

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

**MATHEUS ROCHA PITTA CHACUR**

DESARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANAS: uma análise das políticas de  
mobilidade urbana e habitacional do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO

2017

Matheus Rocha Pitta Chacur

DESARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANAS: uma análise das políticas de mobilidade urbana e habitacional do Rio de Janeiro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Valéria Lúcia Pero

Coorientador: Prof. Dr. Peter Herman May

Rio de Janeiro

2017

## FICHA CATALOGRÁFICA

C431 Chacur, Matheus Rocha Pitta.

Desarticulação entre políticas urbanas: uma análise das políticas de mobilidade urbana e habitacional do Rio de Janeiro / Matheus Rocha Pitta Chacur. – 2017.  
142 p. ; 31 cm.

Orientador: Valéria Lúcia Pero.

Coorientador: Peter Herman May.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2017.

Bibliografia: f. 126 – 139.

1. Políticas urbanas. 2. Políticas públicas. 3. Economia urbana e regional. I. Pero, Valéria Lúcia, orient. II. May, Peter Herman, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 338.92

**MATHEUS ROCHA PITTA CHACUR**

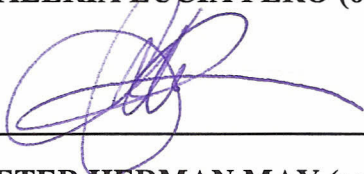
**DESARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANAS: Uma Análise da Política de Mobilidade Urbana do Rio de Janeiro**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

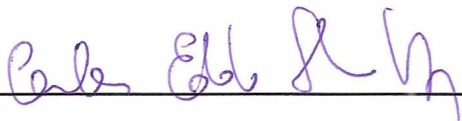
Aprovada em 09 / 06 / 2017.



**VALÉRIA LÚCIA PERO (orientadora)**



**PETER HERMAN MAY (coorientador)**



**CARLOS EDUARDO FRICKMANN YOUNG**



**ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR**

**RENATA LÈBRE LA ROVERE (suplente interno)**

**DANIELLE CARUSI MACHADO (suplente externo)**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, Dilene, Marcelo, Julia e Laura, aos meus amigos e à minha namorada, Julia, pelo apoio e carinho.

Aos orientadores, Professores Valéria Pero e Peter May, pelos conselhos, atenção e dedicação ao longo da elaboração da dissertação.

À banca, Professores Orlando dos Santos Junior e Carlos Eduardo Young, pela participação, comentários e críticas.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro e aos professores, funcionários e colegas do programa de pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento; em especial, à Professora Renata La Rovere e aos amigos, Nina, Tuanni, Pedro e Nathalia .

À Capes e ao CNPq pelo apoio financeiro durante todo o mestrado.

## RESUMO

O Ministério das Cidades (MCidades) tornou-se, em 2003, o órgão federal responsável pelo planejamento urbano nacional. Coerente às diretrizes da Constituição Federal (CF) de 1988 e do Estatuto da Cidade (EC) de 2001, buscou integrar o planejamento das questões relativas ao urbano: habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano; a fim de alterar a maneira fragmentada e setorializada pela qual, historicamente, essas questões foram pautadas no Brasil.

Em face dessa alteração institucional, decorre ser tema de grande relevância a observação das principais obras e políticas públicas do período, bem como de suas possíveis consequências urbanas e sociais. Para tanto, optou-se pela análise conjunta das políticas habitacionais e de mobilidade do Rio de Janeiro, dada a importância atribuída à cidade na promoção e legitimação desse modelo de planejamento em âmbito nacional, assim como pela magnitude dos investimentos públicos realizados na capital fluminense.

A metodologia da presente pesquisa visou a triangulação de dados qualitativos e quantitativos, tanto na análise da trajetória institucional das políticas urbanas brasileiras, como na investigação do orçamento e do financiamento dos principais projetos e políticas (ao que se observou, em especial, os megaeventos internacionais, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016) e na relativização destes frente às características socioeconômicas da espacialidade carioca.

A análise realizada aponta para uma concomitante desarticulação-articulada entre políticas urbanas; isto é, por um lado, há um processo de periferação e segregação socioespacial do município (desarticulação) e, por outro lado, de atração de investimentos e capitais aos setores da construção civil e imobiliário (articulação).

**Palavras-chave:** economia urbana e regional; políticas públicas; políticas urbanas; mobilidade urbana; habitação; Rio de Janeiro.

## ABSTRACT

In 2003, the Ministry of Cities (“Ministério das Cidades”) became the federal public agency responsible for the national urban planning in Brazil. Consistent with the guidelines nurtured by the Federal Constitution of 1988 and the “City Statute” (“Estatuto da Cidade”) of 2001, this Ministry attempts to integrate the various topics related to urban planning: housing, sanitation, transportation and urban development; therefore, its aim is to reshape the way these policies have been historically perceived in Brazil, i.e. disjointed and disconnected from one another.

In light of this institutional change, emerges the importance of drawing analysis in the main policies and projects derived from it, as well as in its urban and social consequences. Thus, the case of Rio de Janeiro, a city that has played a major role in the legitimation and diffusion of the new urban planning methodology across the country, answering for a significant share of the public investments made throughout recent years – notably in housing and urban mobility policies.

This work’s methodology consists of the Triangulation of quantitative and qualitative data, both in the analysis of the institutional background of public policies in Brazil and that of the budget and financing of the main urban projects (in which, special regard is given to the following international events and their agenda: World Cup 2014 and Olympics 2016); lastly, Triangulation was also applied in order to relate these analysis to the local social-spatial characteristics of the city of Rio.

The analysis shows a simultaneous disarticulation and articulation among urban policies; that is, on one hand, these policies contribute to an increasing peripherization and social-spatial segregation (disarticulation) and, on the other hand, they stimulate investments in the construction and real estate industries (articulation).

**Key-words:** urban and regional economics; public policies; urban policies; urban mobility; housing; Rio de Janeiro.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
BRT - *Bus Rapid Transit*  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CF - Constituição Federal  
CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção  
CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto  
CHISAM - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
COHAB - Companhias de Habitação  
COPHAB - Cooperativas Habitacionais  
EC - Estatuto da Cidade  
FCP - Fundação da Casa Popular  
FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais  
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo e Serviço  
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas  
FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planejamento Local Integrado  
FJP - Fundação João Pinheiro  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil  
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPP - Instituto Pereira Passos  
MCidades - Ministério das Cidades  
MCMV - Minha Casa, Minha Vida  
OGU - Orçamento Geral da União  
OUC - Operação Urbana Consorciada  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PDTU - Plano Diretor de Transporte Urbano



PEA - População Economicamente Ativa  
PES - Plano de Equivalência Salarial  
PL - Projeto de Lei  
PMU - Plano de Mobilidade Urbana  
PlanHab - Política Nacional de Habitação  
PlanMob - Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana  
PPP - Parceria Público Privada  
RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas  
RM - Região Metropolitana  
RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
RJ - Rio de Janeiro  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano  
SEPURB - Secretaria de Política Urbana  
SEMOB - Secretaria de Mobilidade  
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SFH - Sistema Financeiro da Habitação  
SNDU - Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano  
SNH - Secretaria Nacional de Habitação  
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
VLT - Veículo leve sobre trilhos

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Trajetos dos BRTs e da Linha 4 do metrô no Rio de Janeiro. ....	68
Figura 2 - “Metrô que o Rio precisa” X “Metrô tripa”. ....	73
Figura 3 - Área do Porto Maravilha. ....	75
Figura 4 - Trajeto VLT. ....	76
Figura 5 - Localização das UPPs e dos modos de transporte olímpicos. ....	85
Figura 6 - Localização empreendimentos do MCMV no município do Rio de Janeiro por faixa de renda em 2015. ....	95
Figura 7 - Exemplo de condomínio de MCMV no Complexo do Alemão. ....	98
Figura 8 - Bairros do RJ por rendimento per capita no ano 2000. ....	101
Figura 9 - Vetores de deslocamentos intra-municipais dos trabalhadores no município do Rio de Janeiro em 2003. ....	107
Figura 10 - Pessoas ocupadas na semana de referência com tempo de deslocamento casa-trabalho superior a duas horas. ....	108
Figura 11 - Modais e mapa da renda média per capita no município do Rio de Janeiro. ....	115
Figura 12 - Mapa das remoções e zonas olímpicas no município do Rio. ....	116
Figura 13 - Ciclo: investimentos em transporte, valorização imobiliária e gentrificação. ....	118
Figura 14 - Bairros de maior valorização do m <sup>2</sup> no Rio de Janeiro: 2008-2013. ....	121

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação do total das aplicações diretas do Governo Federal no MCidades .....	40
Gráfico 2- Execução orçamentária total do MCidades: 2005-2016.....	45
Gráfico 3 - Execução orçamentária do MCidades por tema: 2005-2016. ....	46
Gráfico 4 - Aplicações do Governo Federal no MCidades por Unidade Gestora: 2009-2016. ....	47
Gráfico 5 - Comparação das transferências e aplicações diretas do Governo Federal em Mobilidade Urbana e Transporte Rodoviário: 2005-2016.....	50
Gráfico 6 - Variações do preço dos imóveis para venda e locação no Rio e do IPCA: 2008-2017.....	119

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Execução orçamentária do MCidades por tema: 2005-2008 (valores liquidados em mil R\$) .....	42
Tabela 2 - Execução orçamentária do MCidades por tema: 2009-2011 (valores liquidados em mil R\$) .....	43
Tabela 3 - Execução orçamentária do MCidades por tema: 2012-2016 (valores liquidados em mil R\$) .....	44
Tabela 4 - Gastos diretos do Governo Federal no MCidades por Unidade Gestora: 2008-2016 (em mil R\$) .....	46
Tabela 5 - Comparação dos recursos do Governo Federal destinados para Mobilidade Urbana e Transportes Rodoviários entre 2005-2016 (em mil R\$) .....	49
Tabela 6 - Execução Orçamentária do PAC 2: 2011-2014 .....	52
Tabela 7 - PAC 2: previsão para 2015-2018 no eixo “Social e Urbano” .....	54
Tabela 8 - Execução orçamentária das obras e ações da Copa do Mundo: 2009-2014 .....	56
Tabela 9 - Execução orçamentária das obras e ações da Copa do Mundo por cidade-sede: 2009-2014 .....	56
Tabela 10 - Financiamento federal das obras e ações da Copa do Mundo por tema: 2009-2014 (em mil R\$) .....	57
Tabela 11 - Financiamento federal das obras e ações da Copa do Mundo por cidade-sede: 2009-2014 .....	58
Tabela 12 - Execução orçamentária das obras e ações da Copa do Mundo no Rio de Janeiro: 2009-2014 .....	59
Tabela 13 - Orçamento da Matriz de Responsabilidades e do Legado Olímpico em 2016 (em milhões R\$) .....	62
Tabela 14 - Comparação dos valores previsto-empenhado pela Prefeitura do Rio de Janeiro na construção dos modais: 2009-2016 (em mil R\$) .....	64
Tabela 15 - Execução orçamentária dos contratos de PPP do Estado e da Prefeitura do Rio de Janeiro para BRTs, VLT e Linha 4 do metrô: 2011-2016 .....	65
Tabela 16 - Comparação dos custos de implantação dos BRTs, VLT e Metrô no Rio de Janeiro. ....	69
Tabela 17 - Faixas de renda contempladas pelo MCMV .....	88

Tabela 18 - Déficit habitacional e número de casas ofertadas pelo MCMV em 2009 .....	91
Tabela 19 - Empreendimentos do MCMV no município do Rio em 2015 .....	94
Tabela 20 - População ocupada residente e empregos formais no município do Rio por AP em 2010 .....	101
Tabela 21 - Estabelecimentos comerciais por região administrativa no município do Rio em 2000 e 2008 .....	103
Tabela 22 - Importação e exportação de mão de obra por AP no município do Rio em 2003 .....	104
Tabela 23 - Origem/destino de viagens motivadas por trabalho no município do Rio e índice de mobilidade em 2003 .....	104
Tabela 24 - Origem/destino de viagens motorizadas e motivadas por trabalho no município do Rio em 2012 (pico da manhã) .....	109
Tabela 25 - Saldo importação e exportação de mão de obra por AP no município do Rio em 2012 (pico da manhã) .....	110
Tabela 26 - Comparação origem/destino de viagens motivadas por trabalho no município do Rio entre 2003 e 2012 (em p.p.) .....	111
Tabela 27 - Origem/destino de viagens motorizadas por todos os motivos na RMRJ em 2012 (pico da manhã).....	112
Tabela 28 - Valorização do m <sup>2</sup> para venda no município do Rio por AP: 2008-2013 .....	120
Tabela 29 - Comparação bairros mais e menos valorizados no município do Rio: 2011-2015.....	122

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS URBANAS .....</b>	<b>20</b>
	2.1 FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR E SISTEMA FINANCEIRO HABITACIONAL .....	20
	2.2 PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO .....	24
	2.3 ESTATUTO DA CIDADE.....	27
	2.4 MINISTÉRIO DAS CIDADES .....	30
	<b>2.4.1 Política e legislação de Mobilidade Urbana .....</b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>FINANCIAMENTO E ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NOS ANOS 2000.....</b>	<b>40</b>
	3.1 ORÇAMENTO, SECRETARIAS E PROGRAMAS: BALANÇO DA POLÍTICA URBANA DO MCIDADES ENTRE 2005-2016 .....	41
	<b>3.1.1 Programas e secretarias do MCidades.....</b>	<b>41</b>
	<b>3.1.2 Programas federais de Transporte e Mobilidade .....</b>	<b>47</b>
	<b>3.1.3 PAC 2.....</b>	<b>51</b>
	3.2 FINANCIAMENTO DOS MEGAEVENTOS INTERNACIONAIS .....	54
	<b>3.2.1 Copa do Mundo e das Confederações no Brasil .....</b>	<b>55</b>
	<b>3.2.2 Olimpíadas no Rio de Janeiro .....</b>	<b>60</b>
<b>4</b>	<b>MATERIALIDADE DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>68</b>
	4.1 BRTS.....	68
	<b>4.1.1 BRT TransOeste .....</b>	<b>69</b>
	<b>4.1.2 BRT TransCarioca .....</b>	<b>70</b>
	<b>4.1.3 BRT TransOímpica .....</b>	<b>70</b>
	<b>4.1.4 BRT TransBrasil .....</b>	<b>71</b>
	4.2 LINHA 4 DO METRÔ-RIO .....	71

4.3	PORTO MARAVILHA E VLT .....	73
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DA POLÍTICA URBANA DO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>77</b>
5.1	CONSTRUÇÃO DA CIDADE E POLÍTICA OLÍMPICAS .....	77
5.2	POLÍTICA URBANIFICADORA .....	82
5.2.1	<b>PAC e Morar Carioca.....</b>	<b>82</b>
5.2.2	<b>Remoções de favelas .....</b>	<b>85</b>
5.2.3	<b>Minha Casa, Minha Vida.....</b>	<b>87</b>
5.2.4	<b>O MCMV no Rio de Janeiro.....</b>	<b>92</b>
5.3	DESARTICULAÇÃO-ARTICULADA DAS POLÍTICAS URBANAS ....	98
5.3.1	<b>Desarticulação: o urbano fragmentado.....</b>	<b>101</b>
5.3.2	<b>Articulação: a lógica da desigualdade e a comercialização do espaço .....</b>	<b>114</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>124</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>126</b>
	<b>ANEXO .....</b>	<b>140</b>
	ANEXO A – ÁREAS DE PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.....	140
	ANEXO B – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MCIDADES POR TEMA: 2005-2016 .....	141
	ANEXO C – BAIRROS DE MAIOR VALORIZAÇÃO DO M <sup>2</sup> PARA VENDA NO RIO DE JANEIRO DE JANEIRO DE 2008 A DEZEMBRO DE 2013.....	142

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério das Cidades (MCidades) tornou-se, em 2003, o órgão, a nível federal, responsável pelo planejamento urbano das cidades brasileiras. Coerente às diretrizes da Constituição Federal (CF) de 1988 e do Estatuto da Cidade (EC) de 2001, passou a ter a pretensão de, sob um único Ministério, integrar todas as questões relativas ao urbano: transportes (mobilidade), habitação, saneamento e desenvolvimento urbano. Entretanto, tendo-se em vista a ótica fragmentada e setorializada que, historicamente, norteou o planejamento urbano no país (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, 2013, 2015), torna-se indispensável um exame dessa alteração institucional e de suas ramificações práticas e teóricas; quer dizer, a verificação de uma efetividade para além de aspectos puramente normativos ou de estilo.

