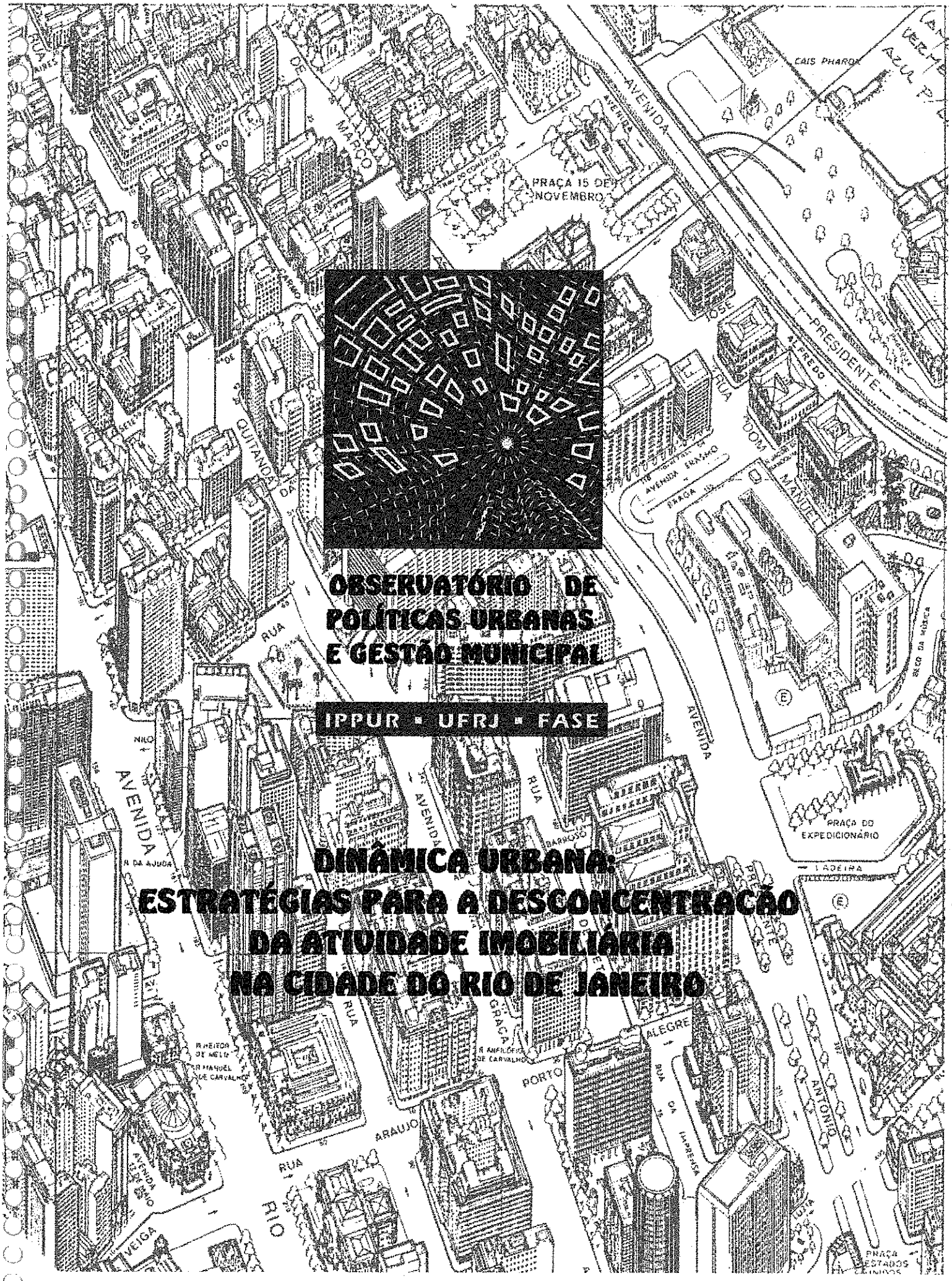


OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL

IPPUR ▪ UFRJ ▪ FASE

DINÂMICA URBANA: ESTRATÉGIAS PARA A DESCONCENTRAÇÃO DA ATIVIDADE IMOBILIÁRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
IPPUR

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

DINÂMICA URBANA: ESTRATÉGIAS PARA A DESCONCENTRAÇÃO DA ATIVIDADE IMOBILIÁRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

DINÂMICA URBANA: ESTRATÉGIAS PARA A DESCONCENTRAÇÃO DA ATIVIDADE IMOBILIÁRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

EQUIPE

Coordenação

Adauto Lucio Cardoso

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Assistente

Renata Tagliari Frenzi

Março de 1995

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
IPPUR

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO iv

1. INTRODUÇÃO1

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA REESTRUTURAÇÃO DAS GRANDES CIDADES 3

3. TENDÊNCIAS E CARACTERÍSTICAS DA DINÂMICA URBANA NO RIO DE JANEIRO NA DÉCADA DE 80 8
   3.1. Crescimento Populacional e Estratificação Social 9
   3.2. Densidades 22
   3.3. Adensamento e Infraestrutura
   3.4. Conclusões 27

4. DINÂMICA URBANA E FORMAS DE PRODUÇÃO DA MORADIA NO RIO DE JANEIRO 30
   4.1. Dinâmica Urbana e Produção Empresarial 36
      4.1.1. Características gerais dos empreendimentos: flutuações no tempo 36
      4.1.2. Distribuição geográfica dos imóveis lançados 40
      4.1.3. Os Agentes: grandes e pequenos empreendedores 48
   4.2. Conclusões 54

5. DINÂMICA URBANA E REGULAÇÃO DO USO DO SOLO 57
   5.1. A Regulação do Uso do Solo: elementos históricos 57
   5.2. Uma Gestão Política e Planejada das Cidades 63
   5.3. Instrumentos para uma Gestão Política do Solo Urbano: o Zoneamento Estratégico 67
   5.4. Avaliação da Legislação Urbana no Rio de Janeiro 70
   5.5. Conclusões 74

Nota Metodológica

Bibliografia

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Rio de Janeiro Distribuição Populacional por Área de Planejamento (em % - 1991) 12
Gráfico 2 - Rio de Janeiro - Crescimento Domiciliar e Populacional por AP (taxas geométricas anuais) (em % - 1980/1991) 14
Gráfico 3 - Rio de Janeiro - Índices de Distribuição de renda por AP (1991) 8
Gráfico 4 - Rio de Janeiro - Densidades Populacionais por AP (1991) 22
Gráfico 5 - Terrenos Vazios por AP (área x 1000 m² - 1991) 24
Gráfico 6 - Rio de Janeiro - Participação da Produção Empresarial no Total de Domicílios 30
Gráfico 7 - Participação da Produção Empresarial no Total de Domicílios por Tipo de Unidade 32
Gráfico 8 - Correlação entre a Participação da Produção Empresarial no Total dos Domicílios, por RA, com os Percentuais de Domicílios com Renda maior que 10 M 35
Gráfico 9 - Rio de Janeiro - Indicadores de Dinâmica do Mercado Imobiliário (1979/1993) 37
Gráfico 10 - Indicadores de Dinâmica do Mercado - Unidades e Preços (1979/1993)39
Gráfico 11 - Rio de Janeiro - Preços Médios por Área de Planejamento - Variação Anual (1979/1993) 40
Gráfico 12 - Rio de Janeiro - Distribuição das Unidades Lançadas por AP (1979/1993) 41
Gráfico 13 - Rio de Janeiro - Distribuição dos Agentes e da Produção por Faixas de Porte (1979/1992) 49
Gráfico 14 - Rio de Janeiro - Unidades Lançadas por Faixas de porte - Percentuais Médios por Período (1979/1992) 50
Gráfico 15 - Rio de Janeiro Distribuição das Unidades Residenciais Lançadas por Tipo de Incorporador, por Período e por AP (1979/1992) 51

TABELAS

Tabela 1 - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Distribuição dos Investimentos Públicos em Saneamento (Valores Absolutos - US$ per capita) 10
Tabela 2 - Rio de Janeiro - Distribuição Populacional por Região Administrativa e Áreas de Planejamento (1991) 13
Tabela 3 - Rio de Janeiro - Crescimento Populacional e Domiciliar - Taxas Geométricas Anuais por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1980/1991) 15
Tabela 4 - Rio de Janeiro - Média de Moradores por Domicílio por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1980/1991) 17
Tabela 5 - Rio de Janeiro - Índices de Concentração de Renda por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1991) 19
Tabela 6 - Rio de Janeiro - Densidades Demográficas Líquidas por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1991) 23
Tabela 7 - Rio de Janeiro - Participação da Produção Empresarial no Crescimento Domiciliar por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1980/1991) 33
Tabela 8 - Rio de Janeiro - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Área de Planejamento (1979/1993) 42
Tabela 9 - Rio de Janeiro - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Ano de Comercialização (AP-1) (1979/1993) 43
Tabela 10 - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Ano de Comercialização (AP-2) (1979/1993) 43
Tabela 11 - Rio de Janeiro - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Ano de Comercialização (AP-3) 44
Tabela 12 - Rio de Janeiro - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Ano de Comercialização (APs 4 e 5) (1979/1993) 45
Tabela 13 - Rio de Janeiro - Unidades Lançadas por Tipo de Incorporador, por Região Administrativa e Área de Planejamento (1979/1992) 52

SUMÁRIO EXECUTIVO

Iniciamos com uma síntese das conclusões gerais do estudo, o que permitirá ao leitor a rápida apropriação dos resultados e do núcleo central da argumentação.

- a dinâmica urbana do Rio de Janeiro é caracterizada por uma pluralidade de processos construtivos, atores e interesses, cuja expressão evidente é a segregação sócio-espacial, e a diversidade no uso e ocupação do solo urbano;
- as estratégias de controle e direcionamento da expansão urbana devem ser construídas a partir desta pluralidade, orientadas por uma política global e considerando a diversidade de condições que regulam estes processos;
- a eficácia destas estratégias se confronta com condicionantes e limites, decorrentes, de um lado, de variáveis macroeconômicas e macroinstitucionais que regulam os ciclos construtivos, e, de outro, da sedimentação de uma prática regulatória local cujo principal traço é a dissociação entre racionalidade administrativa e racionalidade de mercado.

(i) A revisão da literatura internacional relativa às transformações recentes das grandes metrópoles mundiais permite concluir que:

- As grandes metrópoles do mundo viveram, desde os anos 60, novos processos econômicos e sociais cuja expressão espacial apresentou duas tendências dominantes: a polinucleação, com o desenvolvimento de novos subcentros, em regiões periféricas, que articulam emprego e moradia; e a reocupação e elitização dos centros de negócios, com a substituição de áreas industriais ou áreas residenciais degradadas por novos empreendimentos comerciais, de serviços e de moradia de luxo. A revitalização dos centros urbanos teve como pano de fundo processos de intervenção dos governos locais, em parceria com empresas imobiliárias, que permitiram a renovação material e simbólica desses espaços.

(ii) A análise da **dinâmica urbana** recente no Rio de Janeiro sugere que:

- Ao longo da década de 80, reduziu-se a participação das grandes metrópoles do país no crescimento da população brasileira. A Região Metropolitana do Rio de janeiro, juntamente com a de São Paulo, contribuiu para isto de forma decisiva. A dinâmica demográfica da cidade do Rio Janeiro foi determinante na tendência metropolitana, tanto pela extraordinária diminuição da sua taxa de crescimento como por um saldo migratório negativo de cerca de 150.000 pessoas.

- Na cidade, a distribuição espacial da população se reorganizou. Embora os subúrbios continuem a concentrar quase a metade da população residente, as taxas de crescimento mais elevadas se encontram no eixo centro-oeste, correspondente às regiões administrativas de Jacarepaguá, Barra da Tijuca, Bangu, Campo Grande e Santa Cruz. As RAs do Leblon, Copacabana, Botafogo e Tijuca perderam população. Estes fatos sugerem a emergência de novos pólos de atração de população, novas centralidades, a partir das quais se organizará o crescimento e a estruturação da cidade daqui por diante.

- As áreas que apresentaram os maiores índices de crescimento populacional são as que têm menor densidade e maior concentração de terrenos vazios, com exceção da RA de Guaratiba, o que sugere que a expansão da cidade na última década se deu mais pela incorporação de áreas de fronteira da malha urbana e menos pelas densificação das regiões já ocupadas.

- A expansão urbana na década de 80 acentuou a tendência de segregação sócio-espacial verificada nos anos 70, especialmente a partir da segunda metade. Observou-se também um movimento de polarização entre dois espaços: o primeiro, ocupado por uma população composta por grande contingente de camadas de alta renda e pequena presença de pessoas de baixa renda - a Barra da Tijuca; o segundo apresentando uma situação exatamente inversa - a Zona Oeste. Há, portanto, fortes indícios de que está em constituição um padrão de elevado grau de exclusão social nas áreas de expansão. Barra da Tijuca e Zona Oeste materializam no espaço o modelo da "cidade partida".

- O crescimento da Barra da Tijuca verificada nos últimos anos da década de 80 significa a acumulação de fortes pressões sobre o poder público para a realização de investimentos nesta área da cidade. Como os recursos não são ilimitados, estão se criando condições para a restauração do modelo regressivo de distribuição dos investimentos públicos prevalecente na década de 70, parcialmente superado na década seguinte. Tal hipótese é reforçada pelos resultados do estudo sobre participação social no Rio de Janeiro, onde se constata que o associativismo do tipo corporativo-partidário está mais fortemente presente nas áreas que concentram maiores contigentes populacionais de alta renda, em contraposição ao comunitário-religioso mais incidente nas áreas ocupadas pelas camadas pobres.

- Considerando-se os níveis de densidade e a infraestrutura instalada, observa-se que as únicas áreas passíveis de alguma densificação estão na zona suburbana. Entretanto, é necessário realizar investimentos complementares em transportes, drenagem e esgotamento sanitário.

- A renovação no centro da cidade, com a conversão de imóveis comerciais em residenciais, é positiva do ponto de vista da oferta preexistente de infraestrutura. Todavia, isto implica um redirecionamento das tendências espontâneas de crescimento da cidade, através de políticas específicas do governo municipal.

(iii) Quanto à **dinâmica imobiliária**, conclui-se que:

- A oferta de moradias se faz pela ação de vários tipos de agentes e várias formas de produção. O setor empresarial foi responsável por cerca de 50% da oferta total na última década, tendo esse percentual se reduzido à metade nos últimos anos. Coexistindo com a forma empresarial, identificou-se a produção estatal, ou cooperativada, a auto-construção e as formas mercantis informais. A produção empresarial tende a atuar basicamente nas regiões onde se concentra a população de maior poder aquisitivo, enquanto que as outras formas se distribuem pelos outros segmentos do mercado. Uma política global para o redirecionamento do mercado de moradias não pode, pois, concentrar-se apenas nas questões relativas ao segmento empresarial.

- A produção empresarial para viabilizar uma ampliação da oferta de moradias, ou para atender a segmentos populacionais de renda mais baixa, depende das políticas macroeconômicas, principalmente do financiamento habitacional. Esse fato coloca limites às estratégias de desconcentração e reconversão pretendidas pelo governo municipal.

- A oferta de terras e a oferta de crédito condicionam e direcionam o mercado. O fim do Sistema Financeiro da Habitação gerou não apenas a crise e a redução da oferta global, mas a sua concentração em segmentos de mais alta renda, com maior capacidade de poupança e que passam a se configurar como demanda solvável para o setor. A expansão se dá naquelas áreas que combinem a oferta de terras urbanizadas com uma legislação suficientemente permissiva para viabilizar economicamente os empreendimentos.

- Analisando globalmente o comportamento da produção empresarial no período de 1979 a 1993, registra-se o predomínio dos lançamentos residenciais na Barra da Tijuca (18%), com forte presença ainda das Regiões Administrativas do Méier (13,8%) e Jacarepaguá (10,4%), seguidas pelas RAs de Botafogo, Tijuca, Vila Isabel e Lagoa. Isto mostra que o mercado nestes 15 anos apresentou tendência à descentralização espacial, buscando não só as áreas de fronteira, onde a oferta de terras é abundante (Barra e Jacarepaguá), mas também as regiões que já têm potencial de infraestrutura para adensamento. Todavia, no final do período, este movimento de descentralização desacelerou-se, com redução de oferta na RA do Méier e forte concentração na Barra da Tijuca e em Jacarepaguá. De qualquer forma, esta dinâmica aponta para a emergência de novas centralidades no espaço urbano do Rio de Janeiro.

- A produção empresarial se caracteriza também por uma diferenciação entre os agentes, estabelecida a partir da capacidade de produção dos incorporadores. Nas duas pontas desta segmentação encontram-se, por um lado, os micro e pequenos incorporadores, que somam 75% do número total de agentes e respondem por menos de 20% das unidades colocadas no mercado; por outro lado, os grandes e mega incorporadores, que somam menos de 10% dos agentes e respondem por mais de 60% da oferta.

- Estes tipos de agentes têm também estratégias diferenciadas de atuação, condicionadas por sistemas diferenciados de financiamento dos empreendimentos. Os mega e grandes, em razão de sua capacidade financeira, desenvolvem estratégias de médio e longo prazos que lhes permitem gerar sobrelucros de localização, tornando-se agentes indutores da dinâmica urbana. Os micro e pequenos, por sua vez, condicionados por formas patrimoniais de financiamento, têm uma atuação molecular e fragmentada e, por isso, apenas reiteram as tendências predominantes de estruturação da cidade.

- Enquanto os micro e pequenos incorporadores se concentram nos subúrbios, os grandes e mega atuam preferencialmente na área delimitada pelas RAs do Leblon, Copacabana, Botafogo, Tijuca, Vila Isabel e Barra da Tijuca. Assim, o vetor de desconcentração do mercado se faz basicamente pela ação dos micro e pequenos. Uma política de incentivo à desconcentração deve levar em conta essa distinção.

- O foco preferencial da ação dos grandes e mega incorporadores na Barra da Tijuca é favorecida pela estrutura fundiária altamente concentrada, que permite ampliar a escala dos empreendimentos, em grandes glebas, possibilitando o planejamento de longo prazo e práticas de lançamentos em etapas. Assim, valoriza-se o empreendimento gradativamente pela internalização do processo de geração de sobrelucros de localização. A existência e a permanência de normas edilícias estáveis é outro fator que favorece esta concentração.

(iv) A análise das relações entre a dinâmica urbana e a regulação do uso do solo sugere que:

- A avaliação da legislação do Rio de Janeiro revela um quadro de grande acúmulo de leis e decretos que se alteram sucessivamente, sendo recomendável um trabalho de organização, clarificação e racionalização dos dispositivos de controle do uso do solo, que deveriam ser reunidos em um único corpo de legislação.

- Existe um claro descompasso entre as leis de caráter mais geral e os decretos ou planos que regulam o uso do solo em nível micro. A elaboração e a regulamentação dos PEUs (Planos de Estruturação Urbana) para toda a área urbana é fundamental para a resolução deste conflito. Também se revela extremamente importante a elaboração das leis complementares ao Plano Diretor e a regulamentação dos instrumentos urbanísticos ali propostos.

- Como óbice ao adensamento pode-se identificar principalmente o dispositivo da Lei Orgânica que limita em 12 m a altura das edificações coladas nas divisas. Este limite atinge de forma mais aguda aos micro e pequenos incorporadores, sendo importante a sua revisão nas áreas que sejam objeto de estratégias de desconcentração e reconversão.

- Com relação ao Centro da cidade, os limites à ação dos incorporadores estavam mais ligados à proibição do uso residencial, problema resolvido recentemente. Alguns obstáculos para o adensamento encontram-se principalmente nos dispositivos de proteção ao patrimônio cultural. Todavia, são exatamente estes elementos que poderão ser acionados numa estratégia de revitalização que, revalorizando simbolicamente o centro, gere maior atratividade para a moradia nestas áreas.

- No caso do Rio de Janeiro, o mercado de alta renda demonstra forte atratividade pelas áreas próximas à orla marítima - principalmente Barra da Tijuca -, aglutinadores de elementos que não só viabilizam economicamente os empreendimentos como aumentam as possibilidades de sobre-lucros. A estratégia de desconcentração e reconversão dificilmente poderá ser realizada para este segmento do mercado, a não ser que se institua um conjunto de ações que desincentivem a expansão para a Barra da Tijuca.

- Propõe-se, neste sentido, a transformação da Barra da Tijuca em "Zona de Urbanização Negociada", onde os custos dos investimentos públicos sejam arcados em maior medida pelos beneficiários da valorização fundiária: proprietários e incorporadores. Isto permitirá

também a ampliação da capacidade de investimento do governo na direção da estratégia de desconcentração e reconversão.

- A estratégia de desconcentração e reconversão do centro pode ser orientada para os segmentos médio e baixo do mercado. Esta alternativa envolve uma política que considere as condições que regulam a ação dos micro e pequenos incorporadores. Neste caso, é importante que se considere também as necessidades dos agentes relativas à instituição de um sistema de financiamento habitacional que expanda a oferta de crédito de longo prazo para a aquisição da moradia.

- Sugerimos também, para a Área Central, a criação de "Zonas de Urbanização Negociada", porém com outro objetivo: combinar investimentos públicos com interesses privados, e ampliar a atratividade desta região, em relação às áreas de atuação usual do capital imobiliário.

- Com relação às áreas da AP-2, sugere-se sua transformação em "Zonas de Urbanização Congelada", devido às disfundionalidades e deseconomias geradas pela expansão recente.

- Finalmente, para as áreas que concentram a população de renda média baixa ou baixa, propomos a sua definição como "Zonas de Urbanização Prioritária", com alocação de investimentos públicos substantivos na busca da redução das desigualdades de condições de vida que geram e aprofundam a extrema segregação espacial identificada na cidade.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho avalia as principais características e tendências da dinâmica urbana no Rio de Janeiro na última década, com a finalidade de subsidiar a reflexão sobre as possibilidades e limites das políticas municipais que visem o controle e o direcionamento do crescimento urbano da cidade.

