação dos assentamentos populares precários continua negligenciada, sendo desprezível o número de experiências aí realizadas. Na verdade, percebe-se que este tipo de ação não chega a fazer parte da pauta dos gestores locais. A atuação municipal, quando acontece, tem se restringido à produção de novas unidades, sempre em número inferior ao déficit habitacional.

Apesar de iniciativas formais, são poucas, até o momento, as perspectivas de construção de agendas efetivas para o enfrentamento das desigualdades e da exclusão socioespacial. Os municípios estudados (e outros) constituíram o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento (Conleste), como forma de buscar respostas comuns para os desafios gerados pela presença deste grande projeto regional, o Comperj. Também o governo do estado criou o Forum Comperj, que reúne diferentes instituições de escalas diversas (Ministérios da Cidade e de Ciência e Tecnologia, BNDES, governos municipais, representantes da sociedade civil, entre outros) que periodicamente acompanham a evolução da situação na região. Essas articulações, ainda que não tenham avançado o suficiente até o momento, parecem ser o caminho para a construção de uma realidade diferente da observada em outros locais que também receberam grandes projetos regionais.

Referências

Anexos da Firjan 2007. *EIA-RIMA. Estudo de Impacto Ambiental. Projeto de Implementação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro BR-493/RJ-109*. [Em linha]. Rio de Janeiro: FIRJAN.

Disponível: [http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2012-2014/RIMA -
Arco Metropolitano.pdf](http://www.firjan.org.br/site/anexos/Decisaorio/2012-2014/RIMA-_Arco_Metropolitano.pdf) [Consult. 1 novembro 2012].

Arquivos da Secretaria Nacional de Habitação, Publicações do Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole 2012. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional* [Em linha]. Brasília: Cebrap. Disponível:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf [Consult. 1 novembro 2012].

Arquivos da Secretaria Nacional de Habitação 2009. Publicações do Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação (Versão para debates)* [Em linha]. Brasília. Ministério das Cidades:

Secretaria Nacional de Habitação. Disponível: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Pu bliicacao_PlanHab_Capa.pdf [Consult. 5 novembro 2012].

Bienenstein, R., Sanchez, F., Amaral, D., Barros, D., Gomes, F., Gutterman, B., Pandiá, E.. *Vila Santo Antônio de Sá: as heranças de um território em transformação*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2008 (inédito).

Bienenstein, R., Sánchez, F., Amaral, D., Reis, E. 2009. Urbanismo e Habitação nos Municípios do Conleste, 2000-2008. In: *Seminário Internacional Direito à Cidade nos Municípios do Conleste e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - (ODMs)*, 2009, Niterói-RJ, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Municípios do Conleste 2000-2008, Relatório de Acompanhamento. Niterói: ONU HABITAT, 2009. v. 02, 28-44.

Arquivos da Caixa Econômica Federal 2011. *Demanda habitacional no Brasil* [Em linha].

Brasília: CAIXA. Disponível: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacio nal.pdf [Consult. 8 novembro 2012].

Cardoso, A. L. 2011. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR* [Em linha], ano XIV. Disponível:

http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/adauto_cardoso.pdf [Consult. 7 novembro 2012].

Corrêa, R. L. 2000. *O Espaço Urbano*, São Paulo, Ática, 5ª edição.

Feema-Serla-PDBG. 2005. Plano diretor de recursos hídricos da região hidrográfica da baía de Guanabara. *Consórcio Ecologus - Agrar*, 202.

- Harvey, D. 1982. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & Debates*, nº 6, 6-35.
- Harvey, D. 1996. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, 48-64.
- Herrera, B. 2010. Vetores de Desenvolvimento Industrial em Áreas Protegidas: A Relação do Mosaico Central Fluminense com o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, *Anais do II Seminário de Pesquisa e Iniciação Científica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio*, ano II, 9.
- Hwa, C. S.& HORA, M. 2009. Projeto Macacu, Planejamento Estratégico da Região Hidrográfica dos Rios Guapi-Macacu e Caceribu-Macacu, *FEC/UFF, Petrobrás Ambiental*, 151.
- Lago, L. C. 2007. A “periferia” metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena. *Cadernos IPPUR*, n. 2, 9-28.
- Lei Federal 10.257. 2001. Estatuto da Cidade [Em linha] Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm [Consult. 1 novembro 2012].
- Novais, P., Oliveira, F., Sánchez, F., Bienenstein, G. 2007. Grandes Projetos Urbanos: Panorama da experiência brasileira. *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR: Integração Sul-Americana, Fronteiras e Desenvolvimento Urbano e Regional*. [Em linha], Ano XII. Disponível: <http://www.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT1-565-522-20070320171656.pdf> [Consult. 7 novembro 2012].
- Oliveira, F.. 2006. Reestruturação econômica, planos de desenvolvimento e mudanças territoriais no Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Economia Fluminense*, 06-16.
- Oliveira, F. 2008. *Reestruturação produtiva, território e poder no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Garamond.
- Piquet, R. (Org.) 2003. *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro, Garamond.
- Publicações, Resultados do 4º Balanço do Minha Casa, Minha Vida 2012. Biblioteca do PAC [Em linha]. Brasília: 4ª Edição. Disponível: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b1c18336f596331575e07d616004f208.pdf>. [Consult. 7 novembro 2012]
- Publicações, Resultados do 4º Balanço do PAC 2012. Biblioteca do PAC [Em linha]. Brasília: 4ª Edição. Disponível: http://www.pac.gov.br/pub/4o_Balanco_do_PAC_PRINCIPAIS_RESULTADOS.pdf. [Consult. 7 novembro 2012].

- Santos, M. 1996. O retorno do território. In Santos, M., Sousa, M. & Silveira, M. *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec - ANPUR, 15-21.
- Serra, R. 2006. Economia Política da Distribuição dos Royalties Petrolíferos no Brasil, 2006. *Ciclo de Palestras de História*, Universidade Salgado de Oliveira; Campos dos Goytacazes, RJ.
- Silveira, D. 2009. Contradição Espacial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro/Brasil: o rural e o urbano no município de São Gonçalo. *Publicações EasyPlanners*. Disponível: http://egal2009.easyplanners.info/area05/5545_Silveira_Debora_Mendonca.pdf [Consult. 7 novembro 2012].
- Vainer, C.; Arantes, O.; Maricato; E. 2002. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis-RJ, Vozes, 3ª Edição.
- Vetter, D. M. 1981. A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. *Revista Espaços e Debates*, ano 43, n. 4, 457-477.