Contudo, se de um lado, almeja-se analisar a atuação do MCidades, enquanto principal estruturador do planejamento urbano, e a sua coerência com os objetivos estabelecidos<sup>1</sup>. De outro, partindo da ideia de conflito que subjaz à problemática urbana de sociedades desiguais (SOJA, 1993), busca-se entender o papel ambíguo das políticas urbanas, notadamente as de transporte e mobilidade, na estruturação de uma *espacialidade*<sup>2</sup> *capitalista*, visto que também induz a “lógica da desigualdade” (HARVEY, 2005), como um instrumento de segregação e hierarquização do espaço.

Para tanto, optou-se pela análise do caso do Rio de Janeiro, uma cidade marcada por elevadas desigualdades socioespaciais (PERO; FONTES; FERRAZ, 2013; OSORIO; VERSIANI, 2013) e, igualmente, onde a política urbana recente – legitimada pela realização dos dois megaeventos internacionais, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016<sup>3</sup> – se efetivou de maneira mais contundente<sup>4</sup>. Com

---

<sup>1</sup> Quais sejam: “a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 8).

<sup>2</sup> Assim como em Soja (1993, p. 101), referir-se-á aos “espaços socialmente produzidos” como “*espacialidades*”. Sem, no entanto, como o próprio autor aponta, excluir a significância de possíveis adjetivos que já possuem essa carga semântica de “motivação [e ação] humana”, são exemplos: social, político, histórico, econômico.

<sup>3</sup> O Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e o “Porto Maravilha”, os quatro corredores de *Bus Rapid Transit* (BRT – TransBrasil, TransOeste, TransOlimpica e TransCarioca) e a Linha 4 do metrô estão todos relacionados à adequação da cidade aos eventos e constituem o núcleo central do planejamento olímpico e de mobilidade do Rio; bem como, os programas do PAC, Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Morar Carioca e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) são representativos da política urbanificadora/habitacional.

<sup>4</sup> Em ambas as ocasiões, o Rio foi protagonista na captação de recursos federais: a organização da Copa do Mundo dependeu de R\$ 8,97 bilhões do Governo Federal, entre 2009 e 2014,



relação ao método de análise, adotou-se a técnica de Triangulação (CRESWELL, 2009). Gomes e outros (2014) sistematizam o processo de triangulação a partir de “dois movimentos”: primeiro, a “análise interna do material”, visando uma “valorização fenomênica e técnica dos dados primários”, tanto qualitativos, quanto quantitativos; e, em segundo, a “análise contextualizada e triangulada dos dados”. Na presente pesquisa, esses movimentos foram redimensionados em três lados, quais sejam:

- Contextualizar o escopo e trajetória institucionais da política e sua relação com o programa (GUSSI, 2008). Segundo Gomide (2008, p. 21): “uma política pública é dependente do contexto político e institucional em que é desenvolvida, como também de seu processo de formulação, encaminhamento, decisão e implantação”. Esta etapa, que compreende, resumidamente, as décadas de 1930-2000, baseou-se em algumas das principais referências bibliográficas do período; bem como de relatórios, leis, decretos, projetos e entrevistas de então. Para os anos mais recentes, ancorados no planejamento do MCidades, atentou-se, igualmente, ao escopo legal-institucional e, ademais, ao estado da arte e da prática da integração entre políticas de transporte e uso do solo (a Mobilidade Sustentável).
- Interpretar e adequar-se à realidade político-econômica do local; e sua relação com os momentos de formulação e implementação da política. Neste ponto da análise, a organização dos megaeventos internacionais assume certo protagonismo: investiga-se o financiamento/orçamento das principais obras e alterações urbanas ocorridas na cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, os sites institucionais e de transparência dos três níveis de governo, municipal, estadual e federal, foram largamente consultados; assim como, os das instituições e programas relacionados à organização dos eventos e à execução das obras, destacadamente: Autoridade Pública Olímpica, BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), CEF (Caixa Econômica Federal), MCMV e PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).
- Relativizar o “espectro temporal e territorial” da política a partir das características socioespaciais locais e de sua historicidade; visando-se “revelar inadequações na forma como a mesma foi pensada, formulada e implantada, em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local”

---

dos quais o Rio recebeu R\$ 2,047 bilhões e a dos Jogos Olímpicos, que se restringiram à capital fluminense, recebeu, entre recursos privados e públicos, R\$ 43,76 bilhões até o final de 2016.

(RODRIGUES, 2011, p. 60). Com isso, o foco é direcionado à cidade do Rio, suas diferentes Áreas de Planejamento<sup>5</sup> (AP) e características socioespaciais gerais. Logo, necessitou-se de informações disponibilizadas por instituições de estatística e pesquisa, tais quais: o Instituto Pereira Passos (IPP), o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e a Fundação João Pinheiro (FJP), além de relatórios, mapas e gráficos elaborados por administrações públicas, como os governos municipal e estadual do Rio.

As colocações acima, ademais, são condizentes com uma ótica dialética, a qual “permite criar um processo de dissolução de dicotomias: entre quantitativo e qualitativo; entre macro e micro; entre interior e exterior; entre sujeito e objeto” (MINAYO, 2014, p. 32)<sup>6</sup>. Afinal, o importante, em uma análise de política pública, é garantir que as constatações e representações não sejam *apenas nossas*, mas que ao mesmo tempo sejam “o *Em-si* das coisas e do objetivo em geral” (HEGEL, 2012, p. 110, grifo do autor).

A partir da metodologia apresentada, objetiva-se:

- Analisar a relação entre as políticas de mobilidade urbana e habitacional da cidade do Rio de Janeiro, à luz do planejamento urbano recentemente institucionalizado e implementado;

Para tanto, faz-se necessário:

- Revisitar a trajetória institucional das políticas urbanas no Brasil, com destaque para as habitacionais e de transporte/mobilidade;
- Verificar a execução orçamentária das secretarias e dos programas do Ministério das Cidades;
- Analisar a alocação dos recursos públicos empregados na organização dos dois megaeventos internacionais, Copa do Mundo e Olimpíadas, em especial, na cidade do Rio de Janeiro.

Assim, a dissertação está estruturada em mais cinco capítulos, além desta Introdução. No próximo, consta uma revisão bibliográfica da trajetória institucional do

---

<sup>5</sup> Áreas de Planejamento são subdivisões administrativas criadas pela Prefeitura do Rio em conjunto com a Secretaria de Urbanismo; são cinco no total. Ver ANEXO A – Áreas de Planejamento do Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> Ressalte-se que a dialética enquanto método de análise é amplamente utilizada na literatura do tema; ver, por exemplo: Mason (1969); Paulston (1980); Samaja (1992); Beresford et al. (2009); Gomes et al. (2014); Marcondes e Brisola (2014). E, especialmente, o livro organizado por Minayo, Assis e Souza (2014), no qual, a dialética e a triangulação são tratadas conjuntamente.

planejamento urbano brasileiro; retomando, brevemente, os debates iniciados ainda na década de 1930 e os marcos legais e institucionais relativos ao tema, tais quais: a Fundação da Casa Popular, o binômio SFH/BNH, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade. Deste capítulo, resulta o entendimento de que as políticas urbanas brasileiras, historicamente, pautaram-se, quase que exclusivamente, por programas e instituições relativos à questão habitacional. Decorrendo, desta forma, tratar-se de uma abordagem setorializada e fragmentada da problemática urbana.

O capítulo terceiro é dedicado ao orçamento e financiamento da política urbana executada pelo Ministério das Cidades. Destacando-se, ao longo dos anos observados, a organização dos megaeventos internacionais e a integração entre o capital privado e as instituições públicas no planejamento e execução das obras. À luz das contas públicas, constata-se, em primeiro lugar, a manutenção da ótica setorializada das políticas urbanas, com ênfase em habitação; e, em segundo, um excessivo gasto público com a organização dos eventos

O quarto capítulo qualifica, de uma perspectiva material, as principais obras de transporte e mobilidade empreendidas no município, a saber, VLT e Porto Maravilha; BRTs TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil; e Linha 4 do metrô.

O quinto capítulo trata da análise em-si do caso carioca: discorre-se, brevemente, sobre a história recente da cidade, as políticas habitacionais/urbanificadoras (MCMV, Morar Carioca, remoções de favelas e a UPP) e a sinergia destas com os projetos de transporte e mobilidade. Assim, depreende-se existir uma dualidade no planejamento e na execução da política urbana em tela: uma *desarticulação-articulada*. Em outras palavras, do lado dos ocupantes e consumidores do espaço, essas políticas, ao intensificarem as disparidades socioespaciais, induzirem a periferização da metrópole e a gentrificação nas principais centralidades, aparentam estar desarticuladas. Porém, da perspectiva dos produtores e comerciantes do espaço, estas demonstram-se oportunamente articuladas em favor interesses de empresas privadas em alguns setores; primeiro, à indústria da construção civil (que assume os contratos e obras públicos) e, em sequência, aos agentes imobiliários (que se apropriam da valorização fundiária).

O último capítulo, das considerações finais, sintetiza os principais resultados encontrados na pesquisa.

## 2 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS URBANAS

### 2.1 FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR E SISTEMA FINANCEIRO HABITACIONAL

Desde os anos 1930 o planejamento político no Brasil esteve predominantemente voltado à economia nacional e associado à modernização da gestão do Estado, com objetivo de acelerar o desenvolvimento do modelo capitalista no país (IANNI, 2004). Também foi durante este período, marcado pelos processos de industrialização e urbanização acelerados, que as questões sociais e urbanas começaram a requerer maior atenção dos políticos brasileiros<sup>7</sup> e a engajar profissionais e pesquisadores das áreas de arquitetura e urbanismo – cuja reivindicação era a de se institucionalizar e qualificar o planejamento urbano e regional no Brasil, “aliando interesses de ordem técnica e política” (FELDMAN, 2005, p.3).

Nos anos 40 e 50, surgem as primeiras faculdades de arquitetura em várias cidades brasileiras (Rio, 1933; Belo Horizonte, 1930; Porto Alegre, 1940; São Paulo, 1947; e Salvador, 1958), cursos de especialização, pós-graduação e profissionalização, congressos nacionais no tema, as Comissões Consultivas (cujo intuito era criar e executar planos para as cidades, conjuntamente à sociedade civil) e os departamentos estaduais do IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil, fundando na década de 30 no Rio de Janeiro). Inclusive, as atuações do IAB e do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, criado na década de 50), apesar de diversas, possuem um papel de destaque na modernização e institucionalização da gestão urbana e municipal da época<sup>8</sup>.

O principal programa de então foi a Fundação da Casa Popular (FCP), criado em 1946, durante o Governo Dutra, que havia sido eleito pelo voto direto após o término do Estado Novo. Tratava-se do primeiro órgão nacional cujo objetivo fora a implementação de um programa de construção e aquisição, em larga escala, de habitações urbanas e rurais. No entanto, ao longo dos seus anos de atividade, a FCP sofre com vários problemas internos (pouca competência institucional e administrativa, baixo nível de maturidade das pesquisas e técnicas e dotação

---

<sup>7</sup> “Durante a República Velha (1899-1930), a questão social não se colocava como elemento importante da agenda governamental” (AZEVEDO, 1988, p. 107), e os problemas urbanos eram tratados de forma pontual pelos governos até então.

<sup>8</sup> Para tanto, ver Mota (2007).

orçamentária insuficiente) e externos (pressão inflacionária); por consequência, acaba por viabilizar a construção de pouco menos que 17 mil unidades apenas, o que significa uma média anual de, aproximadamente, 900 UHs (para efeitos de comparação, o déficit da época era estimado em 3,6 milhões de unidades<sup>9</sup>).

Com o início da década de 1960 e o agravamento dos problemas urbanos (sobretudo, o déficit habitacional, a favelização, a concentração das atividades econômicas e industriais e a questão migratória: rural-urbano, nordeste-sudeste), arquitetos e urbanistas intensificam o debate acadêmico e político – se muitos desses tópicos já eram discutidos desde a década de 1930, foi na década de 1960 que o movimento se torna mais propositivo, com a elaboração de documentos e relatórios<sup>10</sup>.

O intuito era o de coordenar uma verdadeira “reforma urbana” (de caráter progressista e que não se limitasse ao mero “assistencialismo”, como se via nas esparsas experiências nacionais até então<sup>11</sup>), solidificando a política e o planejamento urbano nacionais. O ponto alto desses debates ocorre no ano de 1963, nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo: o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo IAB; no qual, definiu-se a proposta da “Reforma Urbana” como: um ‘conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias’” (RIBEIRO; PONTUAL, 2007, p. 8).

Ainda que parcialmente, as principais propostas desse grupo serviriam de base para a política habitacional/urbana do Governo Militar, iniciado em 1964 (BONDUKI; KOURY, 2007). Ano em que também foi criado, a partir da Lei nº 4.380, o SFH (Sistema Financeiro da Habitação), cujo órgão central era o BNH (Banco Nacional de Habitação); e que, por sua vez, gerenciava também o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo; sucessor da Fundação da Casa Popular).

Quer dizer, se a criação do SFH (do BNH e do SERFHAU) é resultado das reivindicações sociais, do crescente caos urbano e das experiências anteriores; também é consequência do contexto político de então, marcado por controle das liberdades civis e individuais e por um rigoroso planejamento tecnocrático, centralizado e nacional, que buscava imprimir, na administração pública, o mesmo tipo

---

<sup>9</sup> Dados do anteprojeto de lei do Instituto Brasileiro de Habitação, encaminhado ao congresso pelo Governo Jânio Quadros. (Fundação da Casa Popular *apud* AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 21).

<sup>10</sup> Um exemplo é a revista *Arquitetura* que circulou de 1961 a 1968, com publicação mensal, e possuiu grande prestígio e influência na época.

<sup>11</sup> Ver Azevedo e Andrade (2011).

de “eficiência” dos setores privados. Mais ainda, a política urbana – que, em verdade, era predominantemente habitacional<sup>12</sup> – se torna uma oportunidade para a legitimação e o fortalecimento do novo regime: por um lado, ao calcar o projeto desenvolvimentista nacional na dinamização econômica através do “efeito multiplicador” do gasto público habitacional (GUGLIELMI, 1986, p. 136); e, por outro, ao tirar proveito (capital político) do caráter “ideológico” da casa própria<sup>13</sup>, buscando a legitimação da “nova ordem pública” que se instaurava (OLIVEIRA, 2005, p. 25).

Assim, a atuação do binômio SFH/BNH, apesar de teoricamente atrelada a políticas de interesse social, se aproximou àquela de uma instituição financeira privada<sup>14</sup> – um conflito que permearia toda a existência do banco.

Neste sentido, a partir de 1966, garante-se ao BNH a competência de administrar os recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), transformando o banco, que já possuía acesso às letras imobiliárias e cadernetas de poupança<sup>15</sup>, em uma verdadeira “potência financeira” (FELDMAN, 2005).

Ao longo da década de 1970, o BNH passaria a investir em programas de desenvolvimento urbano e infraestrutura básica, assumindo um papel de relevância próximo ao de um “banco de desenvolvimento” e contribuindo na determinação dos níveis de atividade econômica e emprego no país. Com isso, passou a “competir” com os encargos do SERFHAU, levando ao esvaziamento político do órgão (MONTE-MÓR, 2007) e ao Decreto nº 76.149 de 1975, que extingue o SERFHAU e garante o comando integral do planejamento e desenvolvimento urbanos ao BNH.

---

<sup>12</sup> O SERFHAU, que era responsável pela coordenação e orientação do planejamento urbano e regional em nível municipal, foi gerido, desde a sua criação, pelo BNH (responsável pela indicação do superintendente, a posição mais alta do órgão; conforme Art. 54 § 2º). Ou seja, mantém-se a maneira pela qual a política urbana nacional foi historicamente pautada, a saber: com ênfase em projetos habitacionais e relegando as demais políticas urbanas (transportes, saneamento, desenvolvimento urbano etc.) ao rol de “políticas setoriais”.

<sup>13</sup> É característico do período o tratamento negligente e autoritário em relação aos assentamentos “ilegais” (aqueles em desacordo com as normas urbanísticas) e “clandestinos” (loteamentos sem titulação de propriedade da terra). A retórica e prática de “higienização” e “moralização” destes espaços e classes predominaram na ditadura militar; e a suposta relação entre a casa própria e o “conservadorismo”, “moralidade” e “civildade” (valores incentivados pelo novo governo) foi estimulada amplamente nas classes mais pobres e marginalizadas (MONTE-MOR, 2007).

<sup>14</sup> Muitas dos instrumentos do BNH, por exemplo, foram pensados e aplicados como forma de se garantir a participação e a viabilidade financeira dos parceiros privados (que se portavam como intermediários, provedores das UHs e, em última instância, executores da política de habitação); por exemplo, a instituição da correção monetária e a obrigação de se remunerar o capital investido.