O texto aqui apresentado está dividido em quatro partes. A seção 2 é dedicada ao contexto histórico das mudanças recentes nas grandes cidades, geradas pela reestruturação e pela globalização, com destaque para as condições que presidiram a transformação das áreas centrais decadentes em zonas residenciais renovadas. A seção 3 examina as principais tendências populacionais e demográficas na estruturação da cidade nos anos 80. A seção 4 procura identificar e mapear as várias formas de produção da moradia existentes no Rio de Janeiro, análise que revela a pluralidade da dinâmica construtiva da cidade. A produção empresarial mereceu destaque pela sua importância. Por fim, examinamos as implicações da legislação de uso e ocupação do solo sobre o mercado imobiliário, discutindo-se as origens, natureza e características das políticas de controle de uso do solo, com atenção especial aos instrumentos utilizados na regulação pública da atividade construtiva. A nossa intenção é situar a reflexão sobre a estratégia de desconcentração e reconversão no contexto do debate sobre a história, possibilidades e limites da ação regulatória da atividade construtiva.

Desta análise resultam três constatações: (i) a dinâmica urbana do Rio de Janeiro é caracterizada por uma pluralidade de processos construtivos, atores e interesses, cuja expressão evidente é a segregação sócio-espacial, e a diversidade no uso e ocupação do solo urbano; (ii) as estratégias de controle e direcionamento da expansão urbana devem ser construídas a partir desta pluralidade, ou seja, orientadas por uma política global e considerando a diversidade de condições que

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

regulam estes processos; (iii) a eficácia destas estratégias se submete a condicionantes e limites, decorrentes, de um lado, de variáveis macroeconômicas e macroinstitucionais que regulam os ciclos construtivos, e, de outro, da sedimentação de uma prática regulatória local cujo principal traço é a dissociação entre racionalidade administrativa e racionalidade de mercado.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA REESTRUTURAÇÃO DAS GRANDES CIDADES

Durante os anos que se seguem ao fim da Segunda Guerra, as cidades sofrem um processo de intenso crescimento e expansão, formando vastas áreas metropolitanas, caracterizadas pela dispersão das moradias pelos subúrbios, onde se concentram as camadas médias. Ao longo dos anos 70 e, principalmente, após a reestruturação econômica que atinge os países centrais na década de 80, este processo sofre algumas mudanças. As grandes capitais mundiais têm se reestruturado enquanto "cidades globais"[1]. Estas mudanças refletem a forma e a extensão da integração das cidades na nova divisão internacional do trabalho, onde algumas delas tornam-se base para a articulação e a organização espacial de produtos e mercados[2]. As principais características destas mudanças são as seguintes:

- desestabilização de antigas áreas industriais, substituídas por complexos industriais, instalados em regiões periféricas (*outer cities*), criando **novas centralidades** e transformando as metrópoles modernas em complexos urbanos multi-nodais e espraiados;
- transformação das áreas centrais (CBDs) com a sua especialização em serviços financeiros, e atividades ligadas às funções de controle e gestão geradas pela nova divisão técnica e territorial do trabalho;
- renovação residencial das áreas centrais, com a substituição do parque imobiliário decadente, ou de áreas industriais cuja localização se inviabiliza pelas

[1]O conceito de cidade global pressupõe uma mudança radical na estrutura social, base econômica e organização espacial, advindas de seu papel estrutural no ordenamento geográfico que se segue aos processos de globalização. Conforme SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

[2]Conforme a formulação original de FRIEDMAN, J. F. & WOLF, G. World City Formation: an agenda for research and action. International Journal for Urban and Regional Research, 6, 1982.

mudanças na divisão técnica do trabalho, por moradias de luxo, destinadas às novas camadas sócio-profissionais emergentes, ligadas aos setores dinâmicos[3];

- uma polarização social extrema - também chamada de dualização -, nas áreas urbanas centrais, entre as elites ascendentes e altas concentrações de imigrantes e grupos étnicos empobrecidos, compondo, em grande parte, os novos mercados de trabalho desqualificados e informais que acompanham a reestruturação econômica[4].

Com relação à questão das mudanças no mercado de moradias, ressaltam-se duas tendências: a revalorização das áreas centrais para as novas elites emergentes[5]; e a criação de uma série de *outer cities* centradas em indústrias de alta tecnologia e que têm suas próprias áreas habitacionais e complexos comerciais e de lazer (*malls*, shoppings, hotéis, escritórios)[6].

As chamadas "novas elites" são formadas por profissionais com níveis de instrução superior, altamente qualificados, e que trabalham em certos tipos de organizações. Sassen (1991) identifica pelo menos três tipos de organização: o complexo de direção, gerenciamento e controle de grandes corporações; o complexo de cultura e comunicações; e o complexo de serviços de capital humano[7].

---

[3]Processo originalmente tratado na literatura como *gentrification*. Nos anos 80 esta denominação foi estendida, sendo associada à globalidade dos processos de reestruturação espacial econômica e social das grandes cidades. Conforme SASSEN, 1991, p. 255.

[4]Ver, a respeito: PRETECEILLE, E. Cidades Globais e Segmentação Social. In: RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS JR., O. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993; MOLENKOPF, J. & CASTELLS, M. (ed.) *Dual City: Restrucutring New York*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1991. DAVIS, M. *City of Quartz*. Nova York: Vintage Books, 1992; e FITCH, R. *The Assassination of New York*. Nova York: Verso, 1993; SASSEN, S. (1991), entre outros.

[5]Este parece ser o caso de Nova York, Londres, e, ainda, Tóquio.

[6]Este é o caso, principalmente, de Los Angeles. Ver, a respeito, SOJA, E. W. Taking Los Angeles Apart. *Society and Space* 4, 1986.

[7]O conjunto de serviços de alto nível de qualificação baseados no trabalho individual e humano que acompanha as atividades das grandes empresas, como escritórios de advocacia, consultoria, arquitetura etc. Conforme SASSEN, S., 1991, p. 259.

A transformação da área central de Nova Iorque é paradigmática[8]. Ela tem início nos anos 60, com a ocupação de áreas industriais decadentes na região do Soho - os *lofts* - por artistas em busca de espaço, baixos aluguéis, moradia junto ao trabalho, etc. Conforme cresceu o número de artistas, cresceu também proporcionalmente o de bares e cafés, gerando um processo que acentuou a expulsão da pequena indústria, distribuidores e atacadistas remanescentes. Esse processo gera ainda um progressivo aumento nos preços de aluguéis e uma revalorização simbólica da área, levando a que seja objeto de uma nova demanda nos anos 80: a dos *yuppies*.

Outra área, ainda em Nova Iorque, objeto de renovação, é o Upper West Side. Espaço ocupado por imigrantes porto-riquenhos após a Segunda Guerra, é objeto de investimentos públicos nos anos 60, para ocupação por famílias de baixa e média renda. Nos anos 80 a área é demandada pelos novos profissionais, também atraídos pela revalorização simbólica do espaço construído - *brownhouses* e *rowhouses* - e pela proximidade ao local de trabalho.

O caso do Lower East Side é também significativo. Habitado por *hippies* e esquerdistas nos anos 60 e por traficantes na década seguinte, é incorporado na grande estratégia de transformação de Manhattan, orquestrada pelos grupos imobiliários e financiada pela prefeitura da cidade, nos anos 80[9]. Transformada em "East Village", a área concentrou alto número de galerias de arte, clubes noturnos e restaurantes, atraindo assim uma demanda de outro tipo.

Os exemplos acima citados, que poderiam ser reproduzidos também para outras cidades, denotam algumas tendências básicas. A renovação de áreas centrais

---

[8]WALLOCK, L. La Metaphore des 'deux villes': gentrification et deracienement a NY aujoud'hui. In: BLANC, M. & LE BARS. S. *Les Minorités dans la Cité: perspectives comparatives*. Paris: L'Harmattan, 1993.

[9]Sobre a estratégia de transformação de Nova Iorque em uma "cidade global", a partir da transformação da área central pela produção de novos espaços de escritórios e habitação de luxo, ver também FICHT, R. (1993).

se dá pela substituição de áreas industriais, afetadas pela reestruturação econômica[10], por moradias, através de uma transformação de uso e de uma conversão espacial que gera uma requalificação simbólica de toda a área. Este mesmo processo pode se dar com a remoção - induzida ou espontânea - de populações empobrecidas, moradoras de áreas residenciais antigas. Essa transformação, todavia, tem dois pressupostos: uma intervenção pública e uma requalificação simbólica destes espaços. A renovação das *docklands*, em Londres, ou de Battery Park, em Nova Iorque, sintetiza estes dois pressupostos.

Um outro aspecto importante a ser ressaltado é a formação de um mercado imobiliário internacionalizado que acompanha a alta dos preços e o ciclo de expansão dos anos 80. Sassen (1991) mostra como este novo mercado está associado ao papel preponderante assumido pelo circuito financeiro na expansão dos anos 80, e principalmente na sua participação na transformação operada na estrutura social e econômica das grandes cidades. Registra-se um processo progressivo de realização de investimentos maciços na compra de terrenos e imóveis nas áreas centrais das grandes metrópoles, pelas principais empresas multinacionais. O exemplo mais marcante desta tendência foi o afluxo maciço de capital japonês para o mercado de Nova Iorque.

Essa expansão do mercado também se qualifica por uma diferença em relação ao período anterior. Trata-se de uma ampliação sem precedentes na escala e na complexidade dos novos empreendimentos. Envolvem uma mobilização de espaço considerável e associam residências de alto luxo, escritórios caros, áreas comerciais e oferta de amenidades e serviços como áreas de lazer, esporte e equipamentos culturais. Esses novos empreendimentos são a face mais visível destas transformações.

---

[10]Fitch (1993) sugere que a decadência industrial não é apenas fruto da reestruturação econômica, mas também resultado da falta de apoio institucional e governamental a processos de modernização desse parque industrial, como sinal da opção pelo modelo de desenvolvimento imobiliário ancorado em lançamentos comerciais e residenciais de alta renda.

Todavia, paralelamente a estas novas tendências, as cidades continuam a se reproduzir e crescer através de um processo contínuo de destruição/reconstrução, envolvendo outros agentes e respondendo a outras necessidades sociais. A dinâmica urbana é fruto de processos complexos que envolvem interesses conflitantes. A produção do ambiente construído responde a diversos padrões que podem ser organizados em função dos tipos de agentes envolvidos, dos condicionantes institucionais à sua atuação e das demandas a serem atendidas. Responsável por cerca de 90% do parque imobiliário, a produção da moradia é um dos principais vetores da expansão urbana. Identificar sua lógica de organização é fundamental para a compreensão da dinâmica de uma cidade.

3. TENDÊNCIAS E CARACTERÍSTICAS DA DINÂMICA URBANA NO RIO DE JANEIRO NA DÉCADA DE 80

Contrariamente ao que aconteceu nos países desenvolvidos, as grandes cidades brasileiras, ao longo dos anos 80, refletem em sua dinâmica as conseqüências da crise econômica que resultaram na chamada "década perdida". A queda nos índices de crescimento, as sucessivas crises políticas, o aumento do desemprego e da pobreza, a expansão da violência e da criminalidade são algumas das facetas da crise social que caracterizaram a década passada.

Se a economia ainda não se ajustou completamente aos novos tempos, nem por isso deixam de se revelar aqui alguns efeitos da reestruturação, de forma similar às tendências verificadas para as grandes cidades do mundo. Se ainda não temos "cidades globais", não deixamos de sentir fortemente as conseqüências da inserção do país nos processos de globalização em curso no nível internacional.

Para entender a dinâmica urbana da cidade do Rio de Janeiro nos anos recentes, serão avaliados alguns indicadores de crescimento populacional, os vetores geográficos de expansão, as tendências de estratificação social. Com relação ao uso do solo, serão analisados os níveis de adensamento existentes e as condições de oferta de infraestrutura que viabilizem a expansão ou a intensificação do crescimento urbano.

3.1. Crescimento Populacional e Estratificação Social

O Rio de Janeiro apresentou historicamente um quadro de desenvolvimento urbano marcado por extensas periferias onde vão residir as populações de baixa renda e por forte desigualdade da oferta de infraestrutura e serviços, em benefício dos espaços habitados pelas camadas mais favorecidas. Analisando o caso do Rio, Vetter e Massena[11] identificaram na dinâmica urbana carioca uma matriz perversa de distribuição dos recursos urbanos, que fazia com que os investimentos públicos, escassos, revertessem direta ou indiretamente para as camadas já melhor servidas, de mais alta renda. O modelo de "causação circular" passou a ser considerado pela literatura como característico do nosso padrão de urbanização.

Existem hoje evidências de que este quadro sofreu uma reversão a partir do final dos anos 70. Marques[12], estudando os contratos para execução de serviços pela CEDAE, a partir de 1975, mostra o crescimento dos investimentos nas zonas mais pobres - periferias e favelas -, que passam a ser equivalentes aos realizados nas áreas mais valorizadas (Tabela 1). Essa mudança no padrão histórico de alocação dos investimentos, na década de 80, revertendo em melhoria das condições de vida das populações pobres, não foi exclusiva do Rio de Janeiro. Tem como hipótese explicativa a emergência dos movimentos reivindicativos que, aliada à redemocratização, gerou maior sensibilidade das administrações no atendimento às demandas populares[13].

---

[11]VETTER, D. e MASSENA, R. Quem se Apropria dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infraestrutura Urbana? uma teoria de causação circular. In: Machado da Silva, L. (org.), *Tópicos sobre o Uso da Terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

[12]MARQUES, E. C. *Desigualdades Sociais e Infraestrutura Urbana: a produção dos equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.

[13]Conforme FARIA, V. A Conjuntura Social Brasileira. *Novos Estudos CEBRAP*, 33. São Paulo: CEBRAP, junho de 1992; RIBEIRO, L. C. Q. Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e novos desafios. RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JÚNIOR, O. (org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

Tabela 1 - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Distribuição dos Investimentos Públicos em Saneamento (Valores Absolutos - US$ per capita)

PERÍODO	FAVELAS	PERIFERIA 1	PERIFERIA 2	CENTRO	ZONA SUL
75/78	0	2,15	1,67	0,18	9,50
79/82	8,34	7,26	10,85	4,53	10,43
83/85	2,79	2,46	3,49	2,76	13,51
86/88	13,49	3,87	13,97	2,43	2,99
89/91	5,14	5,35	8,12	0,19	18,76

Periferia 1: N. Iguaçu, Nilópolis, S. Gonçalo e Zona Oeste
Periferia 2: S. João de Meriti e Duque de Caxias
Zona Sul: AP-2 e Barra da Tijuca
Fonte: MARQUES (1993)

Paralelamente, a região metropolitana do Rio de Janeiro sofreu na última década uma forte inflexão no ritmo de crescimento demográfico, apresentando a menor taxa anual de crescimento populacional entre as metrópoles brasileiras (1,1%), entre 1980 e 1991. Estudosmostram a ocorrência de uma significativa evasão populacional[14], com um saldo migratório negativo, na escala metropolitana, de cerca de 580 mil pessoas. Considerando-se apenas o município do Rio, registra-se a evasão de 525 mil pessoas[15], dos quais cerca de 100 mil dirigiram-se para a periferia, principalmente para os municípios de Itaboraí, Maricá, Itaguaí e Mangaratiba, na periferia distante, e, ainda, São Gonçalo e Nova Iguaçu, na periferia consolidada.

Foram identificadas quatro grandes tendências para as mudanças demográficas:

[14]Conforme RIBEIRO, L. C. Q. (coord.). Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.

[15]Uma comparação intercensos mostra um crescimento populacional de cerca de 200.000 pessoas. Estimativas sobre o crescimento vegetativo da população desde 1980 até 1991 já chegam a magnitudes bem superiores, donde se infere que houve um fluxo migratório expressivo para fora da da cidade, e que se expressa em um saldo migratório (imigração menos emigração) negativo.

1. a periferia metropolitana deixa de ser um pólo receptor de migrantes regionais, principalmente do Nordeste e de Minas Gerais, passando a receber população deslocada do núcleo;
2. consolidação e expansão da área conurbada, nos seus quatro eixos: São Gonçalo / Itaboraí / Maricá; Nova Iguaçu / Queimados / Paracambi; Duque de Caxias / Imbariê; e Núcleo / Zona Oeste (Campo Grande e Santa Cruz);
3. fechamento de uma parte da periferia consolidada (área conurbada) compreendida pelos municípios de São João de Meriti e Nilópolis, que apresentaram um nítido fluxo de emigração;
4. periferização extensiva dos municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo.

A partir dos dados da LIGHT - Serviços de Eletricidade S.A. - referentes a novas ligações e desligamentos podem ser inferidas algumas indicações sobre a intensidade das mudanças residenciais em cada área. Estes dados informam sobre o número de famílias que saíram de seu domicílio e o número de famílias que entraram. Não se trata, assim, de uma análise dos fluxos migratórios origem/destino das famílias, e sim das mudanças residenciais que ocorreram em cada área, viabilizando uma análise comparativa entre elas. Pode-se ainda relacionar este processo com o estoque de domicílios na área e com a expansão do parque imobiliário.

Estes dados, para o período 1988 - 1990, mostram que houve um alto número de mudanças (entradas e saídas) na periferia consolidada[16], que concentrou 44% do total de mudanças ocorridas na região metropolitana. Destacam-se os municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, e a Região Administrativa de Bangu. Comparando-

[16]Zona Oeste e Baixada Fluminense.

se o número de mudanças com o estoque existente, verifica-se ainda que na periferia consolidada 51% dos imóveis apresentam um movimento de renovação da ocupação, por entrada ou saída de moradores.

Com relação às entradas e saídas, verifica-se, para o conjunto da Região Metropolitana, um número maior de entradas (59,5% contra 40,5%), o que aponta para um aumento da demanda por moradias. Estendendo-se esta análise às regiões, o núcleo[17] e os subúrbios[18] mostram um certo equilíbrio entre entradas e saídas. Todavia, as RAs da Barra e de Jacarepaguá desviam-se deste padrão, mostrando um forte desequilíbrio com relação ao número de entradas (65%), fenômeno que também se assinala nas periferias consolidada e distante, com percentuais de 62% e 69%. Pode-se concluir assim que estas áreas foram, no período estudado, receptoras de população.

Estas informações apresentam a limitação de estarem referidas a um período curto (1988-1990). Para ampliar o escopo da análise serão examinadas as informações dos Censos Demográficos sobre a distribuição da população e suas taxas de crescimento. Considerar-se-à, inicialmente, a distribuição pelas Áreas de Planejamento[19] (Gráfico 1), sendo depois consideradas as distribuições por Região Administrativa, internamente a cada AP (Tabela 2).

Como se pode ver, é na AP-3 - região correspondente aos subúrbios - que se concentra o maior contingente populacional, alcançando quase 50% da população carioca. Entre as áreas identificadas como receptoras de população, pode-se distinguir duas tendências: a AP-5, com cerca de 25% da população da cidade, é provavelmente um vetor de expansão mais antigo; a AP-4 apresenta ainda uma

---

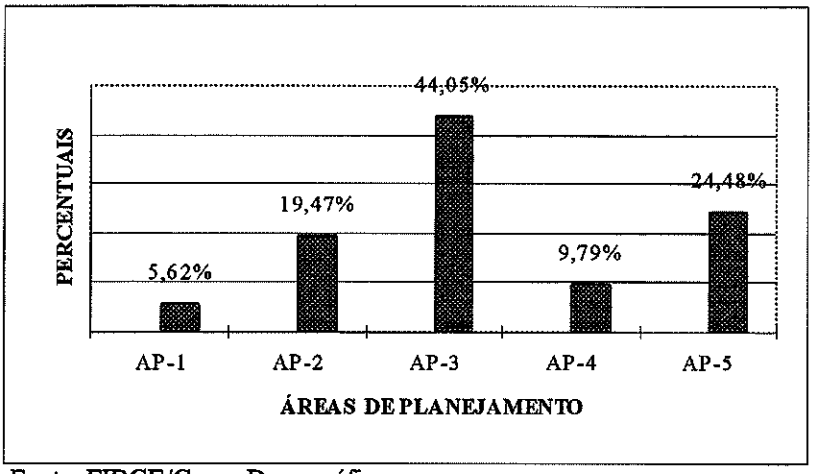
[17]Formado pela Zona Sul, Zona Norte, Centro e pela Região Administrativa da Barra da Tijuca.

[18]Incluindo a Região Administrativa de Jacarepaguá.

[19]Trata-se de uma regionalização da cidade, criada pelo PUB-Rio, e que agrupa as Regiões Administrativas por critérios sócio-econômicos e de continuidade geográfica. Existem cinco Áreas de planejamento (AP): AP-1, que engloba as RAs da Área Central da Cidade; AP-2, Zona Norte e Zona Sul; AP-3, Subúrbios; AP-4, Jacarepaguá e Barra da Tijuca; e AP-5, Zona Oeste (Bangu, Campo Grande e Sta. Cruz).

baixa concentração populacional, o que permite supor que se trata de uma área de expansão, mas de ocupação recente. Entre as áreas estáveis, a região central da cidade (AP-1) caracteriza-se pelo mais baixo percentual (6%).

Gráfico 1 - Rio de Janeiro - Distribuição Populacional por Área de Planejamento (em % - 1991)



Fonte: FIBGE/Censo Demográfico
Obs.: Os percentuais referem-se ao total da cidade.

Analisando-se a distribuição por Regiões Administrativas (Tabela 2), ressalta-se, na AP-5, a RA de Bangu, que concentra o maior percentual de população, com mais de 11%, enquanto as outras RAs, Campo Grande e Santa Cruz, apresentam percentuais menores. Na AP-2 ocorre um certo equilíbrio na distribuição entre as RAs, enquanto na AP-3 as diferenças são maiores. Esta desigualdade na distribuição da população é um dos elementos a serem considerados para pensar as alternativas de adensamento.

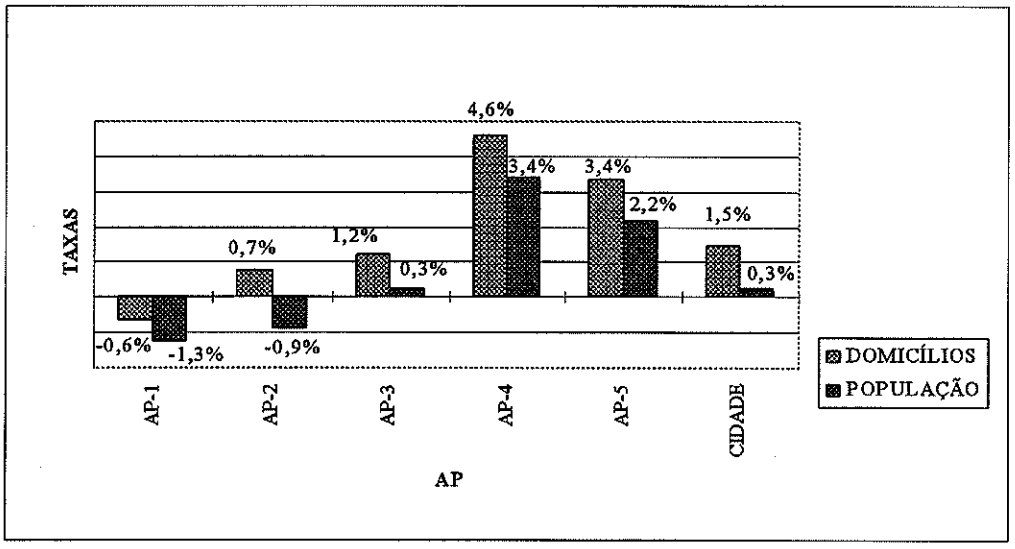
Tabela 2 - Rio de Janeiro - Distribuição Populacional por Região Administrativa e Áreas de Planejamento (1991)

RA	AP	PERCENTUAL
I - Portuária	1	0,83%
II - Centro	1	0,91%
III - Rio Comprido	1	1,49%
VII - São Cristóvão	1	1,49%
XXI - Paquetá	1	0,06%
XXIII - Santa Tereza	1	0,83%
	AP - 1	5,62%
IV - Botafogo	2	4,71%
V - Copacabana	2	3,21%
VI - Lagoa	2	4,15%
VIII - Tijuca	2	3,64%
IX - Vila Isabel	2	3,75%
	AP - 2	19,47%
X- Ramos	3	5,36%
XI - Penha	3	5,97%
XII - Inhaúma	3	3,95%
XIII - Méier	3	7,82%
XIV - Irajá	3	4,01%
XV - Madureira	3	7,10%
XX - Ilha do Governador	3	3,74%
XXII - Anchieta	3	2,68%
XXV - Pavuna	3	3,41%
	AP - 3	44,05%
XVI - Jacarepaguá	4	8,00%
XXIV - Barra da Tijuca	4	1,78%
	AP - 4	9,79%
XVI - Bangu	5	11,27%
XVIII - Campo Grande	5	7,24%
XIX - Santa Cruz	5	4,84%
XXVI - Guaratiba	5	1,13%
	AP - 5	24,48%
Cidade		100,00%

Fonte: IBGE / Censo Demográfico 1991

Para avaliar melhor estes números, é importante que se considere também as taxas de crescimento - populacional e domiciliar - apresentadas ao longo da última década (Gráfico 2 e Tabela 3):

Gráfico 2 - Rio de Janeiro - Crescimento Domiciliar e Populacional por AP (taxas geométricas anuais)
(em % - 1980/1991)



Fonte: FIBGE/Censo Demográfico

Verifica-se uma perda de população nas RAs da AP-1 e AP-2 (Centro e Zona Sul), com exceção de Vila Isabel, que apresenta crescimento a taxas próximas de 0,8% a. a.. A AP-3 (subúrbios) apresenta taxas positivas entre 0,8% e 0,6%, com exceção das RAs da Penha e de Madureira. As taxas mais elevadas são, todavia, as das AP-4 e 5, com a Barra da Tijuca apresentando o maior índice de crescimento, de quase 8% a.a., e a R.A. de Santa Cruz se seguindo com 5,1% a.a.. Estes dados confirmam, em linhas gerais, a tendência de estagnação ou evasão populacional nas áreas mais centrais (AP-1 e AP-2) e também sugerem a existência de pólos dinâmicos da expansão urbana na região Oeste do município, que englobam as AP - 4 e 5. Sugere-se

assim a emergência de novas centralidades que deverão polarizar o crescimento urbano no futuro próximo.

Tabela 3 - Rio de Janeiro - Crescimento Populacional e Domiciliar - Taxas Geométricas Anuais por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1980/1991)

RA	AP	Taxa Geométrica Domicílios	Taxa Geométrica População
I - Portuária	1	0,1%	-1,4%
II - Centro	1	-0,2%	-2,2%
III - Rio Comprido	1	-0,5%	-0,9%
VII - São Cristóvão	1	-0,6%	-0,9%
XXI - Paquetá	1	4,8%	2,1%
XXIII - Santa Tereza	1	-2,2%	-1,4%
	AP - 1	-0,6%	-1,3%
IV - Botafogo	2	0,9%	-1,6%
V - Copacabana	2	-1,4%	-2,1%
VI - Lagoa	2	1,6%	-0,8%
VIII - Tijuca	2	0,8%	-0,3%
IX - Vila Isabel	2	2,2%	0,7%
	AP - 2	0,7%	-0,9%
	AP - 3	1,2%	0,3%
XVI - Jacarepaguá	4	3,9%	2,6%
XXIV - Barra da Tijuca	4	8,4%	7,9%
	AP - 4	4,6%	3,4%
XVI - Bangu	5	2,1%	1,0%
XVIII - Campo Grande	5	2,5%	2,4%
XIX - Santa Cruz	5	6,1%	5,1%
	AP - 5	3,4%	2,2%
Cidade		1,5%	0,3%

Fonte: IPLANRIO - Anuário Estatístico 92/93 - Cidade do Rio de Janeiro
Nota: Não foi incluída nesta tabela a distribuição por RA para a AP-3 pela incompatibilidade dos limites das RAs entre 1980 e 1991.

Vale notar que o crescimento domiciliar supera sistematicamente a expansão demográfica (à exceção de Santa Tereza), principalmente nas AP-1, AP-2 e AP-3. Esta disparidade revela mudanças no padrão de ocupação das moradias,

com redução substancial nos índices de moradores por domicílio em quase todas as RAs[20], refletindo a queda do índice para a cidade, que passa de 3,91 para 3,48 moradores por domicílio (ver Tabela 4),. Estes dados mostram uma alteração no tamanho médio das famílias[21], tendo como implicação o aumento da demanda por moradias.

[20]As exceções são a II, a XII, que se mantém estável, e a XXIII.

[21]Pela redução do número de filhos, pela menor incidência do convívio das famílias ampliadas, ou ainda pelo aumento do número de indivíduos que moram sozinhos.

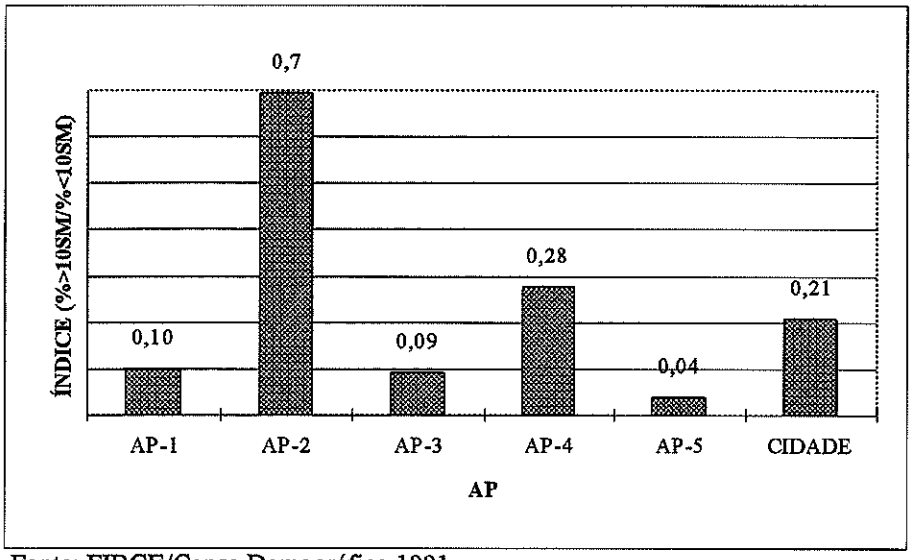
Tabela 4 - Rio de Janeiro - Média de Moradores por Domicílio por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1980/1991)

RA	AP	MORADORES POR DOMICÍLIO		
		1980	1991	Variação
I - Portuária	1	4,18	3,51	-16,0%
II - Centro	1	3,05	3,90	27,8%
III - Rio Comprido	1	3,52	3,36	-4,6%
VII - São Cristóvão	1	3,65	3,53	-3,2%
XXI - Paquetá	1	4,08	3,07	-24,7%
XXIII - Santa Tereza	1	2,84	3,10	9,1%
	AP - 1	21,32	20,47	-4,0%
IV - Botafogo	2	3,68	2,80	-23,9%
V - Copacabana	2	2,82	2,59	-8,1%
VI - Lagoa	2	4,05	3,08	-23,9%
VIII - Tijuca	2	3,58	3,17	-11,6%
IX - Vila Isabel	2	3,8	3,21	-15,6%
	AP - 2	17,93	14,85	-17,2%
X- Ramos	3	4,14	3,67	-11,2%
XI - Penha	3	4,18	3,59	-14,1%
XII - Inhaúma	3	3,59	3,59	0,1%
XIII - Méier	3	3,81	3,36	-11,7%
XIV - Irajá	3	3,03	3,57	17,8%
XV - Madureira	3	5,38	3,54	-34,2%
XX - Ilha do Governador	3	4,05	3,65	-9,8%
XXII - Anchieta	3	1,79	3,76	110,2%
XXV - Pavuna	3	0,00	3,79	0,0%
	AP - 3	29,95	32,52	8,6%
XVI - Jacarepaguá	4	4,14	3,63	-12,4%
XXIV - Barra da Tijuca	4	3,58	3,46	-3,3%
	AP - 4	7,72	7,09	-8,2%
XVI - Bangu	5	4,30	3,81	-11,3%
XVIII - Campo Grande	5	3,94	3,90	-1,0%
XIX - Santa Cruz	5	4,44	3,97	-10,6%
XXVI - Guaratiba	5	0,00	3,93	0,0%
	AP - 5	12,67	15,61	23,2%
Cidade		3,91	3,48	-11,1%

Fonte: IBGE / Censo Demográfico 1991
IPLANRIO - Anuário Estatístico 92/93 - Cidade do Rio de Janeiro

As áreas de crescimento se diferenciam segundo a estratificação sócio-espacial. Para que melhor se perceba esta diferenciação, foi construído um índice de distribuição de renda que mede a razão entre o percentual de população nas faixas acima de 10 salários mínimos, sobre o percentual abaixo desta faixa (Gráfico 3 e Tabela 5). Cabe ressaltar que a média da cidade foi de 0,23, ou seja, a população de renda média - alta e alta (acima de 10 SM) corresponde a 23% da população de renda média - baixa e baixa (abaixo de 10 SM).

Gráfico 3 - Rio de Janeiro - Índices de Distribuição de renda por AP (1991)



Fonte: FIBGE/Censo Demográfico 1991
Obs.: Os dados se referem à distribuição dos domicílios segundo a "renda do chefe".

Tabela 5 - Rio de Janeiro - Índices de Concentração de Renda por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1991)

RA	AP	ÍNDICE
I - Portuária	1	0,03
II - Centro	1	0,10
III - Rio Comprido	1	0,13
VII - São Cristóvão	1	0,05
XXI - Paquetá	1	0,11
XXIII - Santa Tereza	1	0,15
	AP - 1	0,09
IV - Botafogo	2	0,75
V - Copacabana	2	0,74
VI - Lagoa	2	0,94
VIII - Tijuca	2	0,57
IX - Vila Isabel	2	0,47
	AP - 2	0,69
X- Ramos	3	0,04
XI - Penha	3	0,05
XII - Inhaúma	3	0,18
XIII - Méier	3	0,09
XIV - Irajá	3	0,06
XV - Madureira	3	0,22
XX - Ilha do Governador	3	0,03
XXII - Anchieta	3	0,02
XXV - Pavuna	3	0,04
	AP - 3	0,08
XVI - Jacarepaguá	4	0,15
XXIV - Barra da Tijuca	4	1,21
	AP - 4	0,27
XVI - Bangu	5	0,04
XVIII - Campo Grande	5	0,04
XIX - Santa Cruz	5	0,02
XXVI - Guaratiba	5	0,03
	AP - 5	0,03
Cidade		0,20

Fonte: IBGE / Censo Demográfico 1991

Nota 1 - O índice é calculado dividindo-se a proporção de população com renda maior que 10 salários mínimos pela proporção de população com renda menor que 10 salários mínimos.

Nota 2 - Distribuição dos domicílios segundo a renda do chefe.

A AP-2 é a região da cidade com a maior presença das camadas de nível de renda superior, e a AP-1 aparece como uma das regiões de maior predominância de população de baixa renda, principalmente na RA Portuária. Na AP-3, o Méier e a Ilha do Governador se destacam, sendo que a Ilha apresenta um índice superior à média da cidade, enquanto as outras RAs situam-se bem mais abaixo.

Os dados mais significativos, todavia, são os que dizem respeito aos índices de concentração de renda nas áreas de fronteira da expansão urbana, pois eles indicam as tendências futuras. Observou-se forte estratificação e segregação social no espaço, que aponta, como tendência, para um processo de *gentrification*[22]. Se a AP-2 e a AP-5 aparecem nas duas pontas da escala da distribuição de renda, a disparidade é ainda maior quando se considera o índice encontrado na RA da Barra da Tijuca, única região da cidade onde a população de renda superior é maior que a de baixa renda, comparado com a média da chamada Zona Oeste. Considerando-se que estas áreas são aquelas que apresentam maiores indicadores de crescimento populacional, verifica-se que estes dois pólos crescem atendendo a estratos sociais diferentes. Ou seja, o **Rio de Janeiro pobre** cresce para a Zona Oeste, enquanto o **Rio de Janeiro rico** cresce para a Barra da Tijuca.

Estes indicadores mostram, enfim, que a dinâmica urbana recente aponta, tendencialmente, para o aprofundamento da segregação social no espaço, podendo transformar o Rio, definitivamente, em uma **cidade partida**[23]. Se se leva em conta que a esta divisão da cidade corresponde um determinado padrão de engajamento associativo[24], onde as regiões de mais alta renda concentram as formas de associativismo corporativo e político-partidário, pode-se concluir que, à falta de políticas mais efetivas, corre-se o risco de uma reinstauração do modelo de causação

---

[22]Refere-se a fenômenos de apartação social, em que certas áreas da cidade são ocupadas por estratos sociais de alta renda, enquanto os mais pobres são expulsos, passando a ocupar espaços segregados.

[23]Conforme VENTURA, Z. *A Cidade Partida.* São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

[24]Conforme RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JR., O. Associativismo e Participação no Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ, 1995.

circular, com as regiões habitadas pela elite podendo pressionar mais direta e fortemente os poderes públicos pelos investimentos em equipamentos e serviços urbanos, invertendo as tendências redistributivas identificadas para a década de 80. Tal estado de coisas só viria a reiterar e aprofundar o processo de apartação, com conseqüências imprevisíveis sobre a ordem social.

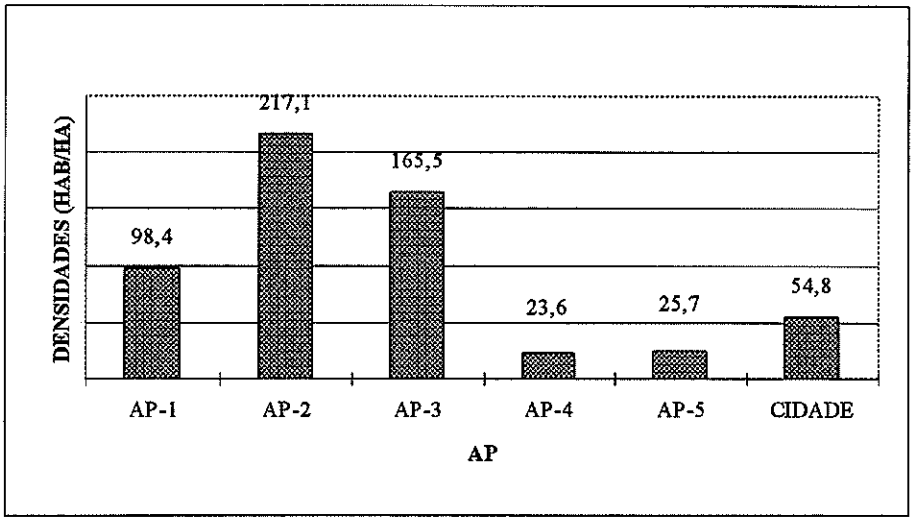
Na elaboração de uma política indutora ou regulatória do uso do solo, é necessário ter em mente o significado - em termos das repercussões sobre a estrutura social - das opções assumidas. As estratégias adotadas implicam privilegiar uma ou outra parcela da população. A questão básica, que irá articular os interesses e as pressões dos agentes sociais em relação à ação do Estado, será a da desigualdade da oferta de infraestrutura entre as diferentes áreas da cidade. Em princípio, uma ação que vise atuar na contra-corrente das tendências à apartação deveria estabelecer prioridades para o investimento público nas áreas mais carentes, buscando assim uma homogeneização das condições básicas de vida na cidade.

Esta opção, todavia, passa ainda por uma avaliação dos custos representados pelas opções básicas de crescimento - extensão ou intensificação do uso do solo. Para que se tenha um quadro mais claro das possibilidades e limites que se colocam para cada alternativa, é necessário fazer uma análise mais aprofundada sobre os níveis de densidade já existentes e as limitações referentes à questão ambiental, à defesa do patrimônio e à oferta de infraestrutura, de que trataremos na próxima seção.

3.2. Densidades

Os indicadores relativos às densidades habitacionais estão apresentados abaixo (Gráfico 4 e Tabela 6). Os índices mais elevados se concentram nas RAs da AP-2 , variando entre 100 e 350 hab./ha. As áreas que apresentam densidades médias, sugerindo possibilidades de adensamento, são as da AP-3 (subúrbios). As baixas densidades encontradas nas AP - 4 e 5 revelam, mais uma vez, como estas regiões vêm se configurando como as fronteiras de expansão urbana na cidade. Estas áreas combinam elevados índices de crescimento com baixa densidade. Isto sugere a importância da oferta fundiária como condicionante do processo de expansão urbana, o que se confirma com os dados sobre distribuição dos terrenos vazios (Gráfico 5):

Gráfico 4 - Rio de Janeiro - Densidades Populacionais por AP (1991)



Fonte: FIBGE/Censo Demográfico
Obs.: São descontadas, no cálculo das áreas territoriais, as áreas acima da cota de 100m, rios e lagoas.

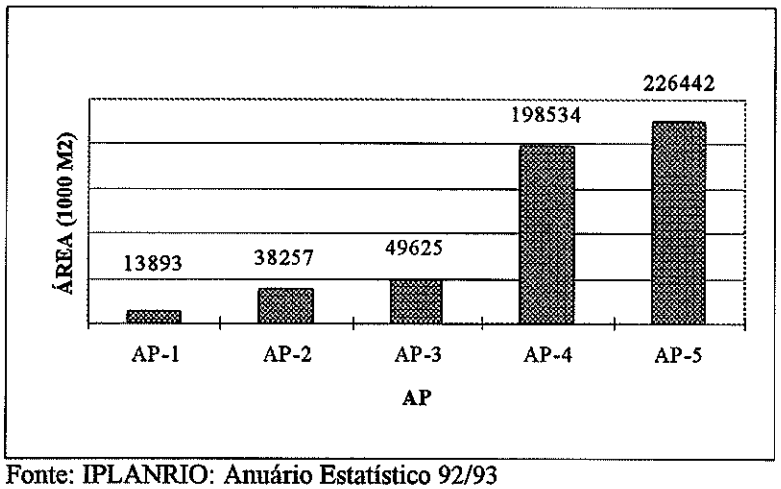
Tabela 6 - Rio de Janeiro - Densidades Demográficas Líquidas por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1991)

RA	AP	DENSIDADE DEMOGRÁFICA LÍQUIDA
I - Portuária	1	52,2
II - Centro	1	76,1
III - Rio Comprido	1	171,2
VII - São Cristóvão	1	151,6
XXI - Paquetá	1	22,1
XXIII - Santa Tereza	1	198,9
	AP - 1	98,4
IV - Botafogo	2	107,8
V - Copacabana	2	238,6
VI - Lagoa	2	192,8
VIII - Tijuca	2	350,7
IX - Vila Isabel	2	278,4
	AP - 2	217,1
X- Ramos	3	168,6
XI - Penha	3	123,3
XII - Inhaúma	3	154,0
XIII - Méier	3	173,2
XIV - Irajá	3	142,2
XV - Madureira	3	137,5
XX - Ilha do Governador	3	46,7
XXII - Anchieta	3	100,3
XXV - Pavuna	3	103,2
	AP - 3	165,5
XVI - Jacarepaguá	4	44,9
XXIV - Barra da Tijuca	4	7,7
	AP - 4	23,6
XVI - Bangu	5	15,8
XVIII - Campo Grande	5	69,5
XIX - Santa Cruz	5	30,0
XXVI - Guaratiba	5	4,7
	AP - 5	25,7
Cidade		54,8

Fonte: IPLANRIO / Anuário Estatístico 92/93 - Cidade do Rio de Janeiro

Nota - As densidades Líquidas são calculadas descontando-se das áreas territoriais aquelas acima da cota de 100m, rios e lagoas.

Gráfico 5 - Terrenos Vazios por AP (área x 1000 m² - 1991)



Fonte: IPLANRIO: Anuário Estatístico 92/93

Tomando por base os dados apresentados, é possível estabelecer uma classificação das regiões da cidade, tendo em vista seu estágio no ciclo de vida e considerando-se a seqüência ideal loteamento → urbanização → ocupação → densificação → verticalização:

Áreas Consolidadas: O ciclo de ocupação se completou claramente na AP-2, que apresenta as densidades mais elevadas de toda a cidade. Como veremos no próximo item, a seqüência do ciclo se dá com a transformação de parte da área residencial em comercial. Alguns bairros da AP-3 também podem ser enquadrados neste tipo, embora os índices gerais, inferiores aos da AP-2, sugiram a possibilidade de adensamento.

Áreas Estagnadas: O ciclo de ocupação permanece com baixa densidade nas RAs de Irajá, Madureira e Penha.

Áreas "em Decadência": A área central, que vem perdendo população, e que tem um parque imobiliário muito antigo, principalmente consideradas as Ras I e II.

Áreas em Expansão: A RA de Vila Isabel na AP-2, e as RAs do Méier e da Ilha do governador, na AP-3, que têm apresentado altos índices de crescimento populacional e adensamento.
Áreas de Fronteira: As AP-4 e 5 que, por apresentarem ainda grande oferta de terras livres, configuram-se como as áreas de expansão por excelência.