<sup>15</sup> Somados às cadernetas da CEF, estas viriam a constituir o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (GUGLIELMI, 1986, p. 97)

Todavia, na década de 1980, ao contrário dos anos anteriores – quando o PIB havia experimentado um crescimento de 7,6% ao ano, em média –, a economia brasileira se contrai (com média de crescimento de 1,6% ao ano). Decisões equivocadas do Governo Federal<sup>16</sup>, somadas à instabilidade macroeconômica internacional (os “choques do petróleo”, de 1973 e 1979) e ao crescimento acelerado da inflação dão a tônica da última fase de atuação do SFH; que acaba marcada pelo aprofundamento das crises econômica (além da inflação, há o aumento do número de desempregados e a diminuição da poupança voluntária e da renda real dos brasileiros) e habitacional (crescimento das taxas de inadimplência dos mutuários e diminuição da quantidade de recursos disponíveis para o SFH) (GONÇALVES, 1997).

Quanto a isso, Azevedo (1988, p. 112, grifo nosso) é enfático:

*A realidade encarregou-se de mostrar que os objetivos sociais e econômicos não eram nem harmoniosos, nem coerentes entre si. Desta forma, ainda que os objetivos sociais tivessem paulatinamente perdido a amplitude e a importância, devido à sua incompatibilidade com a lógica financeira do BNH, este se viu, na prática, levado a fazer outras inúmeras concessões à retórica ‘empresarial’ para garantir um certo grau de eficácia no seu desempenho junto aos setores de baixa renda<sup>17</sup>.*

Com o agravamento da crise do SFH/BNH, o Governo Sarney, iniciado em 1985 (pós-golpe militar), cede à reação popular (sobretudo das elites) e, mantendo a estratégia de “concessões à retórica empresarial”<sup>18</sup>, opta por intensificar os subsídios concedidos aos mutuários (AZEVEDO, 1988, p. 115). Como consequência, retorna-se a viabilidade de curto prazo ao sistema (redução da taxa de inadimplência), porém, compromete-se de maneira fatal o futuro do SFH (SANTOS, 1999, p. 18): em novembro de 1986 (por meio do Decreto nº 2.291), o governo decide pela extinção do BNH, transferindo todas suas funções e obrigações à CEF – o que intensifica a crise no setor habitacional, vez que a CEF se tratava de “um banco sem qualquer tradição prévia na gestão de programas habitacionais” (SANTOS, 1999, p. 19).

Em suma, se por um lado, é lícito afirmar que a atuação do BNH, entre 1964 e 1986, teve saldo “negativo” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 97); isto é, demonstrou-

---

<sup>16</sup> Dentre elas: gasto público exagerado, política energética equivocada, arrocho salarial e a chamada “maxidesvalorização” do câmbio de 1979.

<sup>17</sup> São exemplos dessas concessões: o Plano de Equivalência Salarial (PES) e o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). No entanto, com a aceleração inflacionária do final dos anos 1970, ambas as medidas se demonstraram insustentáveis. Ver, para tanto, Simonsen (1991), Vasconcelos e Junior (1996) e Gonçalves (1997).

<sup>18</sup> Também por consequência das seguidas concessões, a indústria da construção civil “desenvolveu-se imbricada nos aparelhos do Estado, onde pode se favorecer de esquemas que garantiam lucros fáceis e permanecer sem preocupações com a produtividade, dependente das regulamentações urbanas e do financiamento público” (CASTRO, 2001, p. 1479)

se ineficaz no combate ao déficit habitacional<sup>19</sup> (BRAGA; NASCIMENTO, 2009; SILVEIRA; MALPEZZI, 1991) e acabou contribuindo para o aumento da desigualdade socioespacial – haja visto que, além da predominância de habitações voltadas à faixa de renda média/alta (AZEVEDO, 1988, p. 117), os empreendimentos ofertados aos mais pobres sofriam com uma excessiva padronização, periferação e precarização (ANDRADE, 2011). Por outro, o que se segue à extinção do BNH e à crise econômica dos anos 1980 é uma constante crise institucional, permeada por seguidas reformulações nos diferentes órgãos responsáveis pelas questões urbanas.

## 2.2 PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Com o fim do BNH em 1986, a política urbana ingressa em um período marcado por uma confusa trajetória institucional:

Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em 1987 ele se converte no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, ao qual fica subordinada a Caixa Econômica Federal. Em 1988 é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e, em 1990, o Ministério da Ação Social, que vincula a política habitacional às políticas de ação social. [...]. Em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana [SEPURB], subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que, ainda na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso que a instituiu, foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 10).

Dentre todas essas Secretarias e Ministérios, a SEDU (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano), órgão integrante da Presidência da República, criada pela Lei nº 9.649 de maio de 1998 (em substituição à SEPURB, também criada pelo governo FHC), é a que mais se destacou, principalmente pelo esforço em integrar as diferentes questões urbanas sob uma única secretaria (influência dos debates de então, relativos ao Estatuto da Cidade), mas também por ter sido, de certa forma, a antecessora do MCidades. Segundo o Art. 5 da referida Lei, compete à SEDU:

[...] assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, e promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e de transporte urbano [...].

---

<sup>19</sup> Com efeito, uma das principais conclusões a se tirar da experiência do BNH é que não existe, verdadeiramente, um aspecto “quantitativo do déficit”. Em verdade, não pode haver política habitacional (muito menos a erradicação do déficit) sem que haja *política urbana integrada*. Ou seja, a questão da moradia perpassa, também, por instrumentos urbanísticos, serviços de transporte, descentralização econômica e infraestrutura e equipamentos urbanos etc.



No entanto, a Secretaria não lograria êxito na realização de suas atribuições e, carente de recursos (consequência, em parte, do compromisso firmado pelo então Governo Federal e o FMI – Fundo Monetário Internacional –, que restringia a capacidade de alavancagem dos municípios e estados), seria posteriormente extinta pelo Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003; o mesmo que aprovou a estrutura regimental do MCidades.

Paralelamente à esta confusão institucional entre órgãos e agentes públicos, movimentos e grupos diversos se organizavam, desde o início da década de 1980, a fim de formular uma pauta para as políticas urbanas e resgatar muitas das ideias e propostas do Seminário de 1963<sup>20</sup>. O principal dentre estes grupos foi o MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana), que se diferenciava da maioria dos seus contemporâneos pela sua capacidade de angariar tanto o apoio de associações profissionais, formadas por arquitetos, engenheiros e urbanistas, como de movimentos populares, sindicatos e organizações não governamentais envolvidos com a causa. O principal objetivo dos participantes foi a formulação de uma legislação sobre a Reforma Urbana para ser entregue à Assembleia Nacional Constituinte de 1985 (convocada pelo então Presidente da República, José Sarney, no ano seguinte à redemocratização).

Segundo Avritzer (2010, p. 207-208), a emenda entregue pelo movimento se baseava em três pontos principais:

- O direito à cidade. A unificação das e a atenção às questões urbanas (transporte, habitação, saneamento etc.), enquanto um direito dos seus habitantes.
- A criação de instrumentos urbanísticos que regimentassem a propriedade privada e o uso do solo urbano, prevalecendo o interesse comum e a atuação regulatória do Estado (IPTU progressivo e imposto sobre a propriedade, são exemplos dos instrumentos propostos).
- A democratização da cidade, através de audiências públicas, conselhos e do veto popular, instigando a participação direta da sociedade civil no processo de formulação a aplicação da legislação e demais diretrizes

---

<sup>20</sup> No mesmo período, o movimento pela reformulação da Política Nacional de Saneamento também se destaca angariando propostas e a adesão de diferentes entidades. Entretanto, o “tema do transporte urbano permanece sem muita repercussão nos anos 90” e só voltaria a ter destaque a partir de 2003 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12).

Com a “enorme reação [d]os representantes do capital imobiliário, que consideravam a proposta uma ameaça ao livre mercado” (BASSUL, 2011, p. 1), a maior parte dessas reivindicações não foi acatada pela Constituinte (a despeito de ter desenvolvido um capítulo voltado às políticas urbanas); o conteúdo aceito foi sistematizado nos Art. 182 e 183 da CF88 – no primeiro se lê:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Bem como nos incisos XX do Art. 21, IX do Art. 23 e I do Art. 24 e no § 3º do Art. 25. Que, respectivamente, discursam sobre a competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”; a competência da União, Estados, DF e municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; a competência para esses mesmos agentes legislarem sobre o direito urbanístico; e, por último, o direito dos estados em instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas.

As diretrizes mencionadas garantiam aos municípios (fortalecidos com a descentralização de recursos e pela concessão de maior autonomia política, ambas medidas estabelecidas pela mesma Constituição) a primazia na execução da política urbana; que, no entanto, deveria ser realizada mediante a efetivação de importantes diretrizes e instrumentos urbanísticos, orquestrados pela União principalmente, tais como, conforme o Art.182 da CF88: o parcelamento e edificação compulsórios do terreno, a função social da propriedade, o IPTU progressivo e a elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Entretanto, no início, esses princípios permaneceram vinculados à elaboração do PD local, “cuja regulamentação exigia a elaboração de uma legislação infraconstitucional. A consequência de tal condição foi a necessidade de uma batalha congressual de mais 13 anos para a aprovação do assim chamado Estatuto da Cidade” (AVRITZER, 2010, p. 209).

O Projeto de Lei que viria a ser o Estatuto da Cidade foi apresentado em 1990 e, inicialmente, tornou-se alvo de críticas tanto dos “conservadores”, quanto dos “progressistas”. A aprovação do Estatuto da Cidade, entretanto, se deu, quando da redação final, de forma surpreendentemente unânime e sem maiores prejuízos ao seu

conteúdo; ambos os grupos comemoraram o resultado. Bassul (2011), tendo esse aparente paradoxo em vista, desenvolve a seguinte análise:

O amplo consenso então obtido sugere que o mesmo objeto, o Estatuto da Cidade, foi reconhecido pelos grupos anteriormente antagônicos por olhares distintos. Se, para o MNRU, a aprovação do Estatuto da Cidade significou a consolidação de um novo marco legal, capaz de conferir eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade, para o capital imobiliário, o que inicialmente parecia uma ameaça passou aos poucos a ser percebido como oportunidade [principalmente, após a adição de um mecanismo que interessava a esse grupo, as OUCs].

## 2.3 ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade de julho de 2001 (também chamada Lei nº 10.257) torna-se um marco institucional brasileiro ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional (e, no âmbito dos transportes, ao indicar a relevância da integração das políticas de uso do solo e de transportes) através da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Para Arantes e Fix (2009, p. 12), o Estatuto da Cidade é o “resultado da luta pela reforma urbana no Brasil”, sendo, por isso, segundo o Ministério das Cidades (2015, p. 18), responsável pela consolidação de “conquistas reivindicadas há mais de três décadas por diversos setores da sociedade, notadamente os movimentos sociais”.

A sua originalidade, para a realidade brasileira, se dá pela forma como compreende a importância de um planejamento urbano integrado, extensivo e democrático, do nível municipal ao federal e da sociedade civil ao Estado. No seu Art. 2 constam as principais diretrizes do Estatuto (18 no total, as duas últimas adicionadas em 2013 e 2015), para citar algumas das mais importantes ao caso em tela: (I) “garantia do direito a cidades sustentáveis, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”; (II) “gestão democrática da cidade”; (III) “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e demais setores no processo de urbanização”; (IV) “planejamento do desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;”; (VI) “ordenação e controle do uso do solo”; (IX) “justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização”; (XI) “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha

resultado a valorização de imóveis urbanos”; e (XIV) “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Outra importante contribuição do EC foi a regulamentação da obrigatoriedade de se elaborar um Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes; e de um Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), integrado ao PD, para as cidades com mais de 500 mil habitantes. Apesar de, desde a década de 1930, existir a recomendação aos municípios de se elaborar um PD local (o que fora inclusive reforçado pela CF88), essa “sugestão” era desprovida de conteúdo jurídico, pois seu descumprimento não implicava em sanção alguma. Com o Estatuto da Cidade, o PD passa a ser mandatório e de atualização decenal. Medidas punitivas foram estabelecidas, conforme o Art. 52 do EC, para aqueles (prefeitos e “outros agentes públicos”) que não cumpram com os requisitos mínimos estabelecidos para a elaboração do PD (e para os quais foi estipulado um prazo de 5 anos, contados a partir da promulgação da lei); podendo o prefeito incorrer em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O Plano Diretor, assim, pode ser considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, “cujo conteúdo seria responsável por estabelecer estratégias para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, definindo os instrumentos urbanísticos” necessários para que a política urbana se efetive (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012, p. 86).

Outros instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo EC são (note-se que alguns destes já haviam sido contemplados, em sua totalidade, pela CF88): o parcelamento e edificação compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; o direito de desapropriação de imóvel subutilizado, após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo; a regulação da usucapião do imóvel urbano (para imóveis utilizados como moradia e possuídos por 5 anos, sem contestação ou interrupção); o direito a preempção; a outorga onerosa de construir (isto é, a capacidade de se construir acima do coeficiente de aproveitamento básico do lote, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário ao poder público, por consequência do excessivo adensamento e dos custos com equipamentos urbanos decorrentes do potencial

construtivo adicional); as Operações Urbanas Consorciadas (OUC); e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Contudo, a maior parte dessas conquistas permaneceu apenas no âmbito institucional/legal, segundo Maricato (2006) e, também, Bassul (2011, p. 5):

Se há grandes conquistas a comemorar, em especial no sentido da ampliação dos espaços de participação popular, como nos casos da formação de conselhos, da realização de conferências e de audiências públicas, também se impõe o reconhecimento de que ainda nos falta muito para reduzir a distância entre as promessas e as realizações, entre a intenção e o gesto.

Assim, um dos principais exemplos de sucesso, também é, contraditoriamente, um de fracasso: a obrigatoriedade do Plano Diretor municipal. Embora, por um lado, conforme pesquisa de Santos Junior e Montandon (2011, p. 29-33), tenha existido um ganho quantitativo, principalmente entre 2005<sup>21</sup> e 2009 (portanto, após o limite legal estabelecido inicialmente, que se encerrava ao final de 2006<sup>22</sup>): o número de municípios com PDs aprovados passou de 805 para 2.318; e 90% das cidades, cujo PD era obrigatório, tinham seus planos já aprovados; bem como, uma melhora qualitativa: a incorporação dos instrumentos urbanísticos aos planos.

Por outro, mesmo com o crescimento, um número expressivo de cidades ainda não possuía um Plano aprovado quando da data final estipulada pelo Governo Federal<sup>23</sup>; inclusive, o Rio, que não atualizou o seu PD de 1992 por quase duas décadas (o PD mais recente seria aprovado apenas em 2011 através da Lei Complementar nº 111). Além disso, têm-se casos onde os PDs não dialogam efetivamente com o EC ou com a própria cidade (as características sociais, geográficas, econômicas etc.); e também aqueles onde os Planos, após prontos, foram “engavetados” ou não foram devidamente aplicados pelos gestores. Em especial, verifica-se que muitos dos instrumentos urbanos de caráter “redistributivo”, como a garantia da “função social da propriedade”, a outorga onerosa e o IPTU progressivo, apesar de contemplados pelos PDs, não foram implementados pelas administrações municipais e permaneceram apenas no âmbito normativo, dos

---

<sup>21</sup> “No período de 2005 a 2006 o Ministério das Cidades realizou uma ampla campanha nacional para mobilização e sensibilização de gestores públicos e da sociedade para a elaboração dos Planos Diretores” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 31), chamada “Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”.

<sup>22</sup> O prazo, posteriormente, seria estendido até 30 de junho de 2008, conforme a Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008.

<sup>23</sup> Até outubro de 2006, menos de 80% dos municípios com mais de 20mil habitantes haviam apresentado um Plano próprio; e 3,6% não haviam sequer começado. Conforme: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/96549.html>. Acesso em: 05 jan. 2017.

discursos e das leis. Segundo Bassul (2011, p. 7), “Permanecem, eles próprios, ociosos. Enfrentam os velhos interesses do capital imobiliário, que sempre dominaram, e continuam dominando, as maiores frações do poder político”.

De maneira análoga, é possível inferir que esses mesmos interesses têm favorecido a participação do setor privado na gestão urbana, fazendo com que as Operações Urbanas Consorciadas<sup>24</sup> passassem a ser largamente empregadas pelas administrações públicas – principalmente nos grandes centros, por exemplo: Rio, OUC Porto Maravilha, e São Paulo, OUC Faria Lima –, sob a justificativa de redução dos gastos público e maior eficiência e agilidade na execução das obras<sup>25</sup>.

## 2.4 MINISTÉRIO DAS CIDADES

Dois anos após o EC, ocorre a criação do Ministério das Cidades, em 2003<sup>26</sup>, no primeiro ano do governo Lula. O novo Ministério, com o intuito de enfrentar a histórica desconexão, por um lado, entre escopo institucional e prática política e, por outro, entre as próprias políticas urbanas, se estrutura enquanto executor, regulador e orientador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que “deve estar inserida num projeto nacional de desenvolvimento econômico e social, integrando por meio de sua transversalidade as políticas setoriais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 22, grifo nosso).