3.3. Adensamento e Infraestrutura

As conclusões a que se chegou neste trabalho são similares às avaliações elaboradas pelo Plano Diretor do Rio de Janeiro[25], sobre as possibilidades de redistribuição da população e de controle do crescimento urbano. Segundo a análise feita então, a região da AP-2 encontra-se já saturada, com problemas substantivos de esgotamento da infraestrutura. Os limites colocados para o adensamento nas demais APs estão dados principalmente pela oferta de transportes, esgotamento sanitário e drenagem.

Com relação aos transportes, estudo desenvolvido quando da elaboração do Plano Diretor[26], com aplicação de modelos matemáticos para otimização dos fluxos moradia-trabalho, a partir do sistema de transportes existente, revelou graves problemas, cujo equacionamento depende de investimentos públicos em transportes de massa. Assim, o adensamento de áreas como a AP-3 revela-se problemático, pois aumentaria fluxos já em vias de saturação. Da mesma forma, a continuidade da expansão em direção à Barra da Tijuca e Zona Oeste tem reflexos sobre a saturação do sistema de transportes. Os estudos mostram que não podem ser ignoradas as necessidades de redirecionamentro do sistema de transportes, com ampliação dos sistemas coletivo e de massas.

---

[25]Conforme PREFEITURA Municipal do Rio de Janeiro. Plano Diretor - Relatório. Rio de Janeiro: mimeo, s/ data; Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1992.

[26]PREFEITURA Municipal do Rio de Janeiro. Resumo do Modelo de Uso do Solo e Transportes. Rio de Janeiro: mimeo, 1991.

O sistema de esgotamento sanitário[27] da cidade é antigo, estando 74% da cidade atendida pelo sistema separador absoluto e 11% pelo sistema unitário. O esgoto praticamente não é tratado[28] e esta situação tem gerado graves problemas ambientais, contaminando cursos d'água, lagoas, a Baía de Guanabara e a orla marítima. Os dados relativos à distribuição geográfica dos domicílios ligados à rede mostram que a AP-4 e a AP-5 apresentam a situação mais desfavorável, principalmente a última, com 37% dos domicílios sem ligação com a rede. Na AP-3, com 4% de domicílios fora da rede, a situação é mais favorável. A AP-1 e a AP-2 apresentam-se com índices de 1% e 0,18% respectivamente.

A questão da drenagem reflete as características do sítio e da história da ocupação da cidade, com drenagem e secamento de pântanos e ocupação dos fundos de vale. As dificuldades de escoamento se acentuam em períodos de grande pluviosidade, e devido aos percursos em extensas áreas planas e de baixas cotas. É particularmente delicada, nesse sentido, a situação dos bairros situados no eixo do sistema Faria-Timbó, na AP-3. Outros pontos de estrangulamento do sistema são a Praça da Bandeira, o canal do Mangue, na AP-1, os rios Carioca e Maracanã/Joana, na AP-2. Por outro lado, deve-se considerar que grande parte dos loteamentos da AP-4 e 5 não dispõem de redes de micro-drenagem instalada.

As possibilidades de adensamento se colocam então, principalmente, nas áreas da AP-3 (subúrbios), onde as densidades médias não são tão elevadas, e que já apresentaram taxas de crescimento elevadas na última década. Todavia, os problemas localizados de infraestrutura - principalmente drenagem - e a questão do

---

[27]As considerações que se seguem estão baseadas em Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro. Plano Diretor: Relatório. Rio de Janeiro: mimeo, s/ data.

[28]Existem stações de tratamento apenas na Penha e em Irajá, na região da bacia da Baía de Guanabara, atendendo a 18% dos domicílios. Os Bairros da Zona Sul e Zona Norte têm seus esgotos lançados diretamente ao mar através do interceptor oceânico. As áreas situadas na região da bacia da Baía de Sepetiba não dispõem de qualquer forma de tratamento.

estrangulamento dos transportes devem ser superados para que este adensamento não venha a criar maiores problemas.

Outra alternativa, também levantada nos estudos efetuados para o Plano Diretor, é a conversão de imóveis comerciais em residenciais nas áreas centrais, que teria como virtude, além do aproveitamento da infraestrutura instalada, atuar no contra-fluxo das tendências predominantes de transporte. Os dados de crescimento mostram, porém, que esta decisão implicaria a necessidade de se desenvolverem políticas específicas para aumentar a atratividade desta região, que não aparece significativamente no mapa das preferências dos cariocas, como local de moradia.

3.4. Conclusões

Podemos agora sintetizar as principais conclusões da análise efetuada sobre a dinâmica urbana no Rio de Janeiro:

- Ao longo da década de 80, reduziu-se a participação das grandes metrópoles no crescimento da população brasileira. A Região Metropolitana do Rio de janeiro, juntamente com a de São Paulo, contribuiu para isto de forma decisiva. A dinâmica demográfica da cidade do Rio Janeiro determinou, por sua vez, a tendência metropolitana, tanto pela extraordinária diminuição da sua taxa de crescimento como por um saldo migratório negativo de cerca de 150.000 pessoas.

- Na cidade, a distribuição espacial da população se reorganizou. Embora os subúrbios continuem a concentrar quase a metade da população residente, as taxas de crescimento mais elevadas se encontram no eixo Centro-Oeste, correspondente às regiões administrativas de Jacarepaguá, Barra da Tijuca, Bangu, Campo Grande e Santa Cruz. As RAs do Leblon, Copacabana, Botafogo e Tijuca perdem população.

- Estes fatos sugerem a emergência de novos pólos de atração de população, novas centralidades, a partir das quais se organizará o crescimento e a estruturação da cidade daqui por diante.

- As áreas que apresentaram os maiores índices de crescimento populacional são as que têm menor densidade e maior concentração de terrenos vazios, com exceção da RA de Guaratiba, o que sugere que a expansão da cidade na última década se deu mais pela incorporação de áreas de fronteira da malha urbana e menos pelas densificação das regiões já ocupadas.

- A expansão urbana na década de 80 acentuou a tendência de segregação sócio-espacial verificada nos anos 70, especialmente na segunda metade. Observou-se também o movimento de polarização da estrutura urbana entre dois espaços: o primeiro, ocupado por uma população composta por grande contingente de camadas de alta renda e pequena presença de pessoas de baixa renda - a Barra da Tijuca; o segundo apresenta uma situação exatamente inversa - a Zona Oeste. Essas constatações nos levam a concluir que há fortes indícios de que está em constituição um padrão de elevado grau de exclusão social nas áreas de expansão. Barra da Tijuca e Zona Oeste materializam no espaço o modelo da "cidade partida".

- A forte tendência do crescimento da Barra da Tijuca verificada nos últimos anos da década de 80 significa a acumulação de fortes pressões sobre o poder público para a realização de investimentos urbanos nesta área da cidade. Como os recursos públicos não são ilimitados, estão se criando condições para a restauração do modelo regressivo de distribuição dos investimentos urbanos prevalecente na década de 70, parcialmente superado na década 80. Tal análise é corroborada pelos resultados do estudo sobre a participação social no Rio de Janeiro, onde se observam que o associativismo do tipo corporativo-partidário está mais fortemente presente nas áreas que concentram maiores contigentes populacionais de alta renda,

em contraposição ao comunitário-religioso mais incidente nas áreas ocupadas pelas camadas pobres.

- Considerando-se os níveis de densidade e a infraestrutura instalada, observa-se que as únicas áreas passíveis de alguma densificação estão na zona suburbana. Entretanto, é necessário realizar investimentos complementares em transportes, drenagem e esgotamento sanitário.

- A renovação no centro da cidade, com a conversão de imóveis comerciais em residenciais, é positiva do ponto de vista da infraestrutura. Todavia, isto implica um redirecionamento das tendências espontâneas de crescimento da cidade, através de políticas específicas do governo municipal.

A questão que se coloca, frente a estas conclusões preliminares, é a de como enfrentar os problemas de infraestrutura que se colocam para a expansão nestas áreas, ou, alternativamente, como reverter estas tendências densificando mais as regiões do subúrbio e da área central. Para responder a estas perguntas torna-se necessário entender a dinâmica de atuação da produção empresarial de moradias, na cidade, nos anos recentes.

4. DINÂMICA URBANA E FORMAS DE PRODUÇÃO DA MORADIA NO RIO DE JANEIRO

O objetivo desta seção é apresentar alguns dados que permitam refletir sobre o peso do setor empresarial no conjunto das formas de provisão de moradias[29]. Para tanto, serão cruzados os dados sobre a produção empresarial, levantados pela ADEMI, com os dados do Censo Demográfico de 1980 e 1991, do cadastro imobiliário do município, e, ainda, com as informações da Light. Cada uma destas fontes apresenta problemas particulares de análise[30], o que nos leva a sugerir que os números apresentados a seguir sejam tomados como estimativas.

Cerca de 36% da produção dos domicílios na cidade tem caráter empresarial (Gráfico 6). Mesmo considerando-se que uma parte importante da produção francamente empresarial não seja captada pelo levantamento da ADEMI[31], pode-se supor que entre 50% e 60% das residências novas surgidas na cidade ao longo dos anos 80 foram construídas sob outras formas de produção - estatal, auto-produção, por encomenda - ou a partir de mecanismos comerciais informais. Nota-se que a produção empresarial é mais importante na AP-2[32], onde, como já vimos, se

---

[29]Inexistem dados que permitam configurar de forma clara o peso de cada forma de produção no total das habitações produzidas na cidade. A partir de informações sobre o setor empresarial serão formuladas algumas hipóteses sobre as outras formas.

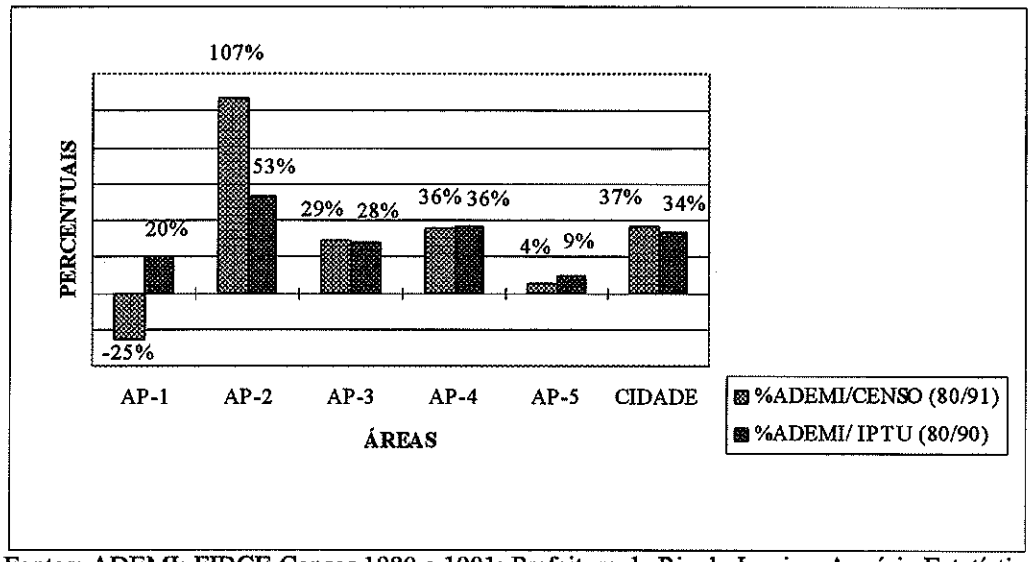
[30]Os dados do Censo informam sobre os domicílios efetivamente ocupados, não sendo computados aqueles que se apresentavam fechados no momento do levantamento. Sobre estes dados pesam ainda alguns problemas relativos às modificações nos limites oficiais das Regiões Administrativas, o que nos levou a excluir algumas RAs da análise. Os dados do cadastro imobiliário para o IPTU não têm uma atualização permanente, sendo falhos principalmente nas regiões mais pobres. Os dados da Light parecem ser os mais fidedignos, mas só foi possível contabilizar o período 1988/1990.

[31]Ana Lucia Britto, estudando a Zona Oeste, e comparando as informações da ADEMI com os dados do Registro de Imóveis, conclui que parte significativa dos lançamentos na região não foi considerada pela ADEMI. É plausível supor, todavia, que nas áreas mais centrais a cobertura da ADEMI seja mais completa. Ver BRITTO, A. L. *Novas Formas de Produção Imobiliária na Periferia: o caso da Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990.

[32]Curiosamente, a comparação com o Censo na AP-2 revelou mais de 100% para a produção da ADEMI. Isto pode ser explicado pelo fato de os imóveis produzidos não terem sido ainda ocupados, permanecendo fechados e não sendo computados. Outra explicação possível é que haja ocorrido uma transformação de uso dos imóveis residenciais, apenas parcialmente compensada pela produção de imóveis novos. Este fato é o que provavelmente explica os resultados encontrados na AP-1. Ressalte-se todavia que existe uma diferença significativa entre os dados do Censo e do Cadastro Imobiliário.

concentram as faixas de maior renda, e torna-se menos significativa nas regiões mais pobres e periféricas onde predominam outras formas de produção.

Gráfico 6 - Rio de Janeiro - Participação da Produção Empresarial no Total de Domicílios



Fontes: ADEMI; FIBGE Censos 1980 e 1991; Prefeitura do Rio de Janeiro: Anuário Estatístico

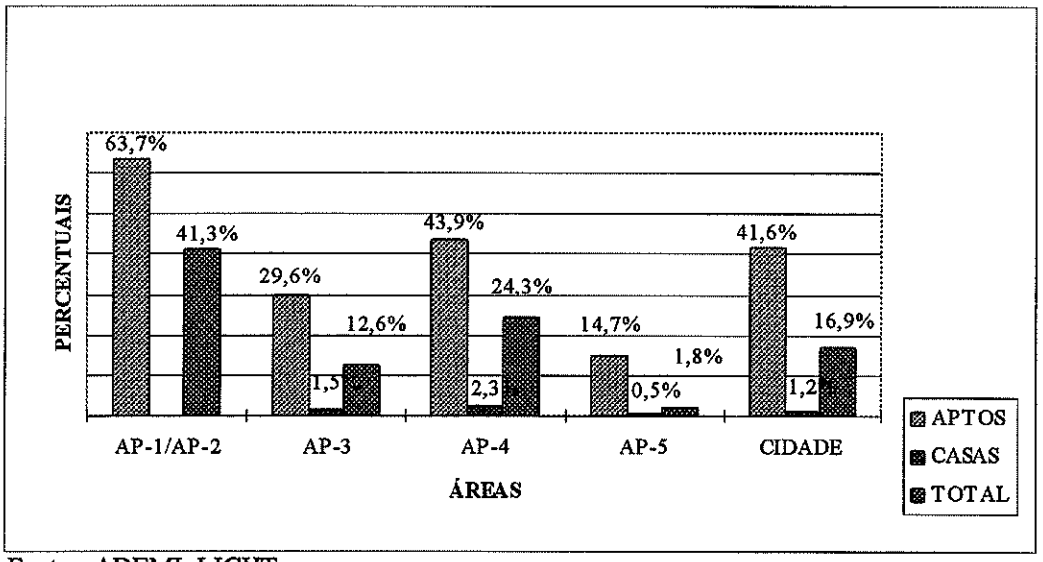
De acordo com os dados da Light, que cobrem apenas o período mais recente (1988-1991), a participação da produção empresarial atinge apenas cerca de 17% do total (Gráfico 7).

No entanto, tomando-se apenas os apartamentos, vemos que este percentual se eleva a mais de 40%, sendo superior a 60% nas AP-1 e AP-2. O conjunto de moradias caracterizadas como "apartamento"[33] pode ser produzido a partir de três outras formas, fora do sistema de produção empresarial: pelo Estado - conjuntos habitacionais -, pelo sistema de cooperativas ou por sistemas informais de produção habitacional. Estudo de caso desenvolvido sobre a favela pertencente ao Complexo da Maré mostra a produção sistemática de unidades residenciais, verticalizadas,

[33]Segundo metodologia adotada pela Light, "apartamento"é definido como a edificação que contenha mais de uma unidade autônoma na mesma construção, com acesso comum.

construídas inicialmente sobre a moradia do proprietário original, para aluguel[34]. Existem indícios de que este modelo seria bastante comum nas áreas populares, revelando uma dinâmica na produção de moradias, fora dos mecanismos formais, dificilmente captada pelas estatísticas. Este sistema é mais importante nas regiões mais pobres e parece atender a parcela expressiva da demanda popular por moradias.

Gráfico 7 - Participação da Produção Empresarial no Total de Domicílios por Tipo de Unidade



Fontes: ADEMI; LIGHT

Assim, a produção empresarial cobre apenas um segmento do mercado habitacional carioca. Qualquer política para redirecionamento desse mercado passa por uma consideração dos interesses e estratégias destes agentes diversificados que atuam no mercado. Caso contrário, corre-se o risco de, mais uma vez, produzir-se uma política limitada à cidade formal, legal, deixando de lado a outra metade da "cidade partida".

Tomando-se as informações desagregadas por RA, este quadro se complexifica (Tabelas 7 e 8).

[34]Conforme Correia, V. "A Verticalização em uma Favela Carioca: estudo de caso". Monografia. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992.

Tabela 7 - Rio de Janeiro - Participação da Produção Empresarial no Crescimento Domiciliar por Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (1980/1991)

RA	AP	% ADEMI / Censo (80/91)
I - Portuária	1	0%
II - Centro	1	0%
III - Rio Comprido	1	0%
VII - São Cristóvão	1	0%
XXI - Paquetá	1	0%
XXIII - Santa Tereza	1	0%
	AP - 1	-25%
IV - Botafogo	2	99%
V - Copacabana	2	0%
VI - Lagoa	2	49%
VIII - Tijuca	2	133%
IX - Vila Isabel	2	55%
	AP - 2	107%
	AP - 3	29%
XVI - Jacarepaguá	4	20%
XXIV - Barra da Tijuca	4	75%
	AP - 4	36%
XVI - Bangu	5	3%
XVIII - Campo Grande	5	12%
XIX - Santa Cruz	5	2%
XXVI - Guaratiba	5	0%
	AP - 5	4%
Cidade		37%

Fonte: ADEMI
IPLANRIO / Anuário Estatístico 92/93 - Cidade do Rio de Janeiro
Nota: Não foi incluída nesta tabela a distribuição por RA para a AP-3 pela incompatibilidade dos limites das RAs entre 1980 e 1991.

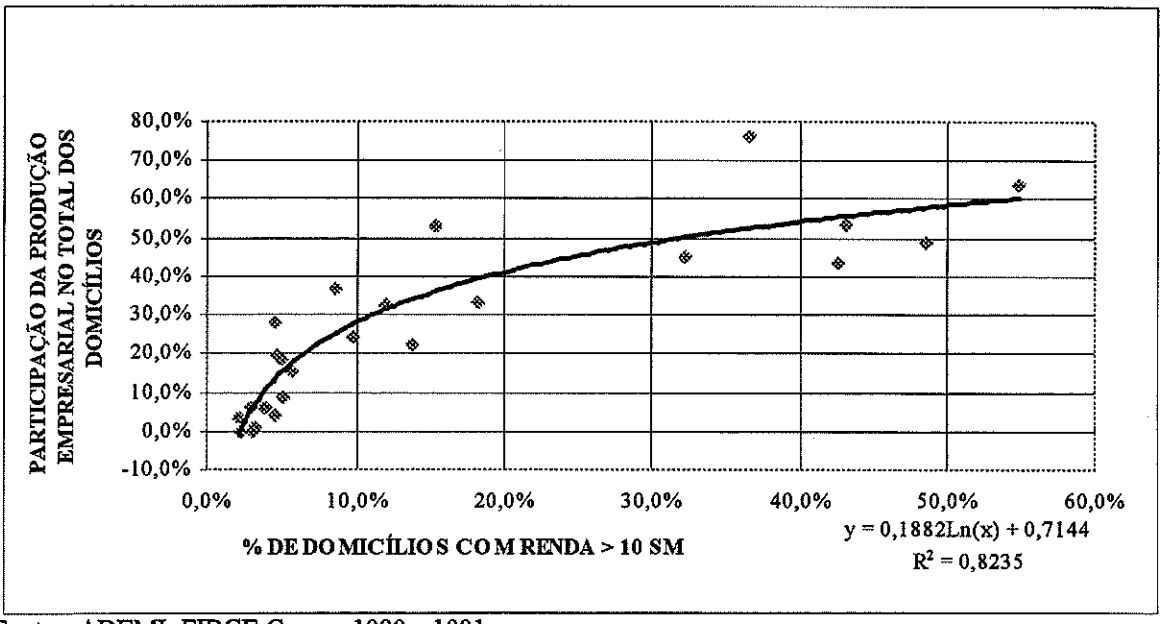
Em algumas RAs, a participação da produção empresarial é bastante significativa, respondendo por 80% a 100% do crescimento domiciliar. Isto se dá na Tijuca, e em Botafogo. Na Barra da Tijuca, o índice é um pouco menor (75%), provavelmente correspondendo o restante à produção por encomenda de casas nos loteamentos ou condomínios horizontais que proliferam na região. Este raciocínio é válido ainda para as diferenças identificadas nas outras RAs da AP-2. O Méier destaca-se na AP-3, atingindo índices de participação da produção empresarial semelhantes aos da AP-2. Já as regiões de Jacarepaguá, Bangu e Campo Grande,

que concentraram elevados índices de crescimento populacional, o fizeram com pouca participação da produção empresarial.

Se considerarmos os indicadores de distribuição de renda analisados anteriormente, podemos concluir que a produção empresarial é responsável basicamente pela provisão do mercado de renda alta e média-alta. Os lugares para onde a cidade cresceu, de forma mais significativa, são ocupados por uma população de renda mais baixa que adota outras alternativas como forma de suprir suas carências habitacionais.

Esta suposição é confirmada através de uma análise estatística que mede a correlação entre a participação da produção empresarial no crescimento domiciliar e a concentração de renda (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Correlação entre a Participação da Produção Empresarial no Total dos Domicílios, por RA, com os Percentuais de Domicílios com Renda maior que 10 SM



Fontes: ADEMI; FIBGE Censos 1980 e 1991.

Notas: Considerou-se, como nos casos anteriores, a "renda do chefe", para 1991.
Foram excluídas do cálculo as RAs de Paquetá e Santa Tereza que, por limitações institucionais, apresentam pouca representatividade da produção empresarial.
A participação da produção empresarial sobre o crescimento domiciliar foi tomada a partir dos dados

do Cadastro Imobiliário, já que os resultados do Censo apresentavam muitos valores negativos, dificultando a análise.

Nota-se uma forte correlação entre as duas variáveis, indicando que, quanto maior a presença de população de renda alta ou média-alta na população total da Região Administrativa, maior a importância da produção empresarial no conjunto do crescimento domiciliar da RA. A produção empresarial tende, assim, a não apenas trabalhar com as faixas de maior poder aquisitivo, como também a privilegiar as áreas que apresentem uma maior concentração desta população em relação aos setores mais pobres. A produção empresarial, assim, reproduz e aprofunda os processos de segregação social no espaço.

Concluindo, pode-se tomar das considerações acima a conseqüência de que o mercado é estratificado, respondendo a produção mais "moderna" (empresarial) por cerca de 40% do total da provisão habitacional, e concentrando-se nos segmentos - e nas áreas - de maior renda. A partir destas considerações iniciais, uma análise mais fina deste setor, analisando suas características gerais e as mudanças observadas ao longo da última década, permitirá uma melhor compreensão de sua importância na dinâmica urbana do Rio de Janeiro, no período recente.

4.1. Dinâmica Urbana e Produção Empresarial

4.1.1. Características gerais dos empreendimentos: flutuações no tempo

A década de 80 apresenta uma conjuntura bastante particular para o comportamento da atividade imobiliária. Ela se inicia ainda no bojo do grande *boom* da década de 70, quando o crescimento econômico e as possibilidades abertas pelo Sistema Financeiro de Habitação tornaram possível uma expansão substancial do

mercado, centrado no atendimento às camadas médias[35]. A oferta de moradias continuou a crescer, mesmo quando (em 1982) a crise econômica já se instalara no país e o governo adotava medidas recessivas[36]. Essa defasagem entre o comportamento econômico global e a atividade imobiliária se justifica pelo fato de o SFH continuar captando recursos e financiando imóveis, ainda durante cerca de dois anos. A crise atingirá o mercado do Rio de Janeiro já em 1983, chegando ao seu ponto mais crítico em 1984, refletindo o processo de crescente insolvência do sistema de financiamento.

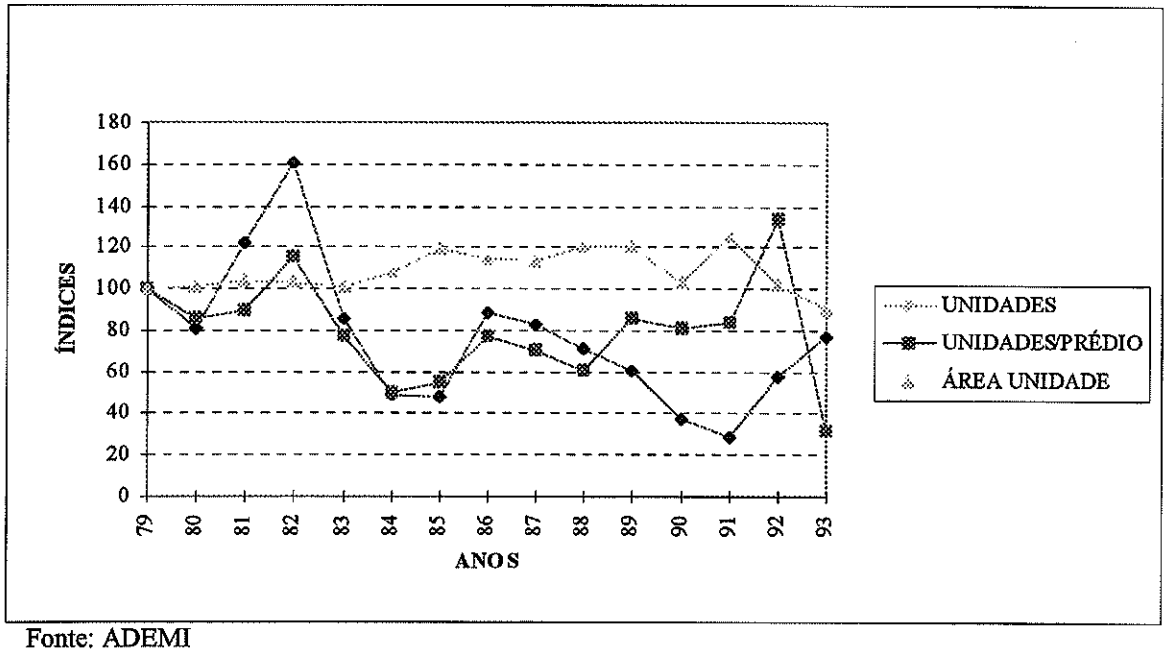
O mercado de moradias alterna ciclos de crescimento e crise. O período 83/84 é o de maior queda na produção na década de 80, só sendo superado pelos resultados de 90/91, anos em que o mercado foi duramente atingido pela instabilidade política e pelas medidas econômico-financeiras do governo Collor (Gráfico9). Nota-se ainda que, após a primeira crise do período estudado, o mercado se recupera em 1986, influenciado pelo Plano Cruzado, e mantém uma dinâmica relativamente estável (em termos de número de unidades lançadas), mesmo após esgotados seus efeitos. Esta recuperação será afetada pela crise de 90/91, mas a oferta volta a crescer em 1992. O patamar atingido nos ciclos de crecimento, todavia, é ainda bastante inferior aos resultados de 1982.

---

[35]Os recursos do SFH, ligados à captação das cadernetas de poupança, ou letras imobiliárias, eram aplicados em empreendimentos destinados a famílias de mais de cinco Salários Mínimos de rendimentos. Para os setores de menor renda, eram utilizados recursos do FGTS, em obras realizadas pelas Companhias Estaduais de Habitação (as CEHABs).

[36]Até 1985, a política econômica adotada, com reflexos sobre os níveis de emprego e renda e sobre a taxa de juros e o mercado financeiro, terá fortes efeitos sobre a atividade imobiliária. Para uma avaliação mais completa das relações entre o ciclo econômico e as flutuações do mercado, ver FERRAZ FILHO, G. T. Considerações sobre a Oferta de Imóveis Novos na Década de 80. In: RIBEIRO, L. C. Q. e LAGO, L. C. *Acumulação Urbana e a Cidade: impasses e limites da produção capitalista de moradias no Brasil*. Rio de Janeiro: IPUUR/UFRJ, 1992.

Gráfico 9 - Rio de Janeiro - Indicadores de Dinâmica do Mercado Imobiliário (1979/1993)



Fonte: ADEMI

Desde a crise de 83/84, o que se verifica é uma adequação ao fim do SFH com a introdução, pelos agentes imobiliários, de novos mecanismos de financiamento, basicamente através de recursos próprios, tanto para a execução da obra quanto para a comercialização das unidades. Este novo padrão não pode, evidentemente, trabalhar com o longo prazo anteriormente vigente, o que leva a um aumento do valor das prestações e uma redução acentuada da demanda efetiva. O nível de atividade do mercado passa assim a ser regulado, mais fortemente ainda, pela capacidade de poupança do comprador, ou seja, pelas possibilidades de mobilização de uma demanda de alta renda, para uso como moradia, ou para investimento.

A reação à crise do sistema de financiamento não se faz, então, apenas pela redução da oferta, mas também pela mudança de seu perfil: uma redução no porte

dos empreendimentos, com comportamento inverso nas fases expansivas. É interessante notar que, superada a crise de 83/84, os portes médios vão apresentando uma tendência à ampliação, sugerindo que a reestruturação do mercado possibilitou uma maior capacidade de investimento aos produtores individuais (Gráfico 9)[37].

Já com relação ao tamanho das unidades lançadas, a saída da crise se deu com um aumento do tamanho das unidades que passam de um patamar médio de 75 m² para cerca de 85 m², passando a oscilar fortemente no final do período. Este indicador sugere uma diversificação do mercado em que as unidades maiores passam a ter um peso mais expressivo na composição da "cesta de ofertas"[38]. A ampliação da oferta de unidades maiores durante os períodos de crise é um possível indício de um processo de elitização do mercado, como adaptação às necessidades de atingir uma demanda de maior poder aquisitivo e de se auto-financiar. Este processo foi confirmado através de entrevistas com incorporadores, em que se ressaltou a emergência de um modelo de financiamento alternativo para a crise do SFH: a construção em sistema de "condomínio fechado" (chamada em São Paulo de "preço de custo").

As tendências observadas com relação aos preços revelam como esse mercado apresenta a particularidade de reagir em função das flutuações da demanda, mas com um certo descompasso, dado o tempo de realização dos empreendimentos. De uma maneira geral, os preços apresentaram uma leve tendência à queda, chegando ao final do período a cerca de 70% dos valores de 1979. O ponto de maior baixa foi na crise de 84, refletindo-se ainda em 85, e o pico durante a euforia do Plano Cruzado, em 1986[39] (Gráfico 10).

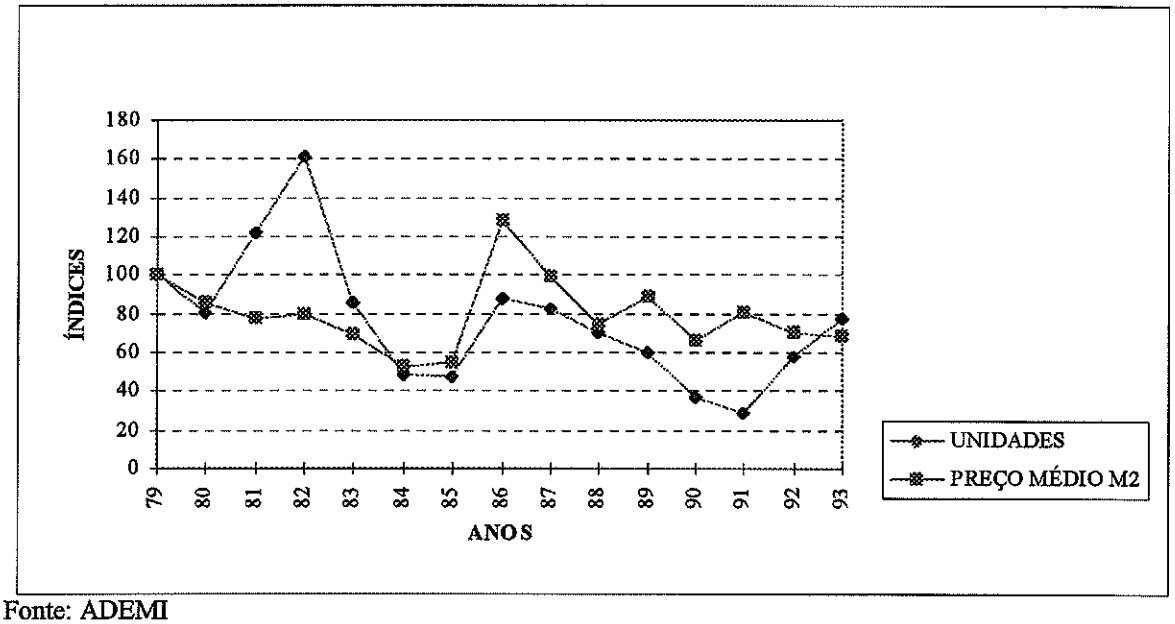
---

[37]Considerando-se que o porte médio indica a possibilidade de mobilização de recursos para cada empreendimento pelos incorporadores individualmente.

[38]Os indicadores médios refletem sempre uma determinada composição da oferta, em termos de localização, tamanho, número de cômodos etc. Quando as médias se alteram, pode estar ocorrendo uma mudança nesta composição, como parece ser o caso.

[39]Estudos recentes têm mostrado que o comportamento dos preços imobiliários sofre forte efeito das flutuações no mercado de capitais, competindo com outros ativos reais como alternativa de investimento.

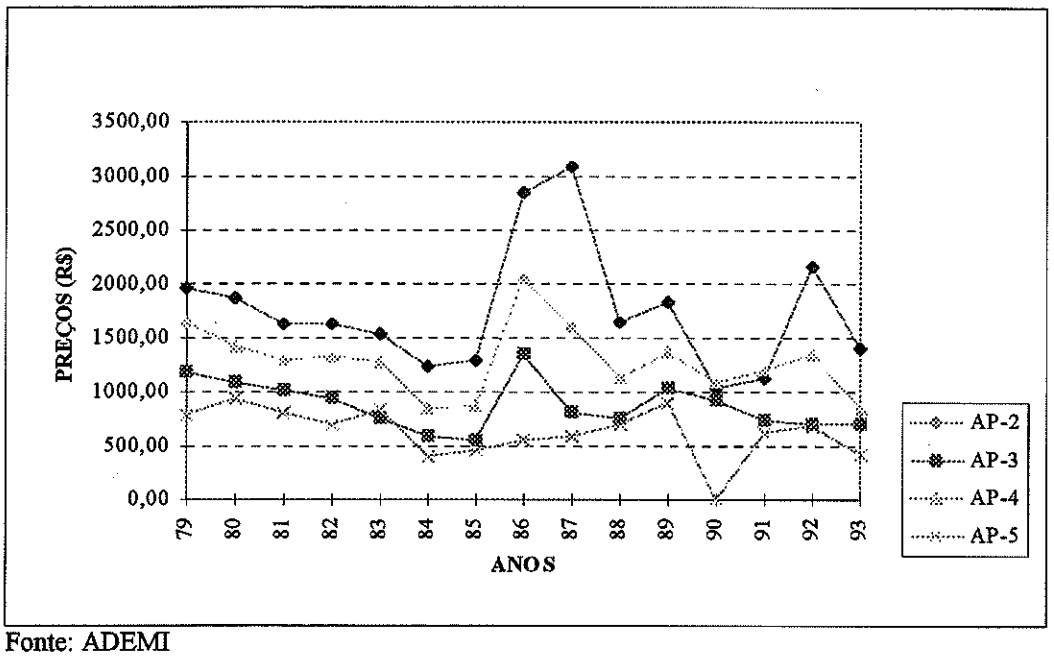
Gráfico 10 - Indicadores de Dinâmica do Mercado - Unidades e Preços (1979/1993)



Fonte: ADEMI
Obs.: Preços corrigidos pelo IGP-DI e convertidos para Real, agosto 1994.

Tal como nos casos anteriores, as variações na média de preços podem estar refletindo um "efeito-composição", ou seja, mudanças na cesta de bens que compõem o índice. É necessário, assim, analisar como evolui o preço pelas regiões da cidade (Gráfico 11).

Gráfico 11 - Rio de Janeiro - Preços Médios por Área de Planejamento - Variação Anual (1979/1993)



Fonte: ADEMI
Notas: Preços corrigidos pelo IGP-DI e convertidos para Real, agosto 1994.
Foi excluída a AP-1 para dar maior clareza ao gráfico.

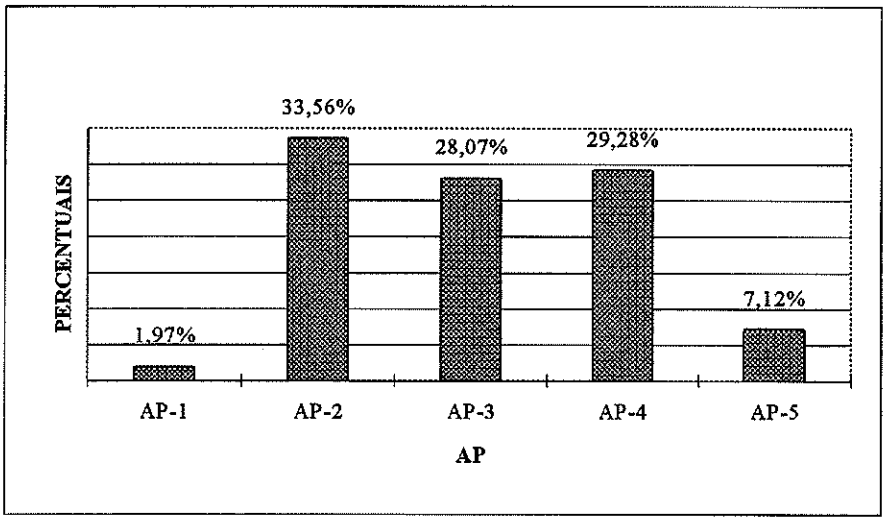
De maneira geral, os preços tendem a apresentar uma evolução semelhante em todas as regiões, excetuando-se a AP-5, cujo comportamento se mostra atípico. Nota-se, ainda, uma clara hierarquia entre as áreas, que não se altera com as flutuações cíclicas da oferta ou do comportamento dos preços. A partir desta geografia dos valores imobiliários, torna-se importante verificar como ela é refletida pela distribuição espacial da oferta.

4.1.2. Distribuição geográfica dos imóveis lançados

Os dados mostram um equilíbrio na distribuição do total de unidades residenciais lançadas no período entre as Áreas de Planejamento 2, 3 e 4, com um ligeiro predomínio dos lançamentos na AP-2 (Gráfico 12). Por outro lado, a AP-5, que se caracterizou como uma das fronteiras de expansão demográfica da cidade, concentrou pouco mais de 5% das unidades lançadas.

Tomando-se os percentuais por Região Administrativa, nota-se uma relativa centralização da atividade imobiliária na RA da Barra da Tijuca, que detém mais de 18% das unidades lançadas no período. As RAs do Méier (XIII) e de Jacarepaguá (XVI) vêm logo a seguir com 13,8 e 10,4% das unidades lançadas no período, respectivamente. E, abaixo de 10%, mas com índices significativos, encontramos as RAs de Botafogo (IV), Tijuca (VIII), Vila Isabel (IX) e Lagoa (VI). Considerando-se que as RAs do Méier e de Jacarepaguá estão situadas em uma região menos privilegiada em termos de amenidades, assim como Vila Isabel, podemos constatar que, contrariamente a uma impressão intuitiva, o mercado é relativamente descentralizado.

Gráfico 12 - Rio de Janeiro - Distribuição das Unidades Lançadas por AP (1979/1993)



Fonte: ADEMI

Tabela 8 - Rio de Janeiro - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Área de Planejamento (1979/1993)

RA	AP	UNIDADES RESIDENCIAIS	PERCENTUAL
I - Portuária	1	0	0,00%
II - Centro	1	586	0,59%
III - Rio Comprido	1	1254	1,25%
VII - São Cristóvão	1	50	0,05%
XXIII - Santa Tereza	1	80	0,08%
	AP - 1	1970	1,97%
IV - Botafogo	2	9109	9,11%
V - Copacabana	2	8011	8,01%
VI - Lagoa	2	2029	2,03%
VIII - Tijuça	2	6531	6,53%
IX - Vila Isabel	2	7888	7,89%
	AP - 2	33568	33,56%
X- Ramos	3	1160	1,16%
XI - Penha	3	1972	1,97%
XII - Inhaúma	3	221	0,22%
XIII - Méier	3	13863	13,86%
XIV - Irajá	3	3502	3,50%
XV - Madureira	3	2812	2,81%
XX - Ilha do Governador	3	3802	3,80%
XXII - Anchieta	3	305	0,30%
XXV - Pavuna	3	445	0,44%
	AP - 3	28082	28,07%
XVI - Jacarepaguá	4	10437	10,43%
XXIV - Barra da Tijuca	4	18857	18,85%
	AP - 4	29294	29,28%
XVI - Bangu	5	541	0,54%
XVIII - Campo Grande	5	1796	1,80%
XIX - Santa Cruz	5	4750	4,75%
	AP - 5	7123	7,12%
Cidade		100037	100,00%

Fonte: ADEMI

Todavia, estes números referem-se a um acúmulo ao longo de todo o período, sendo necessário analisar também as tendências mais recentes.