[O MCidades tem o objetivo] de colocar em práticas as diretrizes do referido estatuto [da Cidade], com a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano, de habitação e de transporte urbano, visando combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população aos serviços e equipamentos urbanos (SILVA, 2015, p. 273).

Para alcançar os objetivos propostos, o MCidades, que conta com recursos da OGU e do FGTS, está alicerçado em uma estrutura multitemática, a fim de

---

<sup>24</sup> Esse instrumento fundamenta-se nos Artigos 32, 33 e 34 do EC. No primeiro lê-se: “§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

<sup>25</sup> Para as empresas, o interesse nesta parceria pode ser justificado pelo benefício gerado por duas medidas estipuladas pelo EC, no Art. 32, § 2: “I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente”.

<sup>26</sup> O MCidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.

compreender o caráter *transversal* das questões urbanas; que, assim como as políticas ambientais, “ocorrem em um largo espectro de escalas espaciais e temporais, demandando ações de política distintas em múltiplas escalas espaciais [e governamentais]” (NEVES, 2012, p. 139). No MCidades, desta forma, são agrupadas quatro secretarias, além da Secretaria Executiva, representantes, respectivamente, das seguintes questões: habitação (Secretaria Nacional de Habitação - SNH), saneamento (Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA), programas urbanos (Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU) e transportes urbanos/mobilidade<sup>27</sup>. A última chama-se Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB), e possui

[...] a finalidade de formular e implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, entendida como “a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 21).

Segundo o site institucional<sup>28</sup>, a Secretaria opera por três eixos estratégicos: cidadania e da inclusão social (“por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e do aumento da mobilidade urbana”); o “aperfeiçoamento institucional, regulatório e da gestão no setor” (englobando, inclusive, outras secretarias e órgãos, como o Departamento Nacional de Trânsito); e a coordenação de ações que visem a integração das políticas de mobilidade às demais políticas urbanas e de desenvolvimento.

Além das secretarias, o Conselho das Cidades, criado em 2004, também é parte integrante da estrutura institucional do Ministério. Trata-se de um “órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva [...] e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 20).

Ou seja, se por um lado, com o MCidades, a centralidade do poder federal, enquanto financiador, regulador e coordenador da política urbana é mantida, vez que os financiamentos e projetos são analisados e aprovados pelo Ministério e suas secretarias (que também norteiam a política através de publicações, manuais,

---

<sup>27</sup> Essa estrutura foi regimentada no Decreto nº 4.665, em 3 de abril de 2003.

<sup>28</sup> Disponível em: [www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana](http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana). Acesso em 10 dez. 2015.

licitações etc.); por outro lado, entende-se a necessidade de um enfrentamento mais transversal e descentralizado, integrando-se não só as questões urbanas, mas também as esferas federal, estadual e municipal, como forma de superar os principais problemas urbanos brasileiros (em especial no nível metropolitano, onde se apresentam as questões mais agudas e a cooperação entre os níveis de governo se faz indispensável<sup>29</sup>), quais sejam: crescimento desordenado, especulação imobiliária, degradação da natureza, vazios urbanos, exclusão social e os engarrafamentos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Um dos primeiros passos do Ministério na direção de um planejamento e gestão descentralizados, foi a organização de “Conferências Nacionais das Cidades” (o evento terá a sua sexta edição em 2017). A Conferência inaugural, realizada em agosto de 2003, representou a primeira tentativa do Ministério de formular, conjuntamente aos municípios, uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; a tese central desta proposta é a de

[...] que vivemos uma Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. O que se busca é a equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 7).

Segundo o mesmo documento, o Ministério também passou à elaboração de cadernos, que apresentavam e resumizavam as principais propostas e diretrizes, tais quais: “Desenvolvimento Urbano” – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; “Participação e Controle Social”; “Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária”; “Política Nacional de Habitação”; “Saneamento Ambiental”; “Mobilidade Urbana – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável”.

## **2.4.1 Política e legislação de Mobilidade Urbana**

### **2.4.1.1 A Mobilidade Sustentável**

No que tange, de forma mais específica, à Mobilidade Urbana, faz-se necessária a apresentação, mesmo que breve, de um dos principais campos de

---

<sup>29</sup> A questão das metrópoles ganharia um Estatuto próprio em 2015, a partir da Lei nº 13.089.



estudo do tema, que se desenvolve há mais de quatro décadas na Europa e, pelo menos, há 15 anos no Brasil, a “Mobilidade Sustentável”; atualmente considerada o estado da arte e da prática das políticas de mobilidade. Contudo, ressalte-se que seu embasamento provém, em maior parte, de casos de sucesso dos países “desenvolvidos”, sobretudo os europeus. Logo, há de se fazer uma ressalva: a aplicação mecanicista e padronizada desses modelos e práticas internacionais (ignorando-se as características e contradições específicas de cada região) tende a fracassar, “Entre outras razões porque essa prática condena formas tradicionais ou alternativas de produção de conhecimento técnico e científico que poderiam representar estratégias mais interessantes para o desenvolvimento dos países periféricos” (DAGNINO; DIAS, 2007, p. 382).

De qualquer maneira, a influência europeia pode ser percebida nas leis (no Estatuto da Cidade, por exemplo) publicações de universidades, órgãos públicos e, igualmente, no Ministério das Cidades (o “Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana” – PlanMob –, por exemplo, remonta aos casos de sucesso da Europa). E, dessa maneira, reverbera nas práticas das administrações públicas brasileiras; não se tratando, portanto, de omitir ou ignorar tal influência, mas de relativizá-la.

Segundo o MCidades (2013, p. 5), a Mobilidade Sustentável é a “mobilidade urbana bem planejada, com sistemas integrados e sustentáveis, [que] garante o acesso dos cidadãos às cidades e proporciona qualidade de vida e desenvolvimento econômico”. Em um outro momento, em trecho retirado do PlanMob, o MCidades conceitua a relação entre a Política Nacional de Mobilidade Urbana e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano da seguinte maneira:

A Política Nacional de Mobilidade Urbana é um dos eixos estruturadores da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que deve ser entendida como um conjunto de princípios, diretrizes e normas que norteiam a ação do Poder Público e da sociedade em geral, na produção e na gestão das cidades. [...] *Políticas territoriais, participação social e destinação de recursos financeiros* são de vital importância para combater as disfunções urbanas, externalidades negativas e desigualdades territorial e social existentes no País. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 22, grifo nosso).

Na parte grifada, é possível identificar três políticas que, atualmente, são consideradas os pilares do estado da arte e da prática do planejamento de mobilidade, da Mobilidade Sustentável. Reescrevendo-as na terminologia empregada tradicionalmente no tema, encontram-se: políticas integradas de transporte e uso do

solo (“*territoriais*”); de gestão da mobilidade (“*participação social*”); e de financiamento (“*destinação de recursos financeiros*”).

O primeiro pilar diz respeito à necessidade de se examinar de forma conjunta e integrada as políticas de uso/ocupação do solo e as de transportes; isto é, entendendo-as como variáveis inter-relacionadas e reativas. Tal orientação epistemológica, cujos primeiros estudos datam ainda das décadas de 1960/70, vieram a ser respaldados, inicialmente, no Brasil, a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. E se encontra também no Estatuto da Cidade e na Lei de Mobilidade Urbana (LMU).

Ademais, pode-se afirmar que parte da integração entre essas duas políticas perpassa pela adoção do termo “mobilidade” (logicamente, a adoção do termo tão somente como efeito discursivo não levará aos resultados desejados), o que decorreu da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades de julho de 2005. No qual se alterou a denominação utilizada pelo Estatuto da Cidade (Art. 4), “Plano de Transporte Urbano Integrado”, para “Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Isso porque o termo “mobilidade” expande a noção tradicionalmente associada ao planejamento de transportes (entendido enquanto conjunto de modos e serviços disponíveis para o deslocamento da população), por compreender, além disso, a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (Lei da Mobilidade Urbana, Art. 4º, II); ou seja, o planejamento deve ser relativo não apenas ao aspecto quantitativo dos deslocamentos (infraestrutura, capacidade, quantidade, etc.); mas, também, ao aspecto qualitativo do deslocamento (serviço; intermodalidade: particular/coletivo/privado/público; motivação/função: trabalho, lazer, capacitação, etc.).

A política de mobilidade urbana tem, deste modo, objeto mais amplo que os serviços de transportes urbanos: trata-se, na verdade, da relação dos deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade e de seu planejamento para o desenvolvimento de suas funções sociais, proporcionando o acesso universal dos cidadãos às oportunidades que a vida na urbe oferece (GOMIDE, 2008, p. 16).

Se na Europa essa visão já se tornara hegemônica na década de 1980, no Brasil, apesar da alteração institucional recente, permanece um distanciamento prático e teórico significativo entre essas políticas<sup>30</sup>, com graves custos sociais:

---

<sup>30</sup> Os motivos para essa dissociação são variados: baixo grau de interdisciplinaridade (cursos incipientes restritos à especialização e Pós-Graduação); baixo envolvimento social (em especial

[...] o distanciamento entre as políticas de urbanização e de mobilidade urbana, não levando em conta a interdependência entre ambos, tende a causar graves problemas do ponto de vista da qualidade de vida, da sustentabilidade ambiental, da equidade na apropriação da cidade e dos custos sociais e econômicos de funcionamento das cidades. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 105).

Dessa diferenciação, decorre uma importante alteração na abordagem tradicional do planejamento de transportes urbanos, que não mais enfatiza o redimensionamento da oferta (isto é, da infraestrutura de transporte) como forma de atender à uma demanda crescente – técnica conhecida como “prever para prover” (MOURA, 2014). Pelo contrário: objetiva-se uma possível adequação da demanda à realidade econômica, social, cultural e ambiental do local<sup>31</sup> – seja por uma mudança cultural (alteração de hábitos de locomoção) ou socioespacial (melhor uso do solo e distribuição das atividades no tecido urbano). As questões de transporte, desta forma, passam a ser interpretadas como *questões urbanas e sociais*; isto é, passam de uma política setorial para uma que integre o planejamento da mobilidade ao espaço socialmente construído.

Esse entendimento está diretamente relacionado à Gestão da Mobilidade; que pode ser definida como “um processo constante de busca de estabilidade entre oferta e demanda de transporte, enfocando a transferência modal, mais precisamente do transporte individual para o coletivo” (REIS, 2006, p.11). Logo, reafirma-se a necessidade de se integrar o planejamento de transportes à regulação do uso do solo: incentivando o uso misto do solo, com maior adensamento urbano e compactação, aliado à uma rede de transporte hierarquizada, integrada e diversificada.

Assim, a Gestão da Mobilidade deve abranger as questões de intermodalidade e de criação de novos serviços de transporte (nível da *oferta*), concomitantemente à construção de uma relação com todos os *stakeholders*: fomentando a coleta de informações sobre as viagens e preferências da sociedade civil (nível da *demanda*); e atentando para a sustentabilidade (ambiental, social, econômica etc.) do planejamento de mobilidade (MOURA, 2014).

---

quando trata-se de incorporar a população à gestão de mobilidade); experiência relativamente recente no campo de pesquisas avaliativas; intercâmbio técnico-acadêmico insuficiente, deficiência na oferta de cursos universitários e falta de monitoramento na instalação e operação das políticas são alguns exemplos.

<sup>31</sup> Ou seja, objetiva-se um plano de “Mobilidade Sustentável”, capaz de “assegurar, junto com o planejamento do uso do solo, o acesso a bens e serviços eficientemente a todos, com diversidade modal e protegendo o meio ambiente e a saúde humana” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 96).

O terceiro pilar trata das formas de financiamento dos projetos de transportes. Segundo Martinez (2010), até os anos de 1970/80, a maior parte do financiamento de projetos do tipo se dava através do Estado. Nas últimas três décadas, entretanto, a situação mudou; com a expansão das demandas sociais e em face à deterioração dos serviços de transporte, o setor público passou a demandar e, cada vez mais, depender de uma crescente participação do setor privado, tanto na execução das obras, quanto no planejamento dos projetos.

Dada essa crescente parceria entre agentes públicos e privados, cresce, também, a importância do debate social e político acerca de formas alternativas e socialmente justas de financiamento conjunto (NETO, 2011). No entanto, no âmbito da mobilidade, a discussão de como repartir o custo de execução de um determinado projeto (entre os setores público e privado; ou entre usuário e sociedade; ou entre beneficiários diretos e indiretos etc.) adquire um contorno *transversal e multiescalar* (tanto espacial, quanto temporalmente). Haja visto que uma estrutura de transporte permanece instalada por décadas e é capaz de influenciar diversas esferas da vida social (ambiental, econômica etc.).

Nesse sentido, requer-se uma atenção especial: admitindo-se que o ônus dos investimentos em transporte espalha-se por espaços e tempos distintos, há de se admitir que as benesses (maior acessibilidade, por exemplo) e a mais-valia (variações nos preços de locação/venda de imóveis) geradas a partir destes mesmos investimentos são, ademais, desigualmente distribuídos entre classes sociais, que ocupam diferentes espaços da cidade, em diferentes momentos.

Ou seja, também deve ser foco das políticas públicas e dos instrumentos urbanos criar mecanismos capazes de capturar parte do valor gerado pelos ganhos em acessibilidade, localização etc. (que, em maioria, são privadamente capturados pelos proprietários dos imóveis adjacentes) para, enfim, possibilitar a sua redistribuição (IPTU progressivo e uso social do terreno são exemplos de medidas do tipo, contempladas pela legislação brasileira).

#### 2.4.1.2 Lei de Mobilidade Urbana

A trajetória legal da Lei de Mobilidade Urbana tem início com o Projeto de Lei nº 694/1995, cujo objetivo era o de instituir diretrizes nacionais para o transporte

coletivo urbano<sup>32</sup>. Depois de anos tramitando na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial, com integrantes de diferentes áreas, foi constituída para apreciar e dar o parecer ao referido PL em 2003, o que decorreu da vigência do Estatuto da Cidade (e também da CF88), Art. 3 – IV, que definiu como competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive “transportes urbanos”.

Com a criação do Ministério das Cidades, diversos encontros são organizados em todas as capitais brasileiras, pela SEMOB e pelo Conselho das Cidades, a fim de “apresentar e debater com os setores ligados à circulação, ao transporte e à acessibilidade” documentos relativos à formulação da Política Nacional de Mobilidade Sustentável, e que serviram para “demonstrar claramente a complementaridade dos temas” (SEMOB, 2004, p. 3). Como resultado, tem-se as seguintes diretrizes:

A Política Nacional da Mobilidade Urbana Sustentável tem por objetivo geral promover a mobilidade urbana sustentável, de forma universal, à população urbana brasileira, promovendo e ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade.

Compreende um conjunto de diretrizes que objetivam a inclusão social da população de baixa renda nos sistemas públicos de transporte urbano, a melhoria da qualidade e a efetividade dos serviços de transporte público e da circulação urbana e o financiamento permanente da infra- estrutura de transporte urbano, integradas com a Política de Desenvolvimento Urbano (SEMOB, 2004, p. 11).

Em outro encontro do Conselho das Cidades, dessa vez em agosto de 2006, é aprovado por unanimidade o texto que se transformaria, no ano seguinte, no Projeto de Lei nº 1.687 (pela similaridade dos temas, o PL 694/95 foi apensado a este). Além de ampliar o escopo do seu antecessor, o PL de 2007 vincula a política de transportes à política de desenvolvimento urbano e estabelece bases para uma cooperação entre níveis de governo, “segundo as quais à União caberá, em especial, o papel de prestar assistência técnica e financeira aos municípios e de apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em regiões metropolitanas. (GOMIDE, 2008, p. 18).

Com algumas modificações trazidas pela Comissão Especial, o PL segue para o Senado sob a denominação de PLC nº 166/2010 e é aprovado em dezembro de 2011. Assim, apenas em janeiro de 2012, após 17 anos de tramitação, é promulgada a chamada Lei de Mobilidade Urbana ou Lei nº 12.587, que assegura o planejamento nacional, “sendo emblemática a alteração do termo inicial de diretrizes nacionais do ‘transporte coletivo urbano’ para diretrizes mais abrangentes referentes à ‘Política

---

<sup>32</sup> Outros PLs foram criados na década de 1980 e também na de 1990, ver Ipea (2011)

Nacional de Mobilidade Urbana” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 22). E, em atendimento às determinações constitucionais e às diretrizes urbanas anteriores, passa a ser compreendida como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Segundo o Art. 2º da LMU, o seu objetivo primordial é o de:

[...] contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

No Art. 24, decide-se que o Plano de Mobilidade Urbana (PMU) é “o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana” e deve ser integrado ao Plano Diretor local em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes – e não mais 500 mil como estipulado no EC – em um prazo de 3 anos após a lei entrar em vigor (ou abril de 2015). A exemplo do Estatuto da Cidade, a LMU estipula sanções às administrações que não estejam em conformidade com as diretrizes e normas estabelecidas pela União, impedindo o município infrator de receber recursos federais (Art. 24 § 4º). A falta de conteúdo jurídico neste sentido, fazia com que “a aplicação efetiva de tais princípios e diretrizes só [...] [ocorresse] quando os municípios estavam com estes alinhados ou quando havia previsão nos programas de financiamento ou repasse de recursos do Governo Federal para o Setor” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 5).