Tabela 9 - Rio de Janeiro - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Ano de Comercialização (AP-1) (1979/1993)

Ano	II Centro	III Rio Comprido	VII São Cristóvão	XXIII Santa Tereza	Total AP - 1
79	0,2%	2,5%	0	0	2,7%
80	0	0	0	0	0
81	1,7%	5,2%	0	0	6,9%
82	1,1%	0,4%	0	0	1,5%
83	0	0	0	0	0
84	0	0	1,2%	0	1,2%
85	0	1,3%	0	0	1,3%
86	1,9%	0,4%	0	0	2,3%
87	0	0	0	0	0
88	1,6%	0,8%	0	0	2,4%
89	0	0	0	0	0
90	0	0,3%	0	0	0,3%
91	0	9,6%	0	3,2%	12,8%
92	0	0	0	0	0
93	0	3,2%	0	0	3,2%
Total	0,6%	1,3%	0,1%	0,1%80	1970

Fonte: ADEMI

Tabela 10 - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Ano de Comercialização (AP-2) (1979/1993)

Ano	IV Botafogo	IX Vila Isabel	V Copacabana	VI Lagoa	VIII Tijuca	TOTAL AP - 2
79	18,2%	13,5%	1,9%	8,6%	16,7%	5136
80	11,3%	15,5%	0,4%	5,0%	9,2%	2914
81	9,5%	11,1%	4,6%	7,6%	9,2%	4471
82	11,8%	6,1%	2,2%	5,9%	10,3%	5089
83	8,1%	6,7%	2,3%	10,3%	7,0%	2563
84	5,8%	4,1%	3,9%	5,2%	2,9%	933
85	6,5%	9,4%	1,8%	7,6%	7,4%	1360
86	13,5%	5,1%	2,7%	12,1%	6,1%	3033
87	2,2%	8,4%	1,6%	3,0%	3,0%	1314
88	9,5%	13,1%	0,2%	4,4%	9,0%	2228
89	3,1%	6,6%	0,2%	6,8%	3,7%	1068
90	10,0%	4,5%	0	1,7%	3,6%	644
91	5,3%	3,2%	0	2,6%	9,7%	519
92	2,4%	3,2%	3,2%	2,2%	3,0%	705
93	6,2%	1,5%	1,8%	7,2%	7,0%	1591
Total	9,1%	8,0%	2,0%	6,5%	7,9%	33568

Fonte: ADEMI

Tabela 11 - Rio de Janeiro - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Ano de Comercialização (AP-3)

Ano	X Ramos	XI Penha	XII Inhaúma	XIII Méier	XIV Irajá	XV Madureira	XX Ilha	XXII Anchieta	XXV Pavuna	Total AP - 3
79	0,5%	0,1%	0	12,7%	2,7%	4,0%	1,9%	0	0	21,90%
80	1,8%	2,5%	0	22,7%	2,7%	0,9%	4,7%	0	0	35,30%
81	1,1%	2,5%	0,3%	18,3%	3,5%	3,0%	3,6%	0,1%	0	32,40%
82	1,9%	1,9%	0,9%	15,5%	3,4%	4,0%	2,5%	0,1%	0	30,20%
83	2,1%	2,4%	0	18,8%	4,4%	4,3%	6,2%	0	0	38,20%
84	3,8%	6,0%	0,3%	9,3%	10,1 %	3,5%	10,4%	0	0	43,40%
85	2,8%	2,8%	0,7%	10,5%	8,5%	3,8%	7,4%	0	0,1%	36,60%
86	1,3%	1,8%	0	12,2%	1,9%	1,5%	4,9%	0,3%	0	23,90%
87	1,2%	2,3%	0,2%	12,7%	3,4%	3,0%	6,0%	1,2%	0	30,00%
88	0,9%	1,7%	0	15,7%	3,4%	0,8%	3,6%	0,1%	0	26,20%
89	0,3%	2,5%	0,2%	8,9%	7,6%	2,8%	1,5%	0	0	23,80%
90	1,4%	3,8%	0	25,8%	1,1%	0,4%	3,7%	0	13,5%	49,70%
91	0	0,8%	0	10,7%	1,1%	2,7%	1,5%	0	0	16,80%
92	0,2%	0,4%	0	6,3%	1,1%	4,6%	0,9%	3,3%	0	16,80%
93	0	0	0	1,6%	0,4%	0,7%	0,7%	0	0	3,40%
Total	1,2%	2,0%	0,2%	13,8%	3,5%	2,8%	3,8%	0,3%	0,4%	28,00%

Fonte: ADEMI

Tabela 12 - Rio de Janeiro - Unidades Residenciais Lançadas por Região Administrativa e Ano de Comercialização (APs 4 e 5) (1979/1993)

ANO	XVI Jacarepaguá	XXIV Barra	TOTAL AP -4	XVII Bangu	XVIII C. Grande	XIX Sta. Cruz	TOTAL AP - 5
79	9,0%	4,2%	13,2%	0	3,3%	0	3,3%
80	15,5%	7,3%	22,8%	0	0	0,4%	0,4%
81	8,5%	1,9%	10,4%	2,1%	5,6%	0,8%	8,5%
82	7,1%	19,7%	26,8%	2,6%	3,6%	0	6,2%
83	6,2%	11,7%	17,9%	0,4%	3,4%	5,6%	9,4%
84	5,7%	22,2%	27,9%	1,5%	4,2%	0	5,7%
85	6,8%	10,5%	17,3%	1,4%	9,9%	0	11,3%
86	7,0%	21,5%	28,5%	2,4%	3,6%	0	6,0%
87	17,7%	28,5%	46,2%	0,6%	5,0%	0	5,6%
88	8,0%	22,8%	30,8%	1,7%	2,6%	0,2%	4,5%
89	13,3%	40,6%	53,9%	0,8%	1,1%	0	1,9%
90	20,1%	9,9%	30,0%	0	0	0	0
91	10,2%	38,9%	49,1%	0,3%	0	0	0,3%
92	13,1%	10,1%	23,4%	13,1%	32,9%	0	46%
93	16,6%	55,3%	71,9%	0,3%	0	0	0,3%
Total	10,4%	18,8%	29,2%	1,8%	4,7%	0,5%	7,0%

Fonte: ADEMI

Nota-se uma tendência à mudança no padrão de distribuição espacial dos lançamentos entre o início e o final do período. A AP-2 deixa de ser majoritária, passando a produção a se concentrar na AP-4. Já a AP-3 mostra uma gradativa perda de importância, principalmente a partir de 1988. Estes dados apontam para a AP-4 como o pólo de expansão da produção empresarial.

A análise desagregada por Região Administrativa mostra uma concentração da atividade imobiliária empresarial, a partir de 1985, na Barra da Tijuca. Enquanto no início do período estudado as regiões do Méier, Botafogo e Vila Isabel tinham forte participação na produção, esta se reduz, após a crise de 83/84, quando as regiões da Barra da Tijuca e do Leblon[40] crescem bastante. No início dos anos 90,

[40]No período seguinte, a atividade no Leblon cairá sensivelmente, provavelmente por influência de modificações na legislação, como veremos posteriormente.

apenas Botafogo, na Zona Sul, e Tijuca e Vila Isabel, na Zona Norte, e Jacarepaguá, nos subúrbios, mantêm certa constância na sua oferta.

O declínio gradual da RA do Méier merece atenção. Entre 1979 e 1983, os patamares de produção evidenciavam uma clara desconcentração da atividade imobiliária em direção aos subúrbios, já que os níveis médios oscilam em torno de 18% da produção de toda a cidade, num momento em que esta atinge seu maior nível em toda a década. De fato, a expansão para os subúrbios, apontada em análises anteriores[41], tinha grande concentração no Méier, e seu suporte era a possibilidade do financiamento via SFH. Com o colapso do sistema de financiamento oficial, as possibilidades de produção nestes bairros ficavam restritas, dependendo de financiamentos pela Caixa Econômica Federal, de longo prazo, que ainda subsistem em menor escala, ou da captação de uma demanda específica - a compra de imóveis para aluguel ou como estratégia patrimonialista. Assim, as possibilidades de expansão sustentada do mercado para os subúrbios parece fadada à estagnação, ou a pequenos surtos eventuais de crescimento, na ausência de uma política de financiamentos de longo prazo.

A expansão para Jacarepaguá parece responder a outras alternativas. Ela é influenciada pela contigüidade espacial com a Barra da Tijuca, e pela maior oferta de terras urbanizáveis. Nesse sentido, é possível imaginar-se uma situação onde, a médio prazo, a presença da produção de corte empresarial nesta região irá transformar socialmente este espaço, prevendo-se uma elitização gradativa.

O caso da Barra da Tijuca é também peculiar. Esta região só foi incorporada recentemente à malha urbana e teve, desde o início, uma expansão controlada por um plano urbanístico[42]. O Plano Lucio Costa irá estabelecer um gradiente de

---

[41]Ver RIBEIRO, L. C. Q. (coord.) *A Promoção Imobiliária no Rio de Janeiro*, Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1987.

[42]Ver, a respeito, CARDOSO, A. L. O Espaço da Capital: a Barra da Tijuca e a grande promoção imobiliária. Trabalho apresentado no III Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Águas de São Pedro, 1989.

densidades cujo objetivo último era a preservação da paisagem[43]. Por outro lado, a Barra apresentava ainda um quadro confuso de propriedade fundiária, mas que permitiu que, rapidamente, as terras mudassem de mãos e passassem a ser controladas, de forma oligopólica, por quatro ou cinco grandes proprietários. Estes procuraram sempre orientar sua atuação a partir das possibilidades de transformação de uso ensejadas pelo plano, em alguns casos "forçando" os limites da legislação para auferir ganhos extraordinários. Estabelece-se, assim, um círculo vicioso entre proprietários, incorporadores e uma demanda que, inicialmente, está aquecida pela possibilidade do financiamento do SFH, mas que, ao longo do período, irá se elitizar. A Barra passa a atrair uma população diversificada em termos de origem espacial, mas com crescente concentração nas faixas de maior poder aquisitivo. A expansão do mercado nessa direção coincide com uma gradativa deterioração no padrão de moradia das regiões mais nobres da cidade, como Copacabana e depois Ipanema / Leblon, ou mesmo Botafogo, pela superconcentração ou pela progressiva transformação do uso residencial em comercial e serviços, como já mostrado.

É importante ressaltar que, mesmo em menor escala, permanece, ao longo do tempo, uma atividade constante nas regiões mais distantes do núcleo, ou menos valorizadas socialmente. Como veremos adiante, esta permanência reflete uma diferenciação entre os agentes que se colocam no mercado a partir de estratégias diversas.

---

[43]Sobre as características do urbanismo de Lucio Costa, ver CARDOSO, A. L. Construindo a Utopia: urbanismo e modernidade no Brasil. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1988.

4.1.3. Agentes: grandes e pequenos empreendedores

Olhando-se a cidade sob a perspectiva do seu núcleo, chama a atenção a presença de grandes edifícios, concentrados principalmente na Zona Sul. Olhando-se com mais vagar, verifica-se que mesmo bairros mais distantes, mas ainda assim valorizados socialmente, como Tijuca e Vila Isabel, também apresentam um perfil de verticalização, mas com uma tendência a edifícios menos luxuosos.

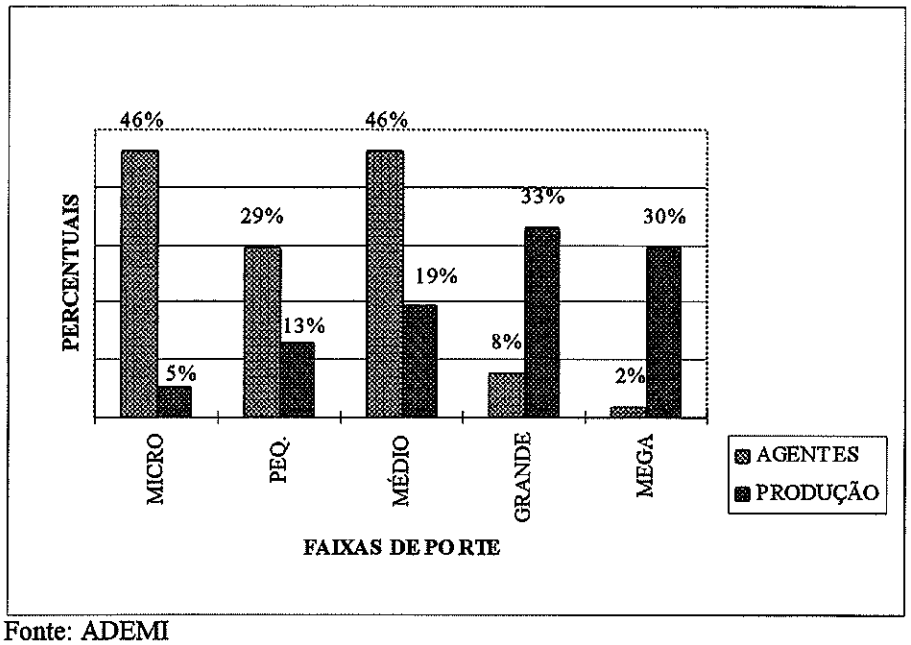
Para além dessas áreas, a produção empresarial também se deslocou para a região do Méier, que sofreu uma grande transformação de seu parque imobiliário, como já ressaltado. Quanto mais nos afastamos do núcleo, mais a oferta imobiliária "empobrece" nas suas características arquitetônicas. Em outras regiões iremos encontrar uma produção de menor porte, com poucos pavimentos, mas que persiste ao longo de todo o período, resistindo às flutuações do mercado. Essa produção é realizada principalmente pelos incorporadores cuja escala de atuação é caracterizada neste trabalho como de micro ou pequeno porte.

Analisando-se a distribuição do número total de unidades pelos agentes que as produzem nota-se uma concentração altíssima entre um conjunto de agentes que produzem até 80 unidades em todo o período, o que corresponde, grosso modo, a cerca de 12 unidades por período de produção[44]. Na outra ponta da distribuição encontramos um pequeno número de agentes cuja produção supera 1.000 unidades, correspondendo no mínimo a cerca de 100 unidades por período de produção (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Rio de Janeiro - Distribuição dos Agentes e da Produção por

[44]Considerado como de 24 meses.

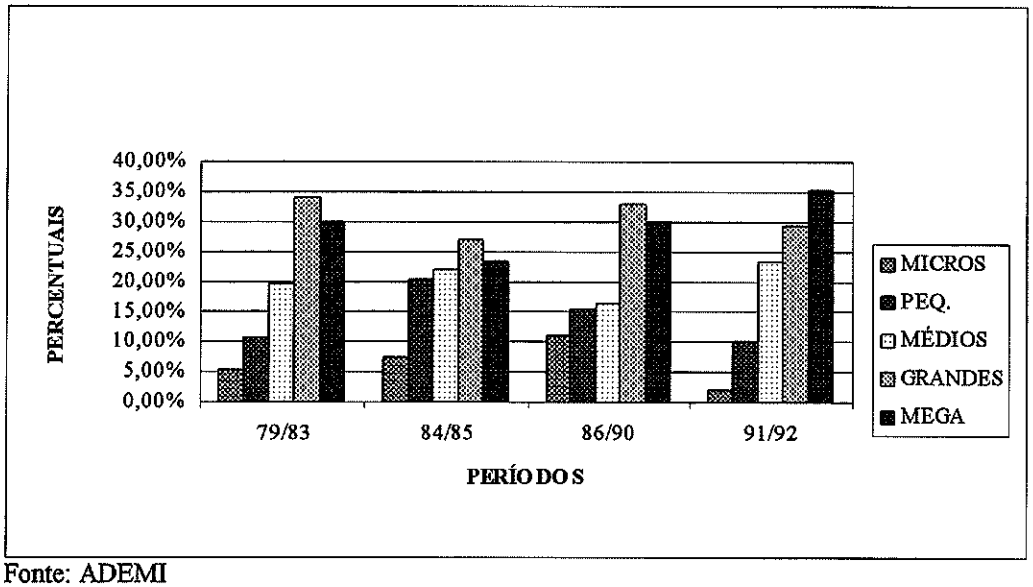
Faixas de Porte (1979/1992)



Fonte: ADEMI

Esta diferenciação corresponde, grosso modo, a uma segmentação do mercado, seja em termos de localização, seja em termos da escala dos empreendimentos. Analisando-se a produção por tipo de agente ao longo do período, verifica-se que a participação das diversas categorias, em termos dos níveis de produção por período, apresenta algumas oscilações (Gráfico 14).

Gráfico 14 - Rio de Janeiro - Unidades Lançadas por Faixas de porte - Percentuais Médios por Período (1979/1992)



Fonte: ADEMI

Ressalte-se como, na crise, os micro e pequenos ampliam sua participação relativa, enquanto os grandes e mega refluem. A retomada do crescimento da produção implica em reequilíbrio das categorias, com crescimento da participação dos agentes de porte "micro". Finalmente, estes são os mais duramente atingidos pelo refluxo de 1991, sendo plausível supor que o confisco monetário tenha impossibilitado a manutenção de suas atividades, pautadas principalmente em recursos patrimoniais.

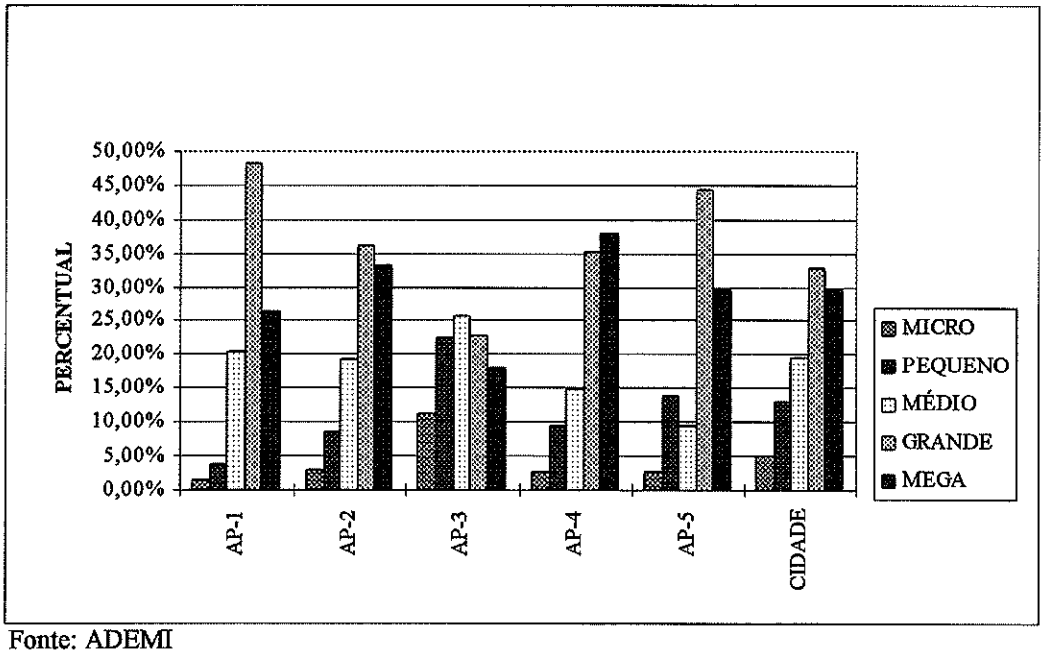
Mas quem são estes micro e pequenos incorporadores[45]? Essa classificação abrangente não permite ainda diferenciar entre os "*outsiders*" - em sua grande maioria especuladores, aqueles que dão um "tiro" certeiro, aproveitando-se de determinadas conjunturas favoráveis, ou de circunstâncias urbanas que lhes permitam a realização de sobre-lucros - e as empresas, ou pessoas físicas, de baixo

[45]Essa categorização abrange apenas a presença destes agentes no mercado de imóveis novos, não significando uma classificação por volume de capital.

grau de capitalização, mas que têm uma atuação mais constante e profissional no mercado.

Essa repartição do mercado corresponde, ainda, a uma relativa especialização geográfica. De fato, verificamos que os micro e pequenos, e em alguma medida os médios, são responsáveis pela produção em vastas regiões da cidade que não concentram o grosso da atividade imobiliária (gráfico 15 e tabela 13).

Gráfico 15 - Rio de Janeiro Distribuição das Unidades Residenciais Lançadas por Tipo de Incorporador, por Período e por AP (1979/1992)



Fonte: ADEMI

Tabela 13 - Rio de Janeiro - Unidades Lançadas por Tipo de Incorporador, por Região Administrativa e Área de Planejamento (1979/1992)

RA	AP	Micro	Pequeno	Médio	Grande	Mega	Cidade
I - Portuária	1	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
II - Centro	1	0,00%	3,92%	14,33%	65,05%	16,70%	1,98%
III - Rio Comprido	1	3,95%	0,00%	25,54%	26,36%	44,15%	1,24%
VII - São Cristóvão	1	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%
XXI - Paquetá	1	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
XXIII - Sta. Tereza	1	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,08%
	AP - 1	1,46%	3,84%	20,34%	48,17%	26,19%	3,35%
IV - Botafogo	2	2,09%	7,24%	14,95%	29,29%	46,43%	10,29%
V - Copacabana	2	1,17%	8,64%	33,02%	29,29%	27,88%	2,18%
VI - Lagoa	2	2,65%	7,83%	10,84%	30,48%	48,19%	8,30%
VIII - Tijuca	2	4,03%	7,40%	21,63%	48,59%	18,35%	7,91%
IX - Vila Isabel	2	3,94%	11,89%	26,38%	40,29%	17,50%	8,57%
	AP - 2	3,00%	8,56%	19,14%	36,18%	33,12%	37,26%
X- Ramos	3	14,60%	32,32%	28,14%	10,66%	14,27%	1,24%
XI - Penha	3	12,32%	19,84%	26,88%	10,03%	30,93%	2,32%
XII - Inhaúma	3	12,22%	27,60%	18,55%	41,63%	0,00%	0,23%
XIII - Méier	3	3,92%	16,98%	27,55%	32,02%	19,53%	14,16%
XIV - Irajá	3	27,65%	30,69%	19,76%	6,20%	15,69%	3,45%
XV - Madureira	3	8,12%	18,20%	18,90%	24,35%	30,44%	3,06%
XX - Ilha do Gov.	3	26,42%	42,82%	28,72%	0,74%	1,31%	3,59%
XXII - Anchieta	3	10,82%	0,00%	65,57%	0,00%	23,61%	0,31%
XXV - Pavuna	3	0,00%	0,00%	0,00%	99,13%	0,87%	0,59%
	AP - 3	11,17%	22,39%	25,60%	22,67%	18,17%	28,95%
XVI - Jacarepaguá	4	3,62%	18,67%	20,96%	31,55%	25,20%	10,11%
XXIV - Barra	4	1,79%	3,03%	10,63%	37,88%	46,68%	14,82%
	AP - 4	2,53%	9,37%	14,82%	35,31%	37,97%	24,93%
XVI - Bangu	5	5,15%	20,07%	0,00%	39,66%	35,12%	1,50%
XVIII - C. Grande	5	1,49%	10,02%	15,33%	40,80%	32,26%	3,42%
XIX - Santa Cruz	5	2,77%	14,79%	0,00%	82,44%	0,00%	0,55%
XXVI - Guaratiba	5	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
	AP - 5	2,61%	13,84%	9,51%	44,38%	29,66%	5,51%
Cidade		5,18%	12,90%	19,44%	32,91%	29,58%	100,00%

Fonte: ADEMI

Como se percebe facilmente, a participação dos micro e pequenos empreendedores é particularmente importante, em toda a AP-3, com exceção do Méier e da Pavuna. Aparecem principalmente na Ilha do Governador[46], onde detêm mais de 60% da oferta, e em Irajá. É fora de dúvida que estes incorporadores respondem por uma parcela importante da produção e são os responsáveis principais pela "descentralização" espontânea que os dados analisados sugerem.

Por outro lado, a ausência destes agentes na RA da Barra da Tijuca configura esta região como um espaço privilegiado para a atuação dos grandes e mega empresários. Em entrevista[47], os representantes das principais empresas imobiliárias da cidade apontaram várias vantagens para sua concentração nessa área: em primeiro lugar, a permanência do Plano Lucio Costa[48], que proporcionava, em suas próprias palavras, "regras claras e estáveis", permitindo assim um planejamento de mais longo prazo, sem ameaças extemporâneas à programação adotada. Por outro lado, a caraterística da estrutura fundiária local permitiu o acesso das grandes empresas[49] a grandes glebas, que não apenas viabilizam uma outra escala produtiva, mas também permitem que estes megaempreendimentos sejam lançados no mercado de forma parcelar, adaptando-se às conjunturas, e permitindo, ainda, que a própria realização do empreendimento vá valorizando os futuros lançamentos. Criam-se assim várias possibilidades de obtenção de sobre-lucros planejados, o que viabiliza e incentiva a migração maciça dos capitais de maior porte para essa região.

Por outro lado, essa estratégia empresarial também se ancora na deterioração precoce de parte significativa do parque imobiliário da Zona Sul, vendendo-se então o acesso à natureza e à segurança, que emergem como padrões de consumo importantes nas classes médias em ascensão.

---

[46]Pode-se considerar que a XX RA constitui-se quase como uma "reserva de mercado" para estes setores, devido à limitação da legislação edilícia, função da proximidade do Aeroporto Internacional, e que funciona como um desestímulo à presença de capitais de maior volume.

[47]Ver RIBEIRO, L. C. Q. (coord.), 1987.

[48]Trata-se de uma permanência relativa, mas que não teve grandes alterações no sentido da limitação da atividade imobiliária, como veremos na análise da legislação.

[49]Acesso na maior parte das vezes através da associação com os grandes proprietários.

4.2. Conclusões

Podemos agora sintetizar as principais conclusões da análise efetuada sobre a dinâmica imobiliária no Rio de Janeiro:

- A oferta de moradias se faz pela ação de vários tipos de agentes e várias formas de produção. O setor empresarial foi responsável por cerca de 50% da oferta total na última década, tendo esse percentual se reduzido à metade nos últimos anos. Coexistindo com a forma empresarial, identificou-se a produção estatal, ou cooperativada, a auto-construção e as formas mercantis informais. A produção empresarial tende a atuar basicamente nas regiões onde se concentra a população de maior poder aquisitivo, enquanto que as outras formas se distribuem pelo outros segmentos do mercado. Uma política global para o redirecionamento do mercado de moradias não pode, pois, concentrar-se apenas nas questões relativas ao segmento empresarial.

- A produção empresarial para viabilizar uma ampliação da oferta de moradias, ou para atender a segmentos populacionais de renda mais baixa, depende das políticas macroeconômicas, principalmente do financiamento habitacional. Esse fato coloca limites às estratégias de desconcentração e reconversão pretendidas pelo governo municipal.

- A oferta de terras e a oferta de crédito condicionam e direcionam o mercado. O fim do Sistema Financeiro da Habitação gerou não apenas a crise e a redução da oferta global, mas a sua concentração em segmentos de mais alta renda, com maior capacidade de poupança e que passam a se configurar como demanda solvável para o setor. A expansão se dá naquelas áreas que combinem a oferta de terras urbanizadas com uma legislação suficientemente permissiva para viabilizar economicamente os empreendimentos.

- Analisando globalmente o comportamento da produção empresarial no período de 1979 a 1993, registra-se o predomínio dos lançamentos residenciais na Barra da Tijuca (18%), com forte presença das Regiões Administrativas do Méier (13,8%) e Jacarepaguá (10,4%), seguidas pelas RAs de Botafogo, Tijuca, Vila Isabel e Lagoa. Isto mostra que o mercado nestes 15 anos apresentou tendência à descentralização espacial, buscando não só as áreas de fronteira, onde a oferta de terras é abundante (Barra e Jacarepaguá), mas também as regiões que já têm potencial de infraestrutura para adensamento. Todavia, no final do período este movimento de descentralização desacelerou-se, com redução de oferta na RA do Méier e concentração na Barra da Tijuca e em Jacarepaguá. De qualquer forma, esta dinâmica aponta para a emergência de novas centralidades no espaço urbano do Rio de Janeiro.

- A produção empresarial se caracteriza também por uma diferenciação entre os agentes, estabelecida a partir da capacidade de produção dos incorporadores. Nas duas pontas desta segmentação encontram-se, por um lado, os micro e pequenos incorporadores, que somam 75% do número total de agentes e respondem por menos de 20% das unidades colocadas no mercado; por outro lado, os grandes e mega incorporadores, que somam menos de 10% dos agentes e respondem por mais de 60% da oferta.

- Estes tipos de agentes têm também estratégias diferenciadas de atuação, condicionadas por sistemas diferenciados de financiamento dos empreendimentos. Os mega e grandes, em razão de sua capacidade financeira, desenvolvem estratégias de médio e longo prazos que lhes permitem gerar sobrelucros de localização, tornando-se agentes indutores da dinâmica urbana. Os micro e pequenos, por sua vez, condicionados por formas patrimoniais de financiamento, têm uma atuação molecular e fragmentada e, por isso, apenas reiteram as tendências predominantes de estruturação da cidade.

- Enquanto os micro e pequenos incorporadores se concentram nos subúrbios, os grandes e mega atuam preferencialmente na área delimitada pelas RAs do Leblon, Copacabana, Botafogo, Tijuca, Vila Isabel e Barra da Tijuca. Assim, o vetor de desconcentração do mercado se faz basicamente pela ação dos micro e pequenos. Uma política de incentivo à desconcentração deve levar em conta essa distinção.

- O foco preferencial da ação dos grandes e mega incorporadores na Barra da Tijuca é favorecida pela estrutura fundiária altamente concentrada, que permite ampliar a escala dos empreendimentos, em grandes glebas, possibilitando o planejamento de longo prazo e práticas de lançamentos em etapas. Assim, valoriza-se o empreendimento gradativamente pela internalização do processo de geração de sobrelucros de localização. A existência e a permanência de normas edilícias estáveis é outro fator que favorece esta concentração.

5. DINÂMICA URBANA E REGULAÇÃO DO USO DO SOLO

5.1. A Regulação do Uso do Solo: elementos históricos

Os problemas que que levaram à formulação das primeiras propostas teóricas e práticas do urbanismo foram: (i) os conflitos resultantes da convivência de atividades diversas no mesmo espaço, principalmente entre a indústria e a moradia; e (ii) o adensamento populacional excessivo. Para o primeiro problema, a resposta encontrada foi o **zoneamento**, que permitia uma redistribuição espacial das atividades no espaço urbano. Já a questão do adensamento foi tratada através da noção de "congestão", que identificava os problemas de saúde física e desvios de comportamento como conseqüência da acumulação excessiva de pessoas em espaços confinados[50]. Visto como uma decorrência do crescimento excessivo das cidades, teve como solução inicial a construção de novas cidades, de menor porte, orientadas por princípios básicos de higiene, onde as densidades seriam controladas mediante um planejamento rígido: a cidade-jardim.

Por volta de 1910, formula-se a idéia de adaptar o modelo da cidade-jardim ao crescimento urbano, através da expansão periférica, a ser articulada ao centro da cidade por um sistema de transportes modernizado. Os novos subúrbios assim criados se desenvolveriam segundo princípios básicos que permitissem o controle das densidades, seja ao nível dos bairros, seja ao nível dos lotes, garantindo a salubridade das unidades residenciais.

Inicialmente, os modelos de expansão suburbana pautavam-se nas habitações unifamiliares isoladas, em lotes individuais. O controle das densidades era feito

---

[50]Ver, a respeito, TOPALOV, C. *Naissance le l'Urbanisme Moderne et Réforme de l'Habitat Populaire aux États-Unis - 1990/1940.* Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1988; e MAGRI, S. & TOPALOV, C. *De la Cité-jardin à la Ville Rationalisée: Un tournant du projet réformateur (1905-1925) dans quatre pays. Revue Française de Sociologie*, vol. XXVIII. Paris, 1987.

através da utilização de índices, gabaritos, taxas de ocupação e afastamentos[51], assim como diretrizes relativas ao tamanho mínimo dos lotes, dimensões das ruas etc. Estes elementos são complementados por regras de dimensionamento dos espaços internos e aos vãos de iluminação e ventilação das habitações, segundo os princípios da higiene social, então em grande voga.

Paralelamente a esta regulação da atividade construtiva, a expansão suburbana precisou se apoiar também em uma ação do Estado tendo em vista a provisão da infraestrutura e dos serviços urbanos que tornaram-se, cada vez mais, condição necessária para a urbanização em condições adequadas. Com a expansão da atividade de planejamento, principalmente no pós-guerra, formula-se um conjunto de princípios e regras, quantificáveis, para a maior eficiência na alocação de usos e densidades no espaço urbano: são modelos matemáticos que adequam, de maneira ótima, os investimentos em infraestrutura e equipamentos às densidades e usos. Este é o modelo técnico do planejamento de uso do solo que se generaliza nas cidades do mundo desenvolvido a partir de 1950.

Com o desenvolvimento deste padrão de urbanização, a expansão periférica passou a se dar não apenas através da habitação individual - caso americano - mas também através das habitações coletivas, verticalizadas, mais comuns na Europa. Cabe aqui, todavia, abrir um parênteses para estabelecer uma distinção entre a **verticalização** e o **adensamento**. As propostas do planejamento urbano, no tocante à verticalização, não implicam em aumentos de densidade. Seu objetivo é, mantida uma densidade básica considerada ótima, concentrar as habitações em edifícios em altura e, assim, liberar o solo para as áreas verdes e de lazer, que deixavam de ser pequenos jardins individuais para se transformar em parques ou áreas livres de

[51]Os índices estabelecem a relação entre a área total construída e a área do terreno, tendo como pressupostos uma certa taxa de utilização do espaço construído que permita calcular as densidades demográficas. Os gabaritos controlam o número máximo de pavimentos ou a altura da edificação. A taxa de ocupação estabelece o percentual mínimo de terreno que deve ser deixado livre de construções. Os afastamentos garantem uma distância mínima da edificação em relação às divisas do terreno, de forma a permitir a aeração e a iluminação.

caráter público. A verticalização neste modelo é, então, paralela a densidades baixas ou médias. Por outro lado, pode-se ter casos de altas densidades com baixa verticalização. Isso é possível com a redução do tamanho dos terrenos e o aumento das taxas de ocupação. Algumas soluções tradicionais, como as vilas, são características destes formatos que combinam alta densidade com horizontalização.

Cada modelo apresenta vantagens e desvantagens. A solução horizontal tem menores custos para a construção individualizada, normalmente assumida pelo proprietário, mas é mais problemática no tocante aos custos de infraestrutura. A solução em altura implica o uso de técnicas construtivas mais sofisticadas, o que pode levar à necessidade da participação de empresas construtoras[52], enquanto a solução horizontal permite a auto-construção. Mas a grande virtude da solução verticalizada é, sem dúvida, a liberação de áreas verdes.

O desenvolvimento urbano planejado, cujas características aqui enunciamos, tem como modelo de equilíbrio uma determinada ordem seqüencial: planejamento - urbanização - construção - ocupação[53] (P-U-C-O). A idéia é que, neste modelo, as áreas vazias passem a ser ocupadas conforme se esgotem as potencialidades de intensificação do uso nas áreas ocupadas, gerando-se um processo de crescimento urbano orientado pelo planejamento e precedido pela implantação da infraestrutura. O crescimento urbano seguiria um padrão seqüencial e incremental, através de um transbordamento da população - e da urbanização - de áreas mais densas para as áreas mais rarefeitas. Este seria, em princípio, o modelo da cidade eficiente, nos moldes do planejamento clássico.

A base teórica que fundamenta o modelo está na teoria do consumidor. Ou seja: a expansão territorial das cidades é vista como uma base espacial para o

---

[52]Dependendo da escala e do número de pavimentos.

[53]Segundo o modelo de Paul Baróss: *planning, servicing, building, occupation.* Citado em FURTADO, F. Elementos para a Análise do Processo de Crescimento das Cidades Brasileiras: O caso de Uberaba MG (1972-1990). Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.

atendimento das necessidades (ou preferências) da população em deslocar-se para as novas áreas. O pressuposto então é o de que a demanda por terra se apresenta como uma demanda derivada por habitação[54].

Ocorre, porém, que as cidades reais não se comportam como pressupõe o modelo. Mesmo nos países centrais, a dinâmica do mercado fundiário não corresponde necessariamente à seqüência prevista, redundando em em certas "disfuncionalidades". No caso brasileiro, a questão se agrava, por várias razões. Em primeiro lugar, porque o crescimento periférico se deu sem qualquer ordenamento, gerando enormes áreas ocupadas, sem qualquer planejamento ou urbanização prévias. Em segundo lugar, esta expansão se deu pela ocupação de uma população de baixa renda, tendo sido exatamente este fato o que viabilizou a conquista da moradia para estas camadas sociais, que, por isso, suportam um alto custo cotidiano para suprir as suas necessidades básicas.

As relações entre os instrumentos utilizados - o zoneamento, as regras de parcelamento, os índices de adensamento - e a dinâmica imobiliária apresentam uma dupla face. A atuação das empresas depende, em grande parte, de uma certa segurança com relação às normas que regulam o uso do solo nos terrenos que sejam objeto de empreendimentos imobiliários. Isto significa que a estabilidade das leis é condição necessária à viabilização no tempo de investimentos em aquisição de terrenos. Esta questão afeta particularmente as grandes empresas e, como já discutido na seção anterior, é apresentada pelos empresários como uma das razões de sua opção, no caso do Rio de Janeiro, pela Barra da Tijuca. Por outro lado, a alteração das leis, quando implica uma ampliação dos direitos de construção, através da elevação dos índices ou da alteração do zoneamento, pode reverter-se em uma súbita valorização de terras, adquiridas por um preço que condizia com o potencial

[54]Considerando que a expansão habitacional é responsável por mais de 90% da demanda por terra nas cidades. Para uma discussão mais aprofundada da hipótese neoclássica ver ABRAMO, P. A Dinâmica Imobiliária: Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1988.

construtivo referente à legislação anterior. Isso faz com que os agentes imobiliários pressionem o poder público - por meios legais ou "informais" - no sentido de alterar as normas. Esta tensão entre a necessidade da estabilidade e a pressão pela elevação dos índices é permanente nas relações entre o setor imobiliário e o poder municipal.

É importante ainda diferenciar a capacidade repressiva da legislação e seu poder de induzir ou direcionar o desenvolvimento urbano. Em princípio, a legislação tem uma forte capacidade de impedir certos padrões de ocupação do solo. Todavia, como mostra a vasta ilegalidade predominante[55], mesmo este poder é restrito, variando conforme a maior capacidade política ou administrativa do poder público em fazer valer as normas que adota. Com relação à capacidade de induzir o crescimento, ou direcioná-lo, as possibilidades são ainda mais remotas. A produção empresarial tem fortes condicionantes macroeconômicos e institucionais, sendo estes fatores mais relevantes para a alteração de sua dinâmica. Além disso, o mercado se orienta segundo uma lógica de expansão e de localização particular, privilegiando certas áreas ou submercados segundo as suas condições específicas de lucratividade. Uma liberalização dos índices ou das outras normas de controle do uso do solo só é eficaz quando se aplica a áreas que apresentem condições econômicas adequadas para a ação dos agentes imobiliários.

Estes problemas colocaram a necessidade de uma reformulação do modelo de planejamento vigente. O pressuposto dessa mudança é a compreensão de que os instrumentos até então disponíveis eram pouco eficazes para enfrentar os mecanismos econômicos que regulavam o mercado fundiário. Para ampliar a capacidade de atuação dos governos locais, foram então propostos novos instrumentos jurídicos para o planejamento urbano, que permitem maior controle público sobre o exercício do direito de propriedade, como o direito de preempção, direito de superfície, o solo criado, o imposto territorial progressivo, a transferência

[55]Na forma de loteamentos clandestinos, construções fora da norma, invasões etc.

do direito de construir[56]. Alguns destes instrumentos foram absorvidos parcialmente pela Constituição Federal, pelas Constituições estaduais, pelas Leis Orgânicas Municipais e pelos Planos Diretores. Em sua grande maioria, porém, carecem ainda de regulamentação e não foram efetivamente adotados no dia-a-dia da gestão das cidades[57].

A lógica de atuação dos diferentes agentes que produzem a cidade e das diversas formas de produção em que se organizam entra em choque com a idéia de um desenvolvimento urbano planejado nos moldes tradicionais. Ao estabelecer uma regulamentação que ignora as necessidades e interesses que concretamente produzem a cidade, este planejamento perde em larga medida sua eficácia, sendo constantemente transgredido ou ignorado, e trabalhando, ao final, sobre uma cidade que, embora legal, não é real. Assim, além da utilização dos novos instrumentos de regulação do direito de propriedade, acima descritos, é necessário buscar outras alternativas que permitam tratar a cidade de forma global, e que levem em conta a pluralidade e a diversidade das forças sociais e econômicas que a constróem no cotidiano. Este é o desafio mais sério colocado para a modernização da gestão das cidades.

---

[56]Estes instrumento são acionados principalmente pelo urbanismo francês. O **direito de preempção** estabelece preferência para o Município adquirir imóvel que seja objeto de alienação, possibilitando-lhe, sem a necessidade de desapropriação, o acesso a terrenos destinados, principalmente, à instalação de equipamentos coletivos. O **direito de superfície** permite que o proprietário de um terreno possa conceder a outra pessoa - onerosamente ou não - o direito de construir, adquirindo o concessionário a propriedade da construção, o que permite maior agilidade na ocupação de terrenos vagos. O **solo criado** estabelece um índice único para toda a cidade, condicionando a concessão de licença para construir além desse índice ao pagamento - ou à cessão de terras - proporcionalmente à quantidade que se deseja construir. O **imposto progressivo** consiste na progressividade da alíquota do imposto no decorrer do tempo em virtude da inobservância de determinação do poder público relativa à necessidade de edificação. A **transferência do direito de construir** permite transferir para outro terreno o potencial construtivo, garantindo assim maior eficácia principalmente nas políticas de preservação ambiental e do patrimônio.

[57]Conforme análise efetuada sobre as Leis Orgânicas e Planos Diretores das 50 maiores cidades brasileiras, em RIBEIRO, L. C. Q. (coord.) Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.

5.2. Uma Gestão Política e Planejada das Cidades

A primeira tarefa para o enfrentamento deste desafio é produzir referências para uma prática renovada de planejamento que ultrapassem os limites da concepção tecnocrática e incorporem a visão política da questão urbana. Para tanto, devemos compreender o processo de produção/reprodução das desigualdades sociais e de degradação da qualidade de vida no cenário urbano a partir dos seguintes pontos:

- A sobrevivência das populações na cidade depende fundamentalmente de um bem social cujo acesso é regulado pelo exercício do direito à propriedade. Trata-se do solo urbano, que não se restringe a um pedaço de terra, mas a um conjunto de equipamentos e serviços que lhe são próximos, física e socialmente. O direito de acesso a esta riqueza social, fundamento da cidade moderna, é restrito pela cobrança de rendas fundiárias e imobiliárias, apropriadas por um conjunto de agentes sociais.
- O parque imobiliário da cidade é, direta ou indiretamente, fruto de um processo de produção capitalista, regulado, portanto, pela concorrência sobre a apropriação dos benefícios gerados pela extrema diferenciação do espaço urbano em termos de equipamentos, serviços e amenidades. Estas diferenças são reproduzidas e aprofundadas pelo processo de produção do imobiliário, já que sua fonte de ganhos mais importante reside principalmente nesta diferenciação. Agravam-se assim os processos de exclusão e segregação entre diferentes camadas sociais no espaço urbano.
- Além do grupo de empresas voltado para a produção do parque imobiliário, existe ainda um conjunto de capitais cujo objeto específico de valorização consiste na produção e reprodução do ambiente construído. Estas empresas produzem, em geral sob a encomenda do Estado, toda a infraestrutura urbana - sistema viário, redes de abastecimento de energia, água, coleta de esgotos etc. A agenda de contratação de obras públicas pelo Estado responde não apenas às

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

necessidades da população, mas também aos interesses econômicos específicos das empreiteiras.

- Deve-se também considerar os interesses dos setores voltados para a exploração de determinados serviços de interesse público, sob a forma de concessões. Neste caso, é importante destacar o setor de transportes, responsável pelo atendimento a necessidades essenciais das populações urbanas, e onde o interesse público freqüentemente se choca com as necessidades de rentabilização do capital, seja na fixação do valor das tarifas, seja no estabelecimento de rotas e percursos.
- O espaço da cidade, além de ser objeto de interesses econômicos, é também disputado por grupos sociais, já que o acesso diferenciado a determinados bens, serviços, equipamentos ou amenidades permite o aumento da renda real via valorização do patrimônio imobiliário, assim como maior conforto material e, também, a reprodução material e simbólica de situações de distinção social. Isso gera a identificação de determinados espaços da cidade com certos grupos sociais dominantes, e a exclusão de outras parcelas da população do usofruto destes bens.

Podemos então caracterizar o espaço urbano como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro. Nesta luta pelo espaço, podemos identificar os seguintes agentes: os proprietários fundiários e imobiliários; os incorporadores e a construção civil; os empreiteiros de obras públicas; os concessionários de serviços públicos, principalmente de transportes; e as camadas médias que buscam manter ou melhorar as condições de seu habitar, de forma a reproduzir e ampliar a distância social em relação às camadas populares, que marca sua posição na estratificação da sociedade. Defrontando-se com estes agentes, encontramos as camadas populares, que guardam na sua origem uma desigualdade oriunda da sua inserção no processo de produção e distribuição da riqueza social. Suas estratégias de sobrevivência no espaço urbano

têm se materializado nos processos de favelização e periferização, onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra e precárias condições de sobrevivência, pela carência quantitativa e qualitativa dos equipamentos e serviços urbanos, e por grandes dificuldades de acesso ao sistema de transportes, impedindo assim sua mobilidade plena no espaço da cidade.

Cabe ressaltar que a idéia da cidade como uma arena e objeto de luta não deve ser confundida com a visão liberal que concebe a sociedade como fruto de processos de disputa entre grupos com interesses diferenciados, mas iguais na origem, cabendo ao Estado o papel de árbitro do conflito. O que se propõe, na verdade, é que o campo social está repartido entre determinados agentes que, ocupando posições diferenciadas na produção e distribuição da riqueza social coagulada na cidade, expressam de forma mais ou menos explícita ou imediata as polarizações básicas da sociedade. As estratégias de cada grupo social devem ser entendidas a partir da matriz das posições que definem cada cidade como arena de luta.

Tendo em vista esta compreensão dos processos de produção dos problemas urbanos é que podemos definir as condições necessárias a uma **gestão política** da cidade, que pressupõe:

- identificação das forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses no que concerne ao crescimento urbano;

- construção de um pacto territorial em torno dos **direitos e garantias urbanos** que assegurem, por um lado, a redução das desigualdades sociais através da democratização do uso da cidade, permitindo assim a conquista da real cidadania, e, por outro, a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitabilidade e de preservação do meio ambiente;

A partir destes elementos deverão ser definidos critérios que orientem a **gestão planejada** da cidade, entendida como:

- regulação pública da produção privada do meio ambiente construído, tanto no que se refere à construção residencial quanto aos equipamentos urbanos;

- regulação pública da produção informal do meio ambiente construído, entendendo-se por esta todas as formas de construção residencial que convivem com a incorporação imobiliária e a construção por encomenda, o que pressupõe a legitimação da cidade ilegal (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e casas-de-cômodos, vilas de periferia etc.);

- regulação pública da produção e gestão privadas dos serviços urbanos (transportes coletivos, educação, saúde etc.), em termos de quantidade, qualidade e distribuição espacial;

- produção e gestão pública dos serviços urbanos municipalizados;

- regulação pública das decisões dos agentes privados concernentes à utilização econômica do meio ambiente construído.