Dada a importância desse instrumento, desde 2014, o MCidades realiza um acompanhamento dos municípios<sup>33</sup> cuja obrigação do PMU se aplica (3.342 de um total de 5.569 municípios), a fim de verificar quantos já possuem ou estão elaborando o referido plano. Os resultados identificam que apenas 175 municípios (9% dentre aqueles que responderam) já possuíam planos locais devidamente formulados ao final da pesquisa (os últimos questionários foram enviados em janeiro e abril de 2016). Dentre as cidades que já elaboraram um plano, a grande maioria se encontra nas regiões Sul e Sudeste e, somadas, respondem por 23% da população brasileira. Outros 481 municípios encontram-se em “processo de elaboração” de seus planos (o que representa 14,4% dos municípios obrigados por lei). Por fim, dentre as cidades

---

<sup>33</sup> Os resultados, a metodologia e demais informações da referida pesquisa estão disponíveis em: <http://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4398>. Acesso em: 13 jan. 2017.

com mais de 250 mil habitantes, ou seja, onde as questões urbanas são mais acentuadas, 84% já possuem planos; e muitos já aprovados em lei.

Portanto, quatro anos após a promulgação da lei, relativamente pouco foi feito pelos municípios; a baixa assiduidade fez com que o Ministro das Cidades, Sr. Bruno Araújo, enviasse um documento ao Presidente da República, em 15 de setembro de 2016<sup>34</sup>, afirmando que:

[...] apesar da exigência legal, [...] evidencia-se ínfimo o número de Municípios brasileiros que, atualmente, possuem os respectivos Planos de Mobilidade Urbana devidamente aprovados em suas Casas Legislativas. E isto acarreta a aplicação da norma do § 4º do aludido art. 24 da Lei nº 12.587/2012, segundo a qual lhes resta vedada a transferência de recursos da União destinados a empreendimentos de mobilidade urbana. *Caso não estendido, logo, o prazo de três anos, previsto nos parágrafos 3º e 4º do 24 da Lei nº 12.587/2012, há que se considerar o significativo leque de consequências negativas oriundas da paralisação de importantes empreendimentos em infraestrutura de mobilidade urbana no País, com nítido comprometimento de direito social expressamente consignado no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (grifo nosso).*

Cabe ressaltar que o referido artigo 6º, “Dos Direitos Sociais”, só veio a reconhecer explicitamente o “transporte” entre os direitos listados a partir da redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de setembro de 2015; ou seja, após o prazo legal inicialmente estabelecido para elaboração do PMU local. Denotando que o descompasso entre os avanços institucionais e a prática política não é exclusividade dos municípios, e mesmo no âmbito legal, a nível federal, ainda se carece de maior assimilação por parte dos agentes públicos. De qualquer maneira, o Governo Federal, através da Medida Provisória 748/16, adiou o prazo para o ano de 2018, beneficiando diversos municípios, entre eles o Rio de Janeiro (cujo plano chama-se “Plano de Mobilidade Urbana Sustentável” e foi concluído no final de 2015).

Como conclusão deste capítulo, toma-se a seguinte observação, de autoria do próprio MCidades (2015, p. 28): a LMU “traz consigo a constatação do fim de um modelo que demonstrou ser insuficiente para tratar da necessidade de deslocamento, que apresenta cada vez mais complexidade e grande impacto no planejamento urbano”, motivo pela qual o Ministério afirma que (2015, p. 29) “as esferas do Poder Público têm hoje como grande desafio integrar as políticas urbanas que por décadas foram tratadas de forma setorializada e segmentada”.

---

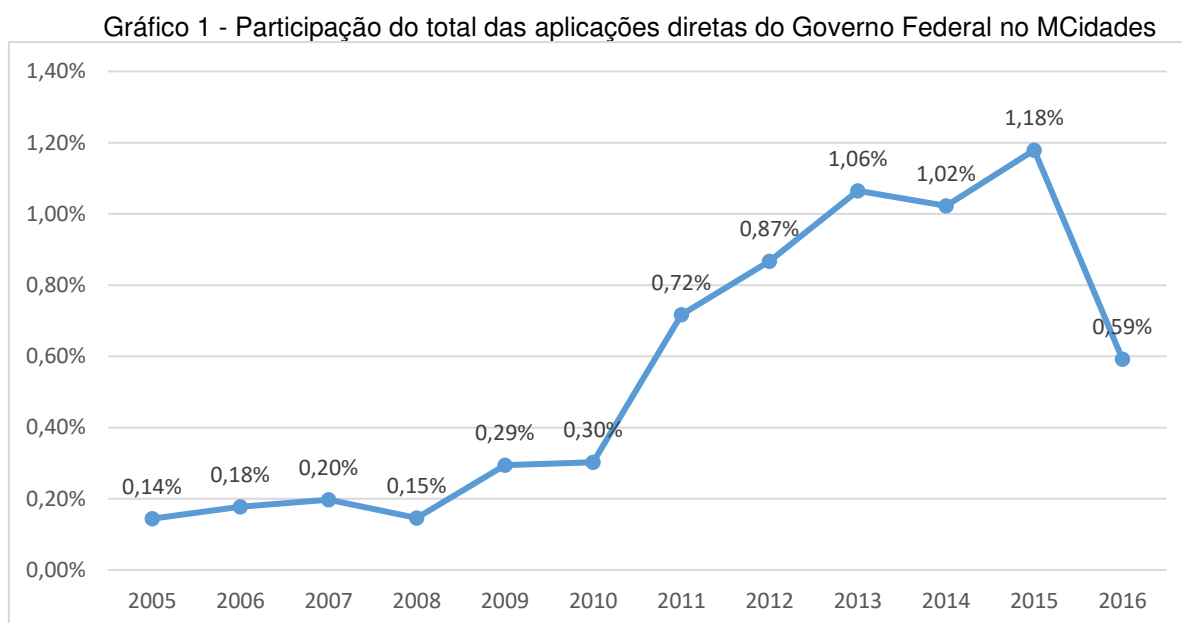
<sup>34</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-748-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-748-16.pdf). Acesso em: 13 jan. 2017.

### 3 FINANCIAMENTO E ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NOS ANOS 2000

Neste capítulo, primeiramente, verificar-se-á o orçamento do Ministério das Cidades de 2005 até 2016<sup>35</sup>, subdividido por programas e secretarias; e, em seguida, as aplicações diretas e transferências efetuadas pelo Governo Federal e relacionadas a programas do tema; particularmente, uma comparação entre investimentos em transporte coletivo vis-à-vis de transporte rodoviário e as contas do PAC 2.

Em um último momento, investiga-se o financiamento das principais obras de adequação das cidades-sede à realização da Copa do Mundo e do Rio de Janeiro à das Olimpíadas, afinal estes eventos tiveram grande impacto no cronograma das obras, leis e políticas públicas relativas à questão urbana em território nacional (mas, especialmente, no Rio de Janeiro) nos últimos dez anos.

Como introdução ao tema, o Gráfico 1 apresenta a evolução da participação relativa do orçamento do Ministério das Cidades nas aplicações diretas do Governo Federal em todas as pastas ministeriais, ao longo dos anos 2005-2016.



Fonte: elaboração própria com base em <http://www3.transparencia.gov.br/>

<sup>35</sup> As informações sobre execução orçamentária do Ministério estão disponíveis apenas a partir de 2005, vide: <http://www3.transparencia.gov.br/>. Acesso em 15 de nov. de 2016. No decorrer desta seção, optou-se pela seguinte subdivisão: 2005-2008; 2009-2011; e 2012-2016. Para a visualização unificada do período ver ANEXO B – Execução orçamentária do MCidades por tema: 2005-2016.



É possível notar uma tendência ascendente a partir de 2009 – a exceção sendo 2016, ano marcado pela contenção dos gastos públicos e por políticas de austeridade, mas que, mesmo assim, supera a média para todo o período, 0,56%. Em termos absolutos, o orçamento do Ministério também apresenta uma dinâmica similar ao longo do mesmo período, como se evidenciará adiante, indicando um maior interesse do Governo Federal pelo tema. O que é corroborado, ademais, pela criação de programas relevantes ao tema urbano, como o Minha Casa, Minha Vida, e o lançamento do PAC da Copa, ambos em 2009 (de forma geral, também coincide com o início das principais obras e investimentos relativos à realização dos megaeventos internacionais).

### 3.1 ORÇAMENTO, SECRETARIAS E PROGRAMAS: BALANÇO DA POLÍTICA URBANA DO MCIDADES ENTRE 2005-2016

#### 3.1.1 **Programas e secretarias do MCidades**

##### 3.1.1.1 Período 2005-2008

Inicialmente, na Tabela 1, estão contemplados os anos de 2005-2008, um período em que se verifica um encolhimento gradual da dotação orçamentária do Ministério. Considerado o período como um todo, nota-se a preponderância da questão habitacional, com 36,6% do orçamento sendo destinado à esta pauta.

O segundo item de maior investimento, o “Pró-Município”, subdivide-se em dois subprogramas: “(6001) Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte” e “(6002) Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte”; sendo, de acordo com os objetivos delineados pelo programa, o que mais se aproximaria de um planejamento urbano integrado: implantação ou melhoria de infraestrutura urbana, resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, elaboração de plano diretor de desenvolvimento urbano, melhoria das condições da mobilidade urbana e do transporte público, produção ou aquisição de unidades habitacionais e urbanização de assentamentos precários. Contudo, não há uma descrição precisa de como os recursos foram investidos, em cada caso; na maior parte, no entanto, tratam-se de transferências de recursos para

custeio de convênios firmados com as prefeituras (obras de pavimentação e compra de materiais e equipamentos são maioria).

“Mobilidade Urbana”, em termos de dotação orçamentária, ocupa o penúltimo lugar dentre os programas e responde por apenas 6,77% do total liquidado (média de R\$ 140,24 milhões anuais; para efeitos de comparação, “Habitação” recebeu, anualmente, em média, R\$ 758,99 milhões no mesmo período).

Tabela 1 - Execução orçamentária do MCidades por tema: 2005-2008 (valores liquidados em mil R\$)

Programa	2005	2006	2007	2008	Total	% do Total
<b>Mobilidade Urbana<sup>1</sup></b>	<b>234.578</b>	<b>271.574</b>	<b>54.410</b>	<b>412</b>	<b>560.975</b>	<b>6,77</b>
<b>Habitação<sup>2</sup></b>	697.996	103.919	1.046.564	1.187.492	3.035.970	36,62
<b>Planejamento Urbano<sup>3</sup></b>	244.567	180.677	230.238	109.208	764.691	9,22
<b>Saneamento Básico<sup>4</sup></b>	73.408	66.872	24.328	370.979	535.587	6,46
<b>Pró-Município<sup>5</sup></b>	1.246.551	1.695.472	11.469	1.798	2.955.290	35,65
<b>Outros</b>	42.948	54.182	219.500	120.371	437.002	5,27
<b>Total</b>	<b>2.540.048</b>	<b>2.372.696</b>	<b>1.586.511</b>	<b>1.790.261</b>	<b>8.289.516</b>	<b>100</b>
<sup>1</sup> “Mobilidade Urbana” + “Nacional de Acessibilidade”.						
<sup>2</sup> “Habitação de Interesse Social” + “Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H” + “Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários”.						
<sup>3</sup> “Drenagem Urbana Sustentável” + “Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano” + “Fortalecimento da Gestão Urbana” + “Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais”.						
<sup>4</sup> “Saneamento Ambiental Urbano” + “Resíduos Sólidos Urbanos” + “Serviços Urbanos de Água e Esgoto”.						
<sup>5</sup> “Apoyo ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte” + “Apoyo ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte”.						
Fonte: elaboração própria com base em <a href="http://www3.transparencia.gov.br/">http://www3.transparencia.gov.br/</a> ; os valores foram deflacionados pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) para dezembro de 2016.						

### 3.1.1.2 Período 2009-2011

O ano de 2009 pode ser considerado um ponto de inflexão na trajetória do Ministério. Até então, o MCidades contava com um orçamento, relativamente, pequeno, mas que, no entanto, passaria a crescer anualmente – a exceção sendo 2016, ano marcado pela contenção dos gastos públicos e por políticas de austeridade.

Parte desse resultado, pode ser explicado pelo aumento no orçamento das políticas habitacionais, impulsionado pelo lançamento do MCMV, que também ocorreu no ano de 2009. No âmbito da mobilidade, destacam-se: no ano anterior, a aprovação do programa Pró-Transporte (custeado com recursos do FGTS e que se tornaria principal fonte de recursos onerosos do PAC) e o lançamento do PAC da Copa, o “primeiro processo seletivo de grande vulto na área de mobilidade urbana”. Inclusive,

segundo o Ministério das Cidades (2015, p. 25), “A partir de então o tema foi incorporado definitivamente à pauta de investimentos do governo federal, passando a compor um dos eixos da segunda etapa do PAC”.

Entretanto, observando-se a execução orçamentária do MCidades no período (Tabela 2), percebe-se ter se tratado de uma alteração apenas normativa: mantém-se a disparidade proporcional entre os gastos com habitação e aqueles com mobilidade. Mais ainda, em termos absolutos, os valores dispendidos com habitação (se contabilizados os três anos indicados para o período) superam o total investido pelo PAC da Copa em mobilidade entre 2009 e 2014 (os recursos do PAC serão detalhados adiante).

Tabela 2 - Execução orçamentária do MCidades por tema: 2009-2011 (valores liquidados em mil R\$)

<b>Programa</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Total</b>	<b>% do Total</b>
<b>Mobilidade Urbana</b>	<b>953</b>	<b>116.909</b>	<b>206</b>	<b>118.068</b>	<b>0,27</b>
<b>Habitação<sup>1</sup></b>	3.883.049	5.122.955	12.578.579	21.584.583	50,10
<b>Planejamento Urbano<sup>2</sup></b>	59.818	1.657.069	109.562	1.826.449	4,24
<b>Saneamento Básico<sup>3</sup></b>	638.314	1.320.644	1.817.934	3.776.892	8,77
<b>Outros<sup>4</sup></b>	1.531.198	8.679.511	5.564.448	15.775.157	36,62
<b>TOTAL</b>	<b>6.113.332</b>	<b>16.897.088</b>	<b>20.070.729</b>	<b>43.081.149</b>	<b>100</b>
<sup>1</sup> Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H + "Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários" + "0909- Operações Especiais: Outros Encargos Especiais" (para este item foram computados apenas os valores destinados a "00AF - Transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR"; "00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas"; e "0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes").					
<sup>2</sup> Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano + "Fortalecimento da Gestão Urbana" + "Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais"					
<sup>3</sup> "Serviços Urbanos de Água e Esgoto" + "Resíduos Sólidos Urbanos"					
<sup>4</sup> Quase a totalidade do gasto computado como "Outros" é proveniente do programa "0909- Operações Especiais: Outros Encargos Especiais", para este item foram computados todos os encargos deste programa, excetuando-se aqueles mencionados no item "Habitação".					
Fonte: elaboração própria com base em <a href="http://www3.transparencia.gov.br/">http://www3.transparencia.gov.br/</a> ; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.					

Quer dizer, a retórica empregada na promoção da Copa do Mundo (e na divulgação do PAC) não parece ter afetado o orçamento de “Mobilidade Urbana”, que representou apenas 0,27% da execução orçamentária do Ministério no período, ou R\$ 118,06 milhões (média de R\$ 39,35 milhões por ano, inferior, inclusive, ao período anterior ao evento, 2005-2008). Contra os R\$ 21,58 bilhões alocados na área de “Habitação” (50,1% do total; e R\$ 7,19 bilhões por ano, em média). Como afirmado no

“Relatório de Auditoria Operacional – Mobilidade Urbana”, empreendido pelo TCU em 2011:

[...] nota-se que os projetos financiados pela SeMOB concentram-se no ano de 2010, quando houve aporte de recursos para a Copa de 2014. Antes disso, nota-se um baixo aporte de recursos, principalmente no programa Pró-transporte, que teve apenas dois projetos financiados (TCU, 2011, p. 43).