5.3. Instrumentos para uma Gestão Política do Solo Urbano: o Zoneamento Estratégico

A prática de zoneamento aparece na Alemanha no final do século XIX, e nos Estados Unidos no curso da década de 1910, e se afirma juridicamente na década seguinte, passando então a se generalizar como o instrumento por excelência da gestão planejada do uso do solo. Este movimento teve duas origens: de um lado, na periferia das grandes cidades, onde moravam as camadas médias e superiores, o

zoneamento tinha como função evitar que estas zonas residenciais fossem invadidas pelas indústrias e pelas camadas populares (em crescimento pela imigração estrangeira); nos bairros centrais, ele visava proteger o centro de negócios e de comércio de luxo dos mesmos males. Havia, pois, uma vinculação entre a política de zoneamento e a proteção dos interesses imobiliários do risco que o crescimento acelerado da população imigrante representava para seus investimentos. Como vemos, portanto, a política de zoneamento tem uma origem ligada à proteção dos interesses dominantes. Posteriormente, ela assumirá uma linguagem e objetivos urbanísticos, ao incorporar a noção de função, a partir das propostas de organização espacial de Le Corbusier.

Este instrumento continua ainda hoje a viabilizar, em larga medida, e independentemente da intenção dos planejadores, as diferentes formas de segregação social no espaço. Associado a determinados critérios de parcelamento do solo e de construtibilidade, estabelece uma base para a diferenciação dos padrões de ocupação não apenas em termos físicos como - principalmente sócio-econômicos.

A questão é saber se podemos pensar numa outra utilização desta política. Para tanto, devemos deixar a visão puramente urbanística/funcionalista, e incoporar os princípios e objetivos do planejamento politizado - como mencionamos anteriormente. O zoneamento deve servir então como instrumento de controle do uso do solo, tendo em vista a preocupação de proteger certos padrões de vida, entendidos como decorrentes do meio ambiente natural e construído e, ao mesmo tempo, de gestão democrática da cidade, entendida esta como uma distribuição social dos custos e benefícios da urbanização, e como a democratização do processo decisório relativo à gestão urbana.

A noção de zoneamento a ser produzida deve procurar articular os dois princípios fundamentais que definem as bases do **pacto territorial**: enfrentamento das desigualdades sociais no espaço, e conquista e defesa de um padrão mínimo de

qualidade urbana de vida. Ela deve permitir a regulamentação social do uso do solo para fins de produção do meio ambiente construído garantindo a aplicação destes princípios, isto é, promovendo o processo de equalização das condições urbanas de vida e estabelecendo padrões de utilização e ocupação dos terrenos que assegurem as condições de habitabilidade desejadas e a preservação do meio ambiente.

Propõe-se, então, como um zoneamento básico, o seguinte:

- **Zonas de Urbanização Prioritária - ZUP-** Compreende as áreas conhecidas como vazios urbanos decorrentes da especulação com a terra, nas quais seriam aplicados os instrumentos previstos na Constituição para forçar uma ocupação imediata: edificação compulsória, imposto progressivo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Estas zonas não devem em nenhuma hipótese sofrer qualquer limitação no que diz respeito à sua localização, devendo ser previsto seu uso para a construção de moradias populares e/ou de equipamentos e serviços destinados prioritariamente ao atendimento às camadas populares.

- **Zona de Intervenção Pública Prioritária - ZIP** - Integram esta zona as aglomerações de população não servidas por infraestrutura, onde seriam desenvolvidas políticas de regularização fundiária e de investimento público que promovam a transformação destas áreas em bairros. A instituição desta zona de planejamento expressa um compromisso do poder público em realizar a equalização das condições urbanas mínimas de vida na cidade. Por outro lado, a ação global sobre estas áreas bloquearia a utilização dos programas de urbanização como instrumento de cooptação e de clientelismo e amenizaria os conhecidos efeitos perversos das chamadas "expulsões brancas", gerados pela valorização do solo em decorrência do investimento público em áreas pobres.

- **Zona de Urbanização Negociada - ZUN** - Áreas "nobres"da cidade, onde a urbanização será feita a partir de uma cooperação entre o capital imobiliário, os

proprietários fundiários - que terão suas terras valorizadas pela urbanização e ocupação - e o poder público. A justificativa da existência desta zona está no fato de que a produção capitalista da moradia em determinadas zonas gera um ônus ao poder público, portanto ao conjunto dos assalariados, já que impõe a necessidade de alocação de investimentos na produção ou expansão da infraestrutura. Esta política poderia ser materializada de diversas maneiras. A primeira seria simplesmente um acordo entre poder público e empresários/proprietários a partir do qual a concessão de licença para construção por incorporação nesta zona dependeria de um acordo sobre a repartição dos custos da urbanização. Nesta hipótese se estabelece uma negociação caso a caso. A segunda prevê o estabelecimento de um fundo de financiamento da urbanização da área, constituído pelo poder público e integralizado por empresários e proprietários de terra quando da concessão do licenciamento. Uma terceira variante poderia ser a venda pelo poder público do direito de construir a partir de um determinado coeficiente de ocupação do solo, cujos recursos seriam empregados em parte no financiamento da infrestrutura. Neste último caso, pode-se prever um regime especial de índices urbanísticos para estas zonas, desde que todos os procedimentos sejam realizados com transparência e decididos por Conselhos Populares de Desenvolvimento Urbano.

Uma outra possibilidade de utilização deste instrumento é a constituição de uma parceria público/privado para a ocupação de zonas de urbanização prioritária ou para a renovação de áreas degradadas. Ou seja, trata-se aqui de um instrumento de indução ao crescimento urbano, onde a participação do poder público permite a geração de vantagens comparativas para o investimento privado, em relação às outras regiões da cidade.

- **Zona de Urbanização Congelada - ZUC** - Em razão do esgotamento da disponibilidade dos serviços públicos, das condições do trânsito e do sistema de transportes, da saturação das densidades populacional e construtiva, ou ainda da necessidade de preservação do meio ambiente natural e do patrimônio histórico ou

cultural, em determinadas áreas da cidade deverá ser criada zona na qual o crescimento será zero, ou próximo de zero, somente admitindo-se o licenciamento de construções que mantenham os padrões atuais de uso, utilização e ocupação do solo. Poder-se-ia mesmo examinar a hipótese de que em bairros que já tenham ultrapassado o limite considerado de saturação não seja admitida a construção por um determinado período de tempo.

Além destas políticas, a utilização de um zoneamento tradicional deverá atender às preocupações clássicas do planejamento urbano, como, por exemplo:

- **Zona de Proteção Ambiental - ZPA-** Compreenderia as áreas da cidade onde estaria limitada de forma radical a ocupação, tendo em vista a necessidade de preservação do meio ambiente natural.

5.4. Avaliação da Legislação Urbana no Rio de Janeiro

A legislação da cidade do Rio de Janeiro é complexa, com superposição de diversos dispositivos legais ausência de um sistema claro, racional e abrangente que possibilite uma leitura imediata dos mecanismos de controle do uso do solo. Superpõem-se regulamentações a partir da Lei 1574, de 1967, que estabelece princípios gerais de zoneamento e parcelamento da terra; do Decreto 3.800, de 1970, que estabelece as normas para construções, edificações, licenciamento, fiscalização e parcelamento da terra; do Decreto 322, de 1976, que redefine e aprofunda o zoneamento urbano e regulamenta as edificações; e o decreto 1269, de 1977, que aprova o Plano Urbanístico Básico, o PUB-Rio. Sobre essa legislação básica existem ainda vários outros tipos de superposição. Decretos ou leis que estabelecem pequenas modificações em artigos das leis gerais; novas regulamentações que abrangem áreas específicas da cidade; decretos que estabelecem condições para áreas de entorno de bens tombados etc.

Uma primeira contradição se estabeleceu em 1976, quando o decreto 322 pretendia estabelecer critérios gerais para a edificação em quase toda a cidade[58], e o PUB-Rio, elaborado no mesmo período, estabelecia como diretriz a elaboração dos PEUs (Projetos de Estruturação Urbana), como estratégia de planejamento localizado, atuando sobre bairros ou conjuntos de bairros (as UEPs - Unidades Espaciais de Planejamento).

O primeiro PEU é aprovado em 1978 e tem como objeto a área do bairro da Urca e adjacências. Seguem-se os PEU de Santa Tereza, em 1985, São Cristóvão e Leblon, em 1986, Grajaú e Vila Isabel, em 1987, Penha, Bangu e São Conrado em 1988. Estes planos não tiveram uma metodologia unificada, adotando abordagens diferentes em função dos problemas de cada área, e não esgotando toda a regulamentação necessária. Em alguns casos, os PEUs nem mesmo abrangiam toda a área do bairro ou RA afetada. Isso fazia com que as disposições do decreto 322 fossem modificadas apenas parcialmente, gerando maiores dificuldades para sua compreensão e clareza. Como exemplo extremo, no PEU de Bangu a única medida efetivamente adotada é a redução do gabarito e a proibição de embasamento em edificações residenciais.

O caso dos PEUs é mais significativo por revelar uma contradição que atravessa toda a legislação vigente, entre leis que estabelecem princípios gerais e outras que visam definir critérios de uso e ocupação do solo em nível micro.

Além dos PEUs, uma ampla série de instrumentos legais define várias áreas de proteção ambiental, paisagística e do patrimônio histórico-cultural. Neste último caso, existem várias áreas, principalmente no Centro da cidade, tombadas, ou sob regime especial de proteção, como o Corredor Cultural, a Praça Cruz Vermelha, a

[58]Já estava excluída a área da Barra da Tijuca, objeto do plano Lucio Costa, cujas diretrizes serão consolidadas em 1981, no decreto 3046.

Zona Portuária etc. Certamente estes dispositivos tornam problemático o adensamento pela substituição dos imóveis antigos por novas construções verticalizadas. Todavia, constituem grande potencial para a exploração em projetos de revitalização, podendo abrigar equipamentos culturais e atuar como pólos de interesse, mudando o sentido simbólico dessas áreas.

Um problema importante detectado na análise da legislação é o artigo 448 da Lei Orgânica Municipal, que estabelece uma altura máxima de 12 m para as edificações construídas junto às divisas do lote. Isto inviabilizou parte significativa dos empreendimentos que, pelo decreto 322, excluindo-se as limitações localizadas, poderiam chegar a cinco pavimentos destinados a moradias, mais os destinados a estacionamento, acesso e área de lazer. As alternativas que se colocam para a construção, frente a esta limitação, são: ou 18 pavimentos, afastados das divisas, ou 12 m - no máximo três pavimentos residenciais - colados nas divisas. Este dispositivo tornou mais difícil a substituição do uso unifamiliar por multifamiliar na Zona Sul, restringindo ainda as possibilidades de pequenos e micro incorporadores que, ou não dispõem do capital para um empreendimento de maior porte, ou não conseguem mobilizar terrenos com dimensões que comportem esses empreendimentos. A revisão deste princípio parece fundamental para viabilizar alternativas de adensamento.

O Plano Diretor, aprovado em 1992, estabelece algumas regras gerais para o desenvolvimento urbano do município, como diretrizes de crescimento e adensamento, além de princípios para as políticas de habitação, meio ambiente e de infraestrutura. Quanto à legislação de uso do solo, são estabelecidos os IATs, índices que estabelecem as possibilidades de adensamento ou sua contenção. Os IATs aprovados reduzem as possibilidades de densificação na AP-2 e estabelecem índices maiores principalmente na AP-3, em Jacarepaguá e parte da Zona Oeste. A Barra da Tijuca permanece com a regulamentação do plano Lucio Costa.

A metodologia desenvolvida no Plano Diretor previa a elaboração de uma legislação complementar, relativa à regulamentação das edificações, usos do solo e parcelamento, que redefinisse os critérios gerais estabelecidos no decreto 322, e deixando aos PEUs a tarefa de definir diretrizes locais e específicas relativas ao desenvolvimento urbano. A indefinição da legislação complementar e o atraso na elaboração dos PEUs mantém confusão e a complexidade na legislação vigente, dificultando a ação dos setores empresariais e mesmo dos cidadãos comuns.

Recentemente foi encaminhado à Câmara e aprovado projeto de lei visando a permissão de uso habitacional nas áreas centrais. Este projeto é significativo por eliminar o obstáculo que se colocava à transformação de uso, atendendo assim a uma diretriz colocada pelo Plano Diretor. Fica-se restrito, todavia, a uma definição de usos, cabendo refletir se apenas esta iniciativa é suficiente para a indução do desenvolvimento urbano. Tendo em vista a argumentação aqui desenvolvida, pode-se pensar que esta legislação deva ser complementada com ações mais diretas, sem o que não se atingirão os objetivos colimados.

5.5. Conclusões

Pode-se agora sintetizar as principais conclusões da análise da dinâmica urbana e a regulação do uso do solo no Rio de Janeiro:

- A avaliação da legislação do Rio de Janeiro revela um quadro de grande acúmulo de leis e decretos que se alteram sucessivamente, sendo recomendável um trabalho de organização, clarificação e racionalização dos dispositivos de controle do uso do solo, que deveriam ser reunidos em um único corpo de legislação.

- Existe um claro descompasso entre as leis de caráter mais geral e os decretos ou planos que regulam o uso do solo a nível micro. A elaboração e a regulamentação

dos PEUs (Planos de Estruturação Urbana) para toda a área urbana é fundamental para a resolução deste conflito. Também se revela extremamente importante a elaboração das leis complementares ao Plano Diretor e a regulamentação dos instrumentos urbanísticos ali propostos.

- Como óbice ao adensamento pode-se identificar principalmente o dispositivo da Lei Orgânica que limita em 12 m a altura das edificações coladas nas divisas. Este limite atinge de forma mais aguda os micro e pequenos incorporadores, sendo importante a sua revisão nas áreas que sejam objeto de estratégias de desconcentração e reconversão.

- Com relação ao Centro da cidade, os limites à ação dos incorporadores estavam mais ligados à proibição do uso residencial, problema resolvido recentemente. Alguns obstáculos para o adensamento encontram-se principalmente nos dispositivos de proteção ao patrimônio cultural. Todavia, são exatamente estes elementos que poderão ser acionados numa estratégia de revitalização que, revalorizando simbolicamente o centro, gere maior atratividade para a moradia nestas áreas.

- No caso do Rio de Janeiro, o mercado de alta renda demonstra forte atratividade pelas áreas próximas à orla marítima principalmente - Barra da Tijuca -, aglutinadoras de elementos que, não só viabilizam economicamente os empreendimentos, como aumentam as possibilidades de sobre-lucros. A estratégia de desconcentração e reconversão dificilmente poderá ser realizada para este segmento do mercado, a não ser que se institua um conjunto de ações que desincentivem a expansão para a Barra da Tijuca.

- Propõe-se, neste sentido, a transformação da Barra da Tijuca em "Zona de Urbanização Negociada", onde os custos dos investimentos públicos sejam arcados em maior medida pelos beneficiários da valorização fundiária: proprietários e

incorporadores. Isto permitirá também a ampliação da capacidade de investimento do governo na direção da estratégia de desconcentração e reconversão.

- A estratégia de desconcentração e reconversão do centro pode ser orientada para os segmentos médio e baixo do mercado. Esta alternativa envolve uma política que considere as condições que regulam a ação dos micro e pequenos incorporadores. É importante também que se considere também as necessidades dos agentes relativas à instituição de um sistema de financiamento habitacional que expanda a oferta de crédito de longo prazo para a aquisição da moradia.

- Sugerimos também, para a Área Central, a criação de "Zonas de Urbanização Negociada", porém com outro objetivo: combinar investimentos públicos com interesses privados, e ampliar a atratividade da região, em relação às áreas de atuação usual do capital imobiliário.

- Com relação às áreas da AP-2, sugere-se sua transformação em "Zonas de Urbanização Congelada", devido às disfundionalidades e deseconomias geradas pela expansão recente.

- Para as áreas que concentram a população de renda média baixa ou baixa, propomos a sua definição como "Zonas de Urbanização Prioritária", com alocação de investimentos públicos substantivos na busca da redução das desigualdades de condições de vida que geram e aprofundam a extrema segregação espacial identificada na cidade.

A N E X O

NOTA METODOLÓGICA

Nota Metológica

As análises aqui desenvolvidas se assentam sobre um conjunto diferenciado de dados, proveniente de diversas fontes, a saber:

- Informações dos Censos Demográficos de 1980 e 1991, da FIBGE, relativas ao município do Rio de Janeiro, e desagregadas por Região Administrativa (RA). Foram utilizados dados de população, domicílios e renda. Quanto a estes últimos, foi adotada a distribuição dos domicílios segundo a renda do chefe, por não estar disponível ainda a renda domiciliar. Isto altera um pouco os resultados, principalmente nos setores extremos - de alta e baixa renda. Para minimizar este problema foi criado um índice que mede a proporção de famílias onde a renda do chefe é superior a 10 Salários Mínimos (SM), sobre aquelas com renda inferior a 10 SM. Este indicador possibilita identificar as áreas da cidade onde há predominância dos setores de renda mais elevada. Com relação à delimitação das RAs, foi constada uma alteração entre os Censos de 1980 e 1991, o que distorce um pouco os resultados para a análise de certas áreas, como Méier, Inhaúma e, principalmente, Pavuna e Anchieta.
- Informações do Cadastro Imobiliário da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, coletadas e divulgadas pelo IPLAN-RIO. Estes dados se referem às edificações cadastradas para fins de cobrança do IPTU.
- Informações da LIGHT, sobre ligações novas. Presume-se que o cadastro da LIGHT cubra cerca de 98% dos domicílios, sendo portanto um dado bastante confiável. O único problema é que sua regionalização não corresponde exatamente à divisão da cidade em Regiões Administrativas, tendo sido necessário fazer algumas agregações para uma análise mais fina.
- Informações coletadas pela ADEMI, relativas aos lançamentos imobiliários, residenciais e comerciais, realizados na cidade do Rio de Janeiro, e abrangendo o período 1979-1993. Os dados se baseiam em informações fornecidas pelos associados e no um acompanhamento permanente dos jornais. Aparentemente a

qualidade da informação foi melhorando ao longo do período, com ampliação da cobertura, mas é possível que os lançamentos realizados nas áreas mais periféricas escapem ao levantamento. De qualquer forma, trata-se de um conjunto que se aproxima bastante do universo de análise. Estes dados vêm sendo armazenados em um banco de dados no Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ) e sobre eles foram produzidos alguns indicadores, como os de preço médio, área média da unidade e porte médio do empreendimento. Foi também efetuada uma classificação dos incorporadores, organizando-se uma tipologia baseada principalmente no porte do agente.

Bibliografia

ABRAMO, P. *A Dinâmica Imobiliária: Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. Dissertação de Mestrado*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1988.

BRITTO, A. L. *Novas Formas de Produção Imobiliária na Periferia: o caso da Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. *Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1992.

CARDOSO, A. L. *Construindo a Utopia: urbanismo e modernidade no Brasil*. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1988.

CARDOSO, A. L. O Espaço da Capital: a Barra da Tijuca e a grande promoção imobiliária. Trabalho apresentado no III Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Águas de São Pedro, 1989.

CORREIA, V. "A Verticalização em uma Favela Carioca: estudo de caso". Monografia. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992.

FARIA, V. A Conjuntura Social Brasileira. *Novos Estudos CEBRAP*, 33. São Paulo: CEBRAP, junho de 1992.

FERRAZ FILHO, G. T. Considerações sobre a Oferta de Imóveis Novos na Década de 80. In: RIBEIRO, L. C. Q. e LAGO, L. C. *Acumulação Urbana e a Cidade: impasses e limites da produção capitalista de moradias no Brasil*. Rio de Janeiro: IPUUR/UFRJ, 1992.

FITCH, R. *The Assassination of New York*. Nova York: Verso, 1993.

FRIEDMAN, J. F. & WOLF, G. World City Formation: an agenda for research and action. *International Journal for Urban and Regional Research*, 6, 1982.

FURTADO, F. *Elementos para a Análise do Processo de Crescimento das Cidades Brasileiras: O caso de Uberaba MG (1972-1990)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.

MAGRI, S. & TOPALOV, C. De la Cité-jardin à la Ville Rationalisée: Un tournant du projet réformateur (1905-1925) dans quatre pays. *Revue Française de Sociologie*, vol. XXVIII. Paris, 1987.

MARQUES, E. C. *Desigualdades Sociais e Infraestrutura Urbana: a produção dos equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro.* Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.

MOLENKOPF, J. & CASTELLS, M. (ed.) *Dual City: Restrucutring New York.* Nova York: Russel Sage Foundation, 1991.

DAVIS, M. *City of Quartz.* Nova York: Vintage Books, 1992.

PREFEITURA Municipal do Rio de Janeiro. *Plano Diretor - Relatório.* Rio de Janeiro: mimeo, s/ data.

PREFEITURA Municipal do Rio de Janeiro. Resumo do Modelo de Uso do Solo e Transportes. Rio de Janeiro: mimeo, 1991.

PRETECEILLE, E. Cidades Globais e Segmentação Social. In: RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS JR., O. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

RIBEIRO, L. C. Q. (coord.) *A Promoção Imobiliária no Rio de Janeiro,* Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1987.

RIBEIRO, L. C. Q. (coord.) *Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana.* Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.

RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JR., O. *Associativismo e Participação no Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro*: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ, 1995.

RIBEIRO, L. C. Q. Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e novos desafios. In: RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JÚNIOR, O. (org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo.* Princeton: Princeton University Press, 1991.

SOJA, E. W. Taking Los Angeles Apart. *Society and Space* 4, 1986.

TOPALOV, C. *Naissance le l'Urbanisme Moderne et Réforme de l'Habitat Populaire aux États-Unis - 1990/1940.* Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1988.

VENTURA, Z. *A Cidade Partida.* São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

VETTER, D. e MASSENA, R. Quem se Apropria dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infraestrutura Urbana? uma teoria de causação circular.

In: Machado da Silva, L. (org.), *Tópicos sobre o Uso da Terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WALLOCK, L. La Metaphore des 'deux villes': gentrification et deracienement a NY aujoud'hui. In: BLANC, M. & LE BARS. S. *Les Minorités dans la Cité: perspectives comparatives*. Paris: L'Harmattan, 1993.