### 3.1.1.3 Período 2012-2016

Ressalte-se, primeiramente, que 2012 representa um outro ponto relevante na trajetória do Ministério, vez que a Lei da Mobilidade Urbana é aprovada neste ano e há o lançamento do eixo “Grandes Cidades” do PAC 2, que abarca investimentos em equipamentos urbanos nas maiores cidades brasileiras. Além disso, os variados programas do MCidades (listados nos períodos anteriores) aparecem, agora, agrupados, a partir das respectivas secretarias, em quatro grupos principais: “Mobilidade Urbana e Trânsito”, “Moradia Digna” (antiga “Habitação”), “Planejamento Urbano” e “Saneamento Básico”

No período 2012-2016 (Tabela 3), depreende-se que, a despeito do aumento contínuo na alocação de recursos no Ministério, não há uma grande alteração na divisão de recursos entre os programas.

Tabela 3 - Execução orçamentária do MCidades por tema: 2012-2016 (valores liquidados em mil R\$)

Programa	2012	2013	2014	2015	2016	Total <sup>1</sup>	% do Total
<b>Mobilidade Urbana e Trânsito</b>	<b>5.577</b>	<b>351.164</b>	<b>1.448.837</b>	<b>876.365</b>	<b>163.286</b>	<b>2.845.230</b>	<b>2,95</b>
<b>Moradia Digna (Habitação)</b>	16.041.936	19.393.659	19.861.984	17.713.333	4.637.805	77.648.718	80,51
<b>Planejamento Urbano</b>	1.322.083	9.113	1.424.522	1.506.454	6.993	4.269.164	4,43
<b>Saneamento Básico</b>	2.062.457	1.875.226	946.237	732.310	219.123	5.835.353	6,05
<b>Outros</b>	2.053.922	2.014.743	974.177	633.838	166.304	5.842.984	6,06
<b>Total</b>	<b>21.485.975</b>	<b>23.643.905</b>	<b>24.655.758</b>	<b>21.462.300</b>	<b>5.193.511</b>	<b>96.441.448</b>	<b>100</b>

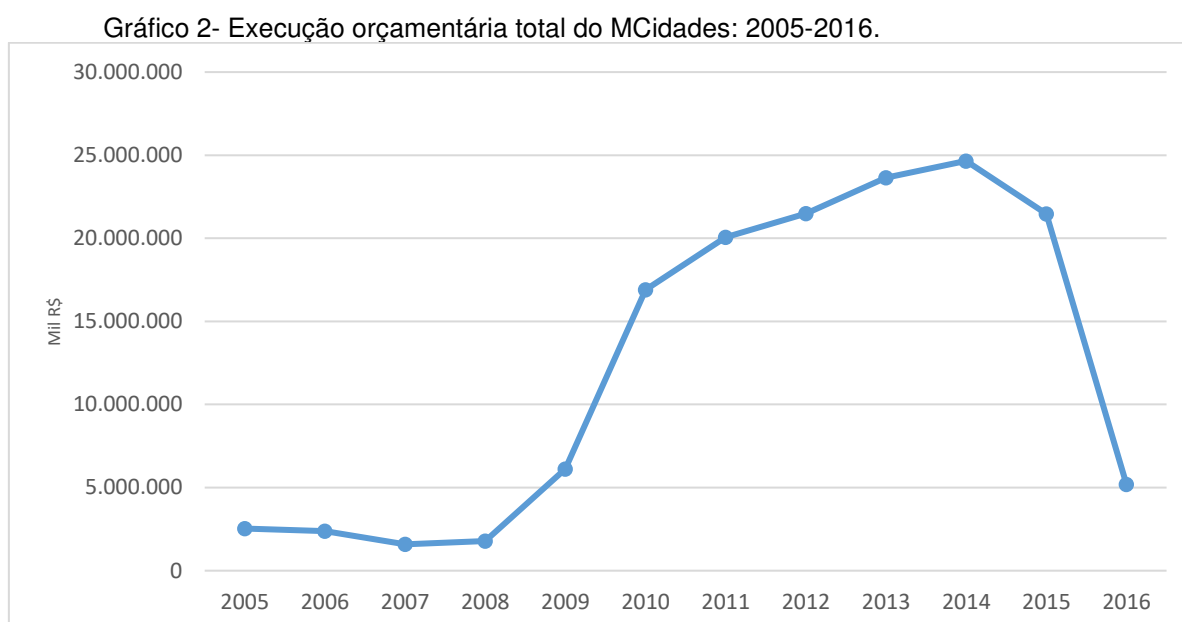
Fonte: elaboração própria com base em <http://www3.transparencia.gov.br/>; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

Se, por um lado, cresce, em termos absolutos, a participação do tema “Mobilidade Urbana” no orçamento (média de, aproximadamente, R\$ 569 milhões por ano); por outro, “Moradia Digna” passa a compreender mais de 80,5% dos recursos

totais; R\$ 77,648 bilhões – 27 vezes mais do que Mobilidade. Em verdade, Mobilidade Urbana, assim como no triênio anterior, continua a ocupar a última colocação, seja em valores absolutos ou relativos, dentre as pautas do Ministério.

### 3.1.1.4 Panorama geral e o orçamento das secretarias

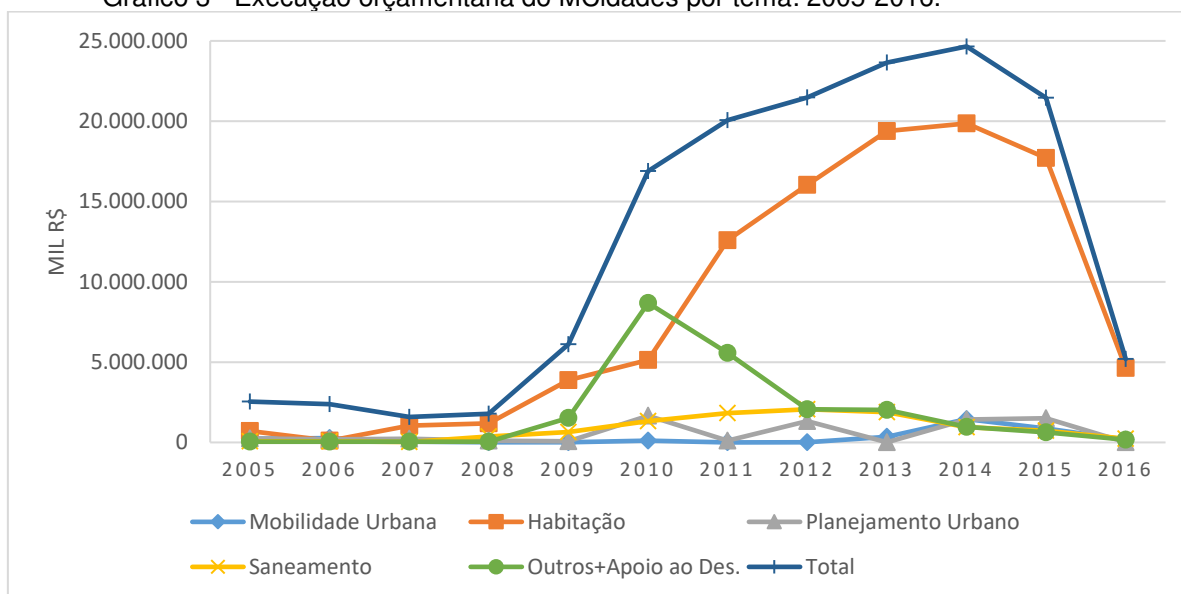
O Gráfico 2 apresenta a evolução do orçamento do Ministério das Cidades ao longo dos últimos 12 anos, denotando o ano de 2009 como um momento de inflexão na sua trajetória: de 2009 a 2010, o orçamento total quase que triplica; aumentando em mais de R\$ 10,7 bilhões.



Fonte: elaboração própria com base em <http://www3.transparencia.gov.br/>; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

Já o Gráfico 3 ilustra a forma pela qual o orçamento do MCidades (e, portanto, a Política Urbana Nacional recente) é pautado pelos investimentos em Habitação, ao menos no período estudado, 2005-2016; cujo total dispendido superou R\$ 147,8 bilhões. Em ordem decrescente de grandeza, tem-se: Habitação, respondendo por 69,19% do orçamento total do Ministério ao longo dos doze anos computados; seguido por: Saneamento, 6,87%; Planejamento Urbano, 4,64%; e Mobilidade Urbana, 2,38% (“Outros”, com 16,74% do total, e “Pró Município - Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno, Médio e Grande Porte”, empreendido entre os anos de 2005 e 2008, com 2%, completam o orçamento).

Gráfico 3 - Execução orçamentária do MCidades por tema: 2005-2016.



Fonte: elaboração própria com base em <http://www3.transparencia.gov.br/>; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

É possível, ainda, atentar para um outro ângulo da questão orçamentária: na Tabela 4 constam os gastos diretos do Governo Federal, segundo órgão executor (isto é, o MCidades) e subdivididos de acordo com as secretarias do Ministério, entre 2008 e 2016<sup>36</sup>.

Tabela 4 - Gastos diretos do Governo Federal no MCidades por Unidade Gestora: 2008-2016 (em mil R\$)

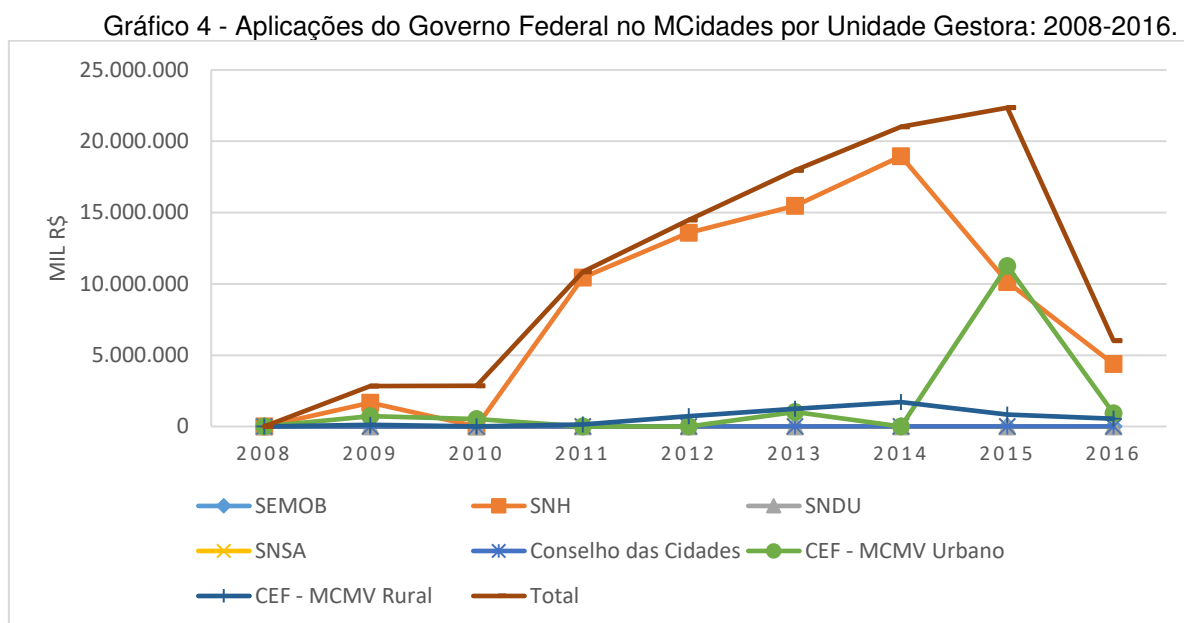
	Unidade Gestora	2008-2012	2013-2016	Total	% do Total
<b>Ministério das Cidades</b>	<b>SEMOB</b>	<b>1.667</b>	<b>722</b>	<b>2.389</b>	<b>0,002</b>
	SNH	25.705.680	48.938.469	74.644.149	75,88
	SNDU	32.655	452	33.107	0,034
	SNSA	8.453	587	9.040	0,009
	Conselho das Cidades	4.624	2.671	7.296	0,007
	CEF - MCMV Urbano	1.241.132	13.184.519	14.425.651	14,66
	CEF - MCMV Rural	982.083	4.340.921	5.323.004	5,41
	Outros	3.046.547	880.195	3.926.742	3,99
	<b>Total</b>	<b>31.022.841</b>	<b>67.348.536</b>	<b>98.371.377</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria com base em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

Nota-se que a SNH aparece com 75,88% dos recursos disponibilizados, ao passo em que a SEMOB, no mesmo período, respondeu por apenas 0,002%: quer

<sup>36</sup> Esses valores, a partir da subdivisão por secretarias, estão disponíveis apenas para este período

dizer, a SNH obteve um valor, aproximadamente, 35.000 vezes superior. Mais ainda, outros 20,07% (ou R\$ 19,748 bilhões) foram destinados ao MCMV (Urbano e Rural), outro programa habitacional. As políticas habitacionais totalizam, dessa maneira, 95,95% dos recursos disponibilizados às secretarias, no período observado – essa discrepância pode ser mais facilmente visualizada no Gráfico 4.



Fonte: elaboração própria com base em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

Em conclusão, é possível afirmar que, ao menos em relação à dotação orçamentária, houve uma concentração de recursos e programas na área de “Habitação”, sugerindo que as aplicações federais (e do próprio Ministério em projetos e ações) não tiveram como norte a efetiva integração das políticas urbanas; pelo contrário, mantiveram o padrão histórico de desarticulação e setorialização das temáticas urbanas, com foco primordial em habitação.

### 3.1.2 Programas federais de Transporte e Mobilidade

Posto que a investigação das contas do Ministério indica que a integração entre políticas urbanas não foi, de fato, uma realidade no período em tela, é oportuno valer-se de uma análise complementar, específica à área de transportes: uma comparação dos recursos destinados aos transportes coletivos e rodoviários (entre 2005 e 2016, a fim de manter-se o recorte temporal anterior).

De início, todavia, é forçoso ressaltar alguns pontos sobre os dados levantados.

1) São muitos os programas do Governo Federal, cada um contemplando várias ações/funções distintas; desta maneira, não é o objetivo deste trabalho esgotar as análises neste sentido, mas sim sumarizar alguns dos valores destinados aos principais programas de cada tema;

2) Atenção foi concedida aos programas cujas ações estavam voltadas, primordialmente, à implementação, adequação, modernização, manutenção e/ou construção de infraestrutura de transportes coletivos urbanos e rodoviária. Enquanto os programas/ações relacionados às concessões, serviços, fiscalizações, estudos etc. não foram considerados – exceto quando ações desse tipo integravam os programas de infraestrutura selecionados; mas, mesmo nestes casos, estas respondem por uma parcela relativamente pequena do valor total. Igualmente, não foram coletados dados referentes aos transportes hidroviários, ferroviários, aéreos e marítimos.

3) Alguns programas existiram apenas durante parte do período observado; por isso, optou-se por agrupá-los em dois grupos apenas (a saber: “Transportes Coletivos e Mobilidade” e “Transportes Rodoviários”), facilitando a visualização/identificação das informações mais importantes (de qualquer maneira, todos os programas englobados pela análise estão referenciados no corpo do texto ou em notas de rodapé).

4) Dada a variedade de itens e datas, é provável que não se tenha contemplado a totalidade dos programas e ações referentes à infraestrutura de transporte em todos os anos observados. Contudo, dada a magnitude dos valores reunidos, esse fato não parece representar um significativo viés à análise.

O principal programa da SEMOB, mantido com recursos não onerosos da OGU (Orçamento Geral da União), na área de mobilidade, chama-se “Mobilidade Urbana (2048)”<sup>37</sup>. Além deste, tem-se o programa de “Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros (1295)”; ambos têm por objetivo apoiar a implementação de modais coletivos (e, em alguns casos, mas em menor escala, a capacitação de recursos humanos, compra de materiais e outros).

Para os Transportes Rodoviários foram considerados os seguintes programas: “Infra-estrutura de Transportes (6035)” (contabilizaram-se apenas os gastos relativos

---

<sup>37</sup> O programa “Mobilidade Urbana (9989)”, cuja descrição dos objetivos e dos subitens se assemelha muito ao programa (2048), respondeu até 2012 pelos gastos federais em mobilidade; a partir de 2013, no entanto, o (2048) se tornou o principal programa. Ambos são contemplados nos cálculos abaixo.



ao transporte rodoviário; o programa recebeu recursos entre 2005 e 2011)<sup>38</sup>, “Transportes Rodoviários (2075)” (disponível a partir de 2012, quando este item passou a sintetizar os diversos investimentos no tema)<sup>39</sup> e “Manutenção da Malha Rodoviária (0220)” (a alocação de recursos neste item se reduz expressivamente a partir de 2009 e é nula de 2012 em diante).

Os programas referenciados contemplam investimentos não apenas inter-regionais, mas também em nível metropolitano/estadual e estão resumidos e agrupados na Tabela 5.

Tabela 5 - Comparação dos recursos do Governo Federal destinados para Mobilidade Urbana e Transportes Rodoviários entre 2005-2016 (em mil R\$)

	<b>Programa</b>	<b>2005-2008</b>	<b>2009-2012</b>	<b>2013-2016</b>	<b>Total</b>
<b>Transferência</b>	<b>(A) Transportes Coletivos e Mobilidade</b>	1.071.561	350.322	2.240.976	3.662.859
	<b>(B) Transportes Rodoviários</b>	618.718	2.025.117	1.965.209	4.609.044
	<b>Total (A) + (B)</b>	<b>1.690.279</b>	<b>2.375.439</b>	<b>4.206.184</b>	<b>8.271.903</b>
<b>Apl. Direta</b>	<b>(C) Transportes Coletivos e Mobilidade</b>	2.959.574	4.314.785	1.897.046	9.171.405
	<b>(D) Transportes Rodoviários</b>	12.745.620	4.006.118	31.881.762	48.633.500
	<b>Total (C) + (D)</b>	<b>15.705.194</b>	<b>8.320.903</b>	<b>33.778.807</b>	<b>57.804.905</b>
<b>Total</b>	<b>Transportes Coletivos e Mobilidade (A) + (C)</b>	<b>4.031.135</b>	<b>4.665.107</b>	<b>4.138.021</b>	<b>12.834.264</b>
	<b>Transportes Rodoviários (B) + (D)</b>	<b>13.364.338</b>	<b>6.031.235</b>	<b>33.846.970</b>	<b>53.242.544</b>

Fonte: elaboração própria com base em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

Quando contabilizados os valores dos programas relacionados à Mobilidade Urbana, verifica-se que, juntos, entre 2005 e 2016, estes receberam um total de R\$ 12,83 bilhões, entre transferências e aplicações diretas. Entretanto, os recursos destinados aos transportes rodoviários somam R\$ 53,24 bilhões ao longo do mesmo período. Mais ainda, nota-se que o orçamento dos programas referentes ao tema “Transportes Coletivos e Mobilidade” foi inferior ao de “Transportes Rodoviários”

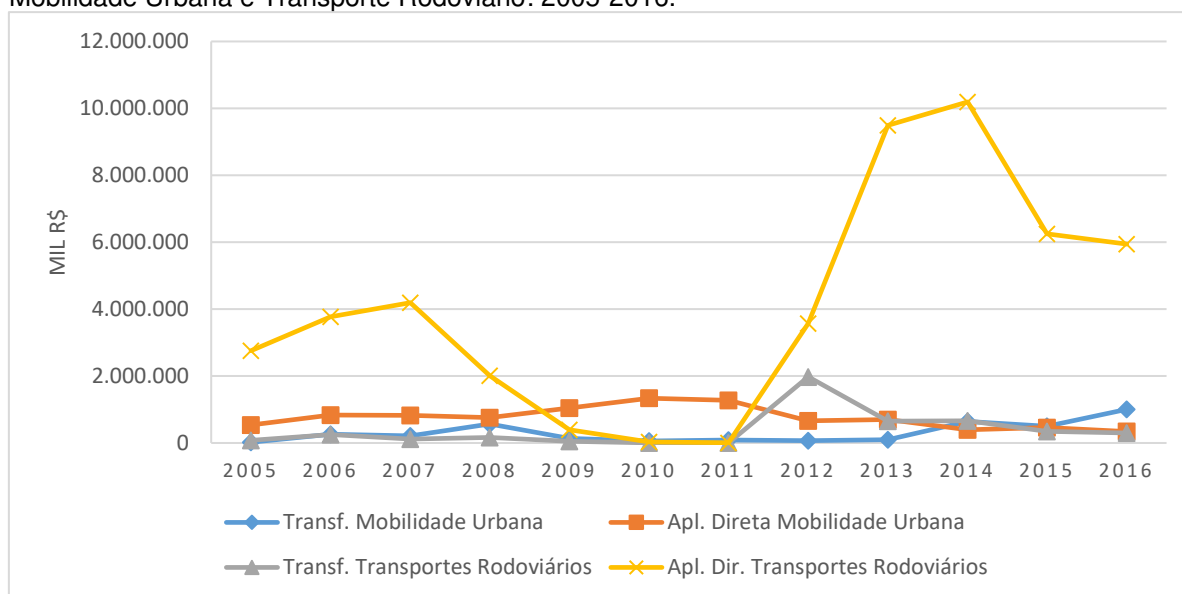
<sup>38</sup> Nos anos de 2005 e 2006, adicionou-se a este item os valores destinados ao programa “Infra-Estrutura em Transportes (8035)”, que só existiu nestes anos e contemplou obras rodoviárias.

<sup>39</sup> Também o programa “Transportes Terrestres (2087)”, mas apenas para o ano de 2016 (este item não aparece anteriormente, porém, dada a magnitude dos investimentos naquele ano, R\$ 220,56 milhões, optou-se pela sua inclusão pontual).

durante todos os três recortes temporais observados. As exceções, caso se observasse o valor anual de cada item, são os anos de 2009, 2010 e 2011, quando as aplicações diretas em mobilidade, em termos absolutos, são preponderantes.

O Gráfico 5 permite melhor visualizar a discrepância anual entre os temas.

Gráfico 5 - Comparação das transferências e aplicações diretas do Governo Federal em Mobilidade Urbana e Transporte Rodoviário: 2005-2016.



Fonte: elaboração própria com base em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

Por fim, vale destacar que uma parcela importante dos investimentos destinados aos transportes rodoviários é ignorada pelo recorte empregado, isto é: estão ausentes os subsídios diretos/indiretos fornecidos à indústria automotiva (que não são apenas de ordem federal, mas também estadual e municipal; principalmente, desde a chamada “Guerra Fiscal”<sup>40</sup>, na década de 1990) e aos usuários de carros (preço subsidiado da gasolina, redução do IPI e outros impostos) que acabam por baratear a compra e o uso do automóvel particular, aumentando o seu valor de uso.

Não obstante a regressividade de medidas do tipo, estas acabam por onerar o erário público duas vezes: primeiro, em decorrência dos longos prazos de isenção e dos financiamentos concedidos a taxas subsidiadas, que diminuem a arrecadação de

<sup>40</sup> A expressão “Guerra Fiscal” provém da segunda metade da década de 90, um período em que as unidades federativas, mais autônomas desde a constituição de 1988, competiam entre si para atrair novos investimentos aos seus municípios. Os subsídios mais usuais eram: cortes no ICMS, isenção de impostos, doação de terrenos e financiamentos de longo prazo. Essa prática se tornou comum e decisória na decisão locacional de novas indústrias automotivas. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, passou a abrigar a Volkswagen em 1994, a Peugeot Citröen em 1998 e a Nissan, recentemente, em 2014 (CHACUR, 2014).

impostos e contribuições, sobretudo as federais (ALVES, 2001); e segundo, pela pressão por gastos públicos com expansão, modernização, manutenção etc. de rodovias, vez que se contribui para a saturação das vias existentes, ao incentivar o uso do veículo motorizado particular.

Em conclusão, toma-se, mais uma vez, o Relatório de Auditoria Operacional do TCU (2015, p. 34), desta vez, realizado em 2015, de onde conclui-se: “As ações do Governo Federal não estão alinhadas de modo a priorizar os modos de transporte não motorizados sobre os motorizados, bem como os serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado”.

Ou seja, depreende-se uma outra face da desarticulação das políticas urbanas, não apenas relacionada a disparidade dos investimentos entre os temas urbanos, mas, por existir uma incoerência entre as diretrizes do MCidades, os discursos dos agentes públicos e a efetivação do planejamento (o que se discutirá com mais detalhes nos capítulos seguintes). Haja visto que o MCidades (2013, p. 8, grifo nosso) assevera que: “As diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana *destacam a necessidade de integração com as demais políticas urbanas e a priorização dos modos não motorizados e do transporte público coletivo*”.

### 3.1.3 PAC 2

#### 3.1.3.1 Período 2011-2014

A segunda etapa do PAC foi alavancada pela organização dos megaeventos internacionais e se demonstrou melhor alinhada ao discurso de integração de políticas urbanas do que o seu antecessor<sup>41</sup>; inclusive, abarcando uma área específica para a questão metropolitana da mobilidade urbana a partir de 2012 (a subárea: “Grandes Cidades – Mobilidade Urbana”, no eixo “Cidade Melhor”). De sorte que, dada a

---

<sup>41</sup> No primeiro quadriênio, o PAC 1 contava com três eixos apenas: “Energia”, “Logística” e “Social e Urbano”. “Energia” abordava a geração e transmissão de energia, além de projetos voltados ao petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. Já “Logística” tratava, principalmente, de grandes obras em rodovias (65,6% do total de R\$ 65,4 bilhões gastos em ações neste eixo), portos, hidrovias e aeroportos. E, por fim, o último eixo, que deveria responder pelas questões urbanas, atentou, quase que exclusivamente, para a área de habitação (94,2% dos R\$ 230,1 bilhões disponibilizados às ações da área; ou 48,9% do total de ações); “Mobilidade” responderia por 1,12% dos recursos do eixo (ou 0,61% do total de ações), divididos entre apenas três empreendimentos metroviários (BRASIL, 2010); os valores são correntes para o ano de 2010.

importância do programa para a estratégia desenvolvimentista do Governo Federal, bem como na materialização da Política de Desenvolvimento Urbano do MCidades em nível nacional, se torna oportuno verificar como se deu a distribuição de recursos deste programa no período de 2011-2014.

Segundo o “11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)”, foram executados R\$ 1,066 trilhão em investimentos até dezembro de 2014 (BRASIL, 2014). Com ações, o PAC 2 dispendeu R\$ 796,4 bilhões (99,7% do previsto), as quais podem ser subdivididas em 6 eixos<sup>42</sup>, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 - Execução Orçamentária do PAC 2: 2011-2014

<b>Eixo</b>	<b>Valor realizado em ações</b> (em mil R\$)	<b>% do Total</b>
<b>Cidade Melhor</b>	<b>10.700.000</b>	<b>1,34</b>
Minha Casa, Minha Vida	449.700.000	56,47
Comunidade Cidadã	5.500.000	0,69
Energia	253.300.000	31,81
Transportes	66.900.000	8,40
Água e Luz para Todos	10.300.000	1,29
<b>Total</b>	<b>796.400.000</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2014, p. 51); os valores são de dezembro de 2014.

Os gastos com o eixo MCMV responderam por 56,47% do valor realizado em ações no período de 2011-2014; enquanto “Cidade Melhor”, eixo que compreende, dentre outros itens, os projetos de mobilidade, representou apenas 1,34% desse mesmo total<sup>43</sup>; os investimentos em “Transportes” (boa parte, em rodovias), para efeitos de comparação, superaram esse montante em mais de seis vezes (ou 8,4% do total). Ou seja, a despeito da nova estrutura do PAC 2, não ocorre uma melhor distribuição de recursos entre os temas; pelo contrário, habitação continuou com o mesmo protagonismo histórico e mobilidade manteve uma participação modesta.

<sup>42</sup> Os seis eixos são os seguintes: “Cidade Melhor” (Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Mobilidade Urbana e Pavimentação); “Minha Casa, Minha Vida” (empreendimentos do MCMV e urbanização de assentamentos precários); “Comunidade Cidadã” (Unidades de Pronto-Atendimento e Unidades Básicas de Saúde, Creches e Pré-escolas, Quadras esportivas nas escolas, Praças do PAC e Postos de Polícia Comunitária); “Energia” (Geração e Transmissão de Energia Elétrica, Petróleo e Gás Natural, Indústria Naval, Combustíveis Renováveis, Eficiência Energética, Pesquisa Mineral); “Transportes” (Rodovias, Ferrovias, Portos, Hidrovias, Aeroportos ); e “Água e Luz para Todos” (Luz Para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos).

<sup>43</sup> Outra fonte de recursos para a área de mobilidade urbana no período 2011-2014 é proveniente do “Pacto pela Mobilidade”, lançado em 2013, em resposta às manifestações de junho do mesmo ano, e “que disponibilizou R\$ 50 bilhões adicionais para ações de mobilidade em grandes centros urbanos e em parceria com estados e municípios” (BRASIL, 2014, p. 139); no entanto, este programa não era integrante do cronograma original do PAC 2 e, por isso, não foi utilizado nos cálculos.

### 3.1.3.2 Período 2015-2018

O estágio seguinte do PAC, de 2015 até 2018, parece indicar uma melhor distribuição de recursos entre os principais eixos da política urbana; quanto a isso, contudo, cabe lembrar que o grau de incerteza, para os próximos anos, é alto, vez que as condições macroeconômicas – medidas de austeridade – e políticas – Operação “Lava-Jato” e impeachment – são bastante diversas àquelas, quando os valores e o programa foram previstos.

De qualquer forma, o 3º Balanço do PAC 2015-2018, publicado em agosto de 2016 (BRASIL, 2016), prevê gastos da ordem de R\$ 1,041 trilhão no período indicado, dos quais, até junho de 2016, R\$ 364,6 bilhões haviam sido realizados (35,1% do total). Em ações, são previstos R\$ 672 bilhões ao longo dos mesmos anos, desses R\$ 254,3 bilhões já foram concluídos, de acordo com a seguinte divisão: “Logística” (assim como no primeiro PAC, compreende rodovias, portos e aeroportos), R\$ 8,8 bilhões; “Energia” (“geração e transmissão de energia”, “exploração de petróleo, óleo e gás”, “indústria naval” e “refino e petroquímica”), R\$ 116,7 bilhões; e “Social e Urbano” (“MCMV”, “financiamento SBPE”, “urbanização de assentamentos precários”, “saneamento”, “luz para todos”, “prevenção em áreas de risco”, “mobilidade urbana”, “cidades históricas”), R\$ 128,8 bilhões (ou 50,6% do valor total).

A área “Social e Urbano” e os respectivos valores investidos estão discriminados na Tabela 7. Os investimentos previstos em mobilidade urbana superam todas as demais áreas, exceto habitação. Estes, quando somadas as subáreas: “MCMV”, “Financiamento habitacional – SBPE” e “Urbanização de assentamentos precários”, totalizam R\$ 409,1 bilhões, ou 61,68% do total. Enquanto aqueles representam 19,54% do total, ou R\$ 129,6 bilhões. Apesar de mantida uma sensível discrepância entre as áreas, trata-se do maior valor (relativo e absoluto) já dispendido em mobilidade na história do PAC.

Tabela 7 - PAC 2: previsão para 2015-2018 no eixo “Social e Urbano”

<b>Programa</b>	<b>Investimento previsto/contratado (em bilhões R\$)</b>	<b>% do Total</b>
MCMV	309,6	46,68
Financiamento habitacional (SBPE)	63,1	9,51
Urbanização de assentamentos precários	36,4 <sup>1</sup>	5,49
<b>Mobilidade Urbana</b>	<b>129,6<sup>1</sup></b>	<b>19,54</b>
Saneamento	78,4 <sup>1</sup>	11,82
Prevenção em áreas de riscos	20,1	3,03
Equipamentos sociais	24,4	3,68
Cidades Históricas	1,6 <sup>1</sup>	0,24
Luz para todos	. <sup>2</sup>	-
<b>Total</b>	<b>663,2</b>	<b>100</b>
<sup>1</sup> Valores previstos.		
<sup>2</sup> O valor destinado para este programa não consta no documento.		
Fonte: elaboração própria com base em dados de Brasil (2016); os valores são de agosto de 2016.		

Entretanto, ressalte-se que dos 321 empreendimentos propostos para a área de “Mobilidade Urbana”, apenas 4 foram concluídos (1,24%), outros 15 se encontram em “operação” (4,67%) e 110 em “execução” (34,27%) (BRASIL, 2016). Ou seja, em um ano e meio de programa (de um total de quatro anos), pouco mais de 40% das obras foram iniciadas e menos de 1,5% dos empreendimentos foram completamente entregues à população.

### 3.2 FINANCIAMENTO DOS MEGAEVENTOS INTERNACIONAIS

Apesar de evidenciar que a atuação do MCidades (e, portanto, a própria Política Urbana Nacional) foi pautada, predominantemente, pelas políticas habitacionais, ao menos no período de 2005-2016, a análise da execução orçamentária do MCidades se demonstra insuficiente para compreensão completa do período em tela. Isso, pois, no caso das políticas urbanas, a Copa do Mundo e a Olimpíada tiveram grande influência nos rumos recentemente tomados pelo poder público. Como afirmara a então Presidente da República, Dilma Rousseff, durante o Fórum Econômico Mundial de 2014<sup>44</sup>:

*A questão urbana está no centro das nossas preocupações. As cidades brasileiras demandam investimentos em transporte público, saneamento e habitação, mesmo porque nós estamos no período da Copa do Mundo e das Olimpíadas, e a infraestrutura urbana é, para isso, muito importante. Estamos investindo [...] em metrô, VLTs e monotrilhos, por meio de parcerias público-privadas. São [...] quilômetros de sistemas*

<sup>44</sup> Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-plenaria-do-forum-economico-mundial-2014>. Acesso em: 15 de fev. 2017.

de trilho para enfrentar *o maior problema da vida urbana do meu país: transporte de massa, seguro e rápido* (grifo nosso).

Ora, depreende-se desta citação que os eventos impactaram não apenas o *conteúdo* das políticas (a proliferação de meios coletivos de transporte sobre trilhos, como metrô e VLTs, por exemplo, uma novidade no contexto nacional; assim como os BRTs, apesar de ser um modal rodoviário), mas também a *forma*. Em especial, na maneira pela qual essas obras foram executadas/financiadas, isto é: orquestradas junto a diversas empresas privadas do ramo da construção civil por meio do fomento de Parcerias Público-Privadas<sup>45</sup> e concessões públicas; destacando-se, para muitos desses contratos, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)<sup>46</sup>. Mas, similarmente, impactou também o discurso dos principais agentes públicos, que passaram a asseverar a necessidade de uma política urbana integrada, com ênfase, dada a situação caótica do trânsito nas principais metrópoles do país, na mobilidade urbana: “A Copa do Mundo funciona como uma espécie de catalisador. Temos uma grande oportunidade de executar planos de investimentos e de melhorar a qualidade dos serviços nas grandes cidades, sobretudo, o transporte público”, afirmou, ainda em 2011, o ministro do esporte, Sr. Orlando Silva<sup>47</sup>.

### 3.2.1 Copa do Mundo e das Confederações no Brasil

Os investimentos para a construção das instalações e equipamentos estão divididos por tema e listados na Tabela 8. Note-se que o montante *previsto* para o evento superava R\$ 27 bilhões e que, dentre todos os temas, “Mobilidade Urbana” aparece na primeira colocação com R\$ 8,7 bilhões de reais; aproximadamente, 32% do total. Destes, contudo, apenas 44% seriam executados; enquanto o valor executado com “Estádios” e “Aeroportos”, segundo e terceiro lugares, alcançaram, respectivamente, 120% e 78% do total previsto. Ou seja, quando são aferidos os valores *executados*, o quadro se altera: dos R\$ 20 bilhões efetivamente dispendidos,

---

<sup>45</sup> Parcerias público-privadas foram instituídas, em nível federal, a partir da Lei no 11.079, de 2004 e, em nível municipal, pela Lei Complementar nº 105, de 2009.

<sup>46</sup> O RDC foi instituído pela Lei nº 12.462, em 2011. Inicialmente, voltou-se exclusivamente às obras referentes à Copa do Mundo (e das Confederações) e às Olimpíadas, com o objetivo de acelerar o processo de licitação, diminuindo os custos do erário público e garantindo celeridade às obras – posteriormente seria ampliado a fim de contemplar outras obras e serviços públicos para além dos eventos internacionais, incluindo, a partir de 2012, o PAC.

<sup>47</sup> Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/esporte/2011/09/melhorias-na-mobilidade-urbana-serao-um-dos-legados-da-copa-de-2014>. Acesso em: 15 de fev. de 2017.

“Aeroportos” (37,61% do total) e “Estádios” (32,59%) são os principais itens contemplados; “Mobilidade Urbana” responde, na terceira colocação, por 19,05%.

Tabela 8 - Execução orçamentária das obras e ações da Copa do Mundo: 2009-2014

<b>Tema do Gasto</b>	<b>Valor Previsto (em R\$)</b>	<b>% do Total Previsto</b>	<b>Valor Executado (em R\$)</b>	<b>% do Total Executado</b>
Aeroportos	6.280.560.000	22,97	7.551.598.668	37,61
Comunicação	6.600.000	0,02	3.565.422	0,02
Desenvolvimento Turístico	172.208.339	0,63	9.716.020	0,05
Estádios	8.383.606.000	30,66	6.542.853.964	32,59
Instalações Complementares (Copa do Mundo e das Confederações)	778.200.000	2,85	26.890.332	0,13
<b>Mobilidade Urbana</b>	<b>8.727.712.473</b>	<b>31,92</b>	<b>3.825.526.776</b>	<b>19,05</b>
Outros	51.488.497	0,19	4.801.847	0,02
Portos	597.700.000	2,19	475.080.858	2,37
Segurança Pública	1.797.751.645	6,57	1.439.219.366	7,17
Telecomunicações	550.313.103	2,01	199.648.786	0,99
<b>TOTAL</b>	<b>27.346.140.057</b>	<b>100</b>	<b>20.078.902.039</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria com base em <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014>; os valores são de dezembro de 2014.

Complementarmente, o orçamento, subdividido a partir das cidades-sede brasileiras, Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, encontra-se na Tabela 9.

Tabela 9 - Execução orçamentária das obras e ações da Copa do Mundo por cidade-sede: 2009-2014

<b>Cidade-Sede</b>	<b>Valor previsto (em mil R\$)</b>	<b>Número de projetos</b>	<b>Valor executado (em mil R\$)</b>	<b>% do total</b>	<b>Valor médio por projeto (em mil R\$)</b>
Belo Horizonte	2.622.076	25	1.425.980	7,10	57.039
Brasília	2.168.660	13	2.338.095	11,64	179.853
Cuiabá	2.443.659	17	1.389.975	6,92	81.763
Curitiba	1.119.881	25	614.277	3,06	24.571
Fortaleza	1.642.191	26	918.098	4,57	35.311
Manaus	1.308.237	14	717.879	3,58	51.277
Natal	1.546.343	22	446.255	2,22	20.284
Porto Alegre	508.501	18	461.110	2,30	25.617
Recife	1.673.137	36	534.431	2,66	14.845
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>3.872.996</b>	<b>28</b>	<b>2.619.385</b>	<b>13,05</b>	<b>93.549</b>
Salvador	949.130	34	911.503	4,54	26.809
São Paulo	5.085.175	21	6.155.875	30,66	293.137
Investimentos nacionais	2.399.553	63	1.542.473	7,68	24.484
Investimentos internacionais	6.600	1	3.565	0,02	3.565
<b>Total</b>	<b>27.346.140</b>	<b>343</b>	<b>20.078.902</b>	<b>100</b>	<b>58.539</b>

Fonte: elaboração própria com base em <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014>; os valores são de dezembro de 2014.



O Rio de Janeiro, principal capital turística do país e sede da final do evento, respondeu pela aplicação de 13,05% dos recursos totais ou R\$ 2,62 bilhões, divididos entre 28 projetos; atrás apenas de São Paulo (30,66% ou R\$ 6,15 bilhões) – em número de projetos, o Rio ocupa a terceira colocação. Quando verificados os valores previstos, o cenário se altera sensivelmente, e a discrepância entre as cidades diminui, apesar de mantidas as respectivas posições, 14,16% do total foi direcionado ao Rio; e 18,59% para a capital paulista.

Entretanto, essa é a *execução financeira total*, isto é, engloba aplicações federais, estaduais, municipais e de parceiros privados. Estes últimos, por exemplo, respondem por 66,62% do valor total que se previa investir em SP; no Rio, o valor oriundo deste grupo foi zero. A fim de se garantir uma análise mais precisa da atuação do MCidades (que foi responsável por muitos desses projetos), vale-se de um exame dos investimentos exclusivamente federais (entre aplicações diretas e financiamentos). Por isso, na Tabela 10, os investimentos federais estão subdivididos por tema.

Tabela 10 - Financiamento federal das obras e ações da Copa do Mundo por tema: 2009-2014 (em mil R\$)

<b>Tema</b>	<b>Financiamento previsto (A)</b>	<b>Financiamento liberado</b>	<b>Aplicação direta (B) (previsto)</b>	<b>Total previsto (A) + (B)</b>	<b>% do Total previsto</b>
Aeroportos	0	0	2.662.760	2.662.760	19
Centros de Treinamento	0	0	0	0	0
Comunicação	0	0	6.600	6.600	0
Desenvolvimento Turístico	0	837.904	154.620	154.620	1,1
Estádios	3.815.805	4.536.749	0	3.815.805	27,2
Instalações Complementares	0	0	0	0	0
<b>Mobilidade Urbana</b>	<b>4.382.700</b>	<b>3.603.188</b>	<b>24.800</b>	<b>4.407.500</b>	<b>31,4</b>
Outros	0	0	51.488	51.488	0,4
Portos	0	0	591.400	591.400	4,2
Segurança Pública	0	0	1.797.752	1.797.752	12,8
Telecomunicação	0	0	550.313	550.313	3,9
<b>Total</b>	<b>8.198.505</b>	<b>8.977.841</b>	<b>5.839.733</b>	<b>14.038.238</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria com base em <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014>; os valores são de dezembro de 2014.

Novamente, quando se tratam dos valores *previstos*, “Mobilidade Urbana” aparece como líder da alocação de recursos, com R\$ 4,4 bilhões ou 31,4% do total. Destes, contudo, 82,2% (R\$ 3,6 bilhões) seriam *liberados*; ao passo que o segundo

item de maior destaque, “Estádios”, receberia 118,9% (R\$ 4,5 bilhões) do montante inicialmente calculado, tornando-se o item de maior orçamento ao final. As aplicações diretas, por sua vez, praticamente ignoram o item “Mobilidade”; os R\$ 5,8 bilhões previstos foram divididos, quase em sua totalidade (96%), entre os seguintes temas: “Aeroportos” (45,6%), “Segurança Pública” (30,8%) e, em menor escala, “Portos” (10,1%) e “Telecomunicações” (9,4%).

Já a Tabela 11 ilustra os valores dos financiamentos federais<sup>48</sup> (excetuando-se, portanto, as aplicações diretas) por cidade-sede; nele, nota-se que a cidade do Rio recebeu 22,8% do total (R\$ 2,047 bilhões), mais do que qualquer outra cidade. Ou seja, se nos gastos totais, São Paulo aparecia como líder na captação de recursos, os financiamentos federais garantem um valor quase cinco vezes maior ao Rio.

Tabela 11 - Financiamento federal das obras e ações da Copa do Mundo por cidade-sede: 2009-2014

<b>Cidade-sede</b>	<b>Financiamento liberado</b> (em R\$)	<b>% do Total</b>
Belo Horizonte	1.246.949.736	13,89
Brasília	47.443.218	0,53
Cuiabá	718.803.818	8,01
Curitiba	344.149.330	3,83
Fortaleza	508.250.159	5,66
Manaus	400.000.000	4,46
Natal	611.569.253	6,81
Porto Alegre	292.934.705	3,26
Recife	1.694.888.259	18,88
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>2.047.241.881</b>	<b>22,80</b>
Salvador	655.499.593	7,30
São Paulo	410.111.287	4,57
Investimentos nacionais	0	0
Investimentos internacionais	0	0
<b>Total</b>	<b>8.977.841.239</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria com base em <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014>; os valores são de dezembro de 2014.

Com os dados apresentados, proporciona-se um panorama geral da execução financeira da Copa do Mundo. Percebe-se, por um lado, a importância do tema “Mobilidade Urbana” para os planejadores e o funcionamento do evento; e, por outro, da cidade do Rio, enquanto vitrine não só da Copa do Mundo, mas dos novos modais de transporte urbano que o Governo passaria a implementar em várias metrópoles brasileiras. Afinal, e neste momento cabe lembrar a já referida passagem do

<sup>48</sup> As instituições que forneceram recursos foram: BNDES, CEF, Banco do Brasil, Banco do Nordeste (exclusivamente para Recife, Salvador, Natal e Fortaleza; no valor de R\$ 737,8 milhões) e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (apenas Porto Alegre; no valor de R\$ 91,7 milhões).

MCidades, tratava-se do “primeiro processo seletivo de grande vulto na área de mobilidade urbana”; e não se pretendia ser o último.

No entanto, o valor total executado pelo Governo Federal com o tema “Mobilidade” – aproximadamente R\$ 3,6 bilhões – fica aquém de uma verdadeira alteração estrutural (especialmente em nível nacional e/ou quando comparado aos gastos com Habitação, por exemplo, executados pelo MCidades, no mesmo período, 2009 a 2014, R\$ 58,5 bilhões). Similarmente, o fato dos investimentos executados com Estádios superarem, em termos absolutos e proporcionais, os gastos com mobilidade evidencia que a preocupação principal, a despeito da retórica empregada, manteve-se na execução do evento internacional, na imagem que seria televisionada ao mundo e na recepção/atração de turistas – os gastos com “Aeroportos” são outro indicativo desta opção.

### 3.2.1.1 Copa do Mundo e das Confederações no Rio de Janeiro

Em seguida, atentar-se-á aos gastos específicos do Rio de Janeiro, cidade que recebeu o maior volume de recursos federais (Tabela 12).

Tabela 12 - Execução orçamentária das obras e ações da Copa do Mundo no Rio de Janeiro: 2009-2014

<b>Tipo de Gasto</b>	<b>Valor Previsto (em R\$)</b>	<b>% do Total Previsto</b>	<b>Valor Executado (em R\$)</b>	<b>% do Total Executado</b>
Aeroportos	443.650.000	11,45	325.743.682	12,44
Comunicação	0,00	0,00	0	0,00
Desenvolvimento Turístico	18.940.000	0,49	0	0,00
Estádios	1.050.000.000	27,11	1.217.776.834	46,49
Instalações Complementares (Copa do Mundo e das Confederações)	103.700.000	2,68	0	0,00
<b>Mobilidade Urbana</b>	<b>2.256.706.211</b>	<b>58,27</b>	<b>1.070.264.495</b>	<b>40,86</b>
Outros	0,00	0,00	0	0,00
Portos	0,00	0,00	0	0,00
Segurança Pública	0,00	0,00	5.599.802	0,21
Telecomunicações	0,00	0,00	0	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.872.996.211</b>	<b>100</b>	<b>2.619.384.815</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria com base em <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014>; os valores são de dezembro de 2014.

Dos dados acima, identifica-se a seguinte configuração: apenas quatro itens receberam um aporte de recursos; o item “Estádios” dispôs do valor mais significativo, 46,49% ou R\$ 1,21 bilhão executados (uma série de investigações posteriores ao evento, relacionadas a esquemas de superfaturamento e corrupção na licitação das

obras, colocaria em cheque o orçamento da reforma do Maracanã, principal gasto deste item), seguido de perto pelos investimentos em “Mobilidade Urbana”, com 40,86% do total executado ou R\$ 1,07 bilhão (no entanto, trata-se de uma única obra, o BRT TransCarioca). Em terceiro lugar, “Aeroportos” consumiram 12,44% do montante total e Segurança Pública, 0,21%.

Também no caso carioca, caso tivesse sido executada a totalidade dos gastos previstos, “Mobilidade Urbana” ocuparia a primeira colocação, com mais de 58% do total ou R\$ 2,25 bilhões. Desses, contudo, menos da metade seria, de fato, executado pelos organizadores do evento (47,4%, aproximadamente).

Isto é, a despeito de um maior dispêndio relativo de recursos com mobilidade urbana, cabe notar que, a exemplo do que se afirmou sobre o contexto nacional, em termos absolutos, estes valores, que compreendem um único projeto, não possibilitam uma efetiva integração das políticas urbanas no tecido urbano carioca.

### 3.2.2 Olimpíadas no Rio de Janeiro

O portal da Autoridade Pública Olímpica<sup>49</sup> foi o principal canal disponibilizado para o acompanhamento do orçamento dos principais projetos e de todos os demais gastos, em geral, associados à Olimpíada. Entretanto, há de se ressaltar que as informações disponibilizadas pelas próprias instituições públicas (em portais e mídias eletrônicos) são precárias, defasadas e, muitas vezes, conflitantes (além disso, algumas obras ainda se encontram em execução e, portanto, não podem ter seu custo total aferido). Santos Junior et al. (2015, p. 412) reafirmam esse obstáculo:

[...] os portais eletrônicos disponíveis, tanto do governo federal quanto do municipal, apresentam informações insuficientes e superficiais, e às vezes desatualizadas e contraditórias, dificultando o monitoramento social e análise aprofundada em torno dos gastos públicos.

Apenas em janeiro de 2014, dados oficiais do orçamento foram liberados pela administração municipal do Rio, sob o nome “Projeto Olímpico” e totalizando R\$ 36,6 bilhões (em valores correntes), subdivididos em três grupos:

---

<sup>49</sup> Disponível em: <http://www.apo.gov.br/index.php/plano-de-politicas-publicas/>. Acesso em 15 de out. de 2016.

- “Comitê Organizador”: despesas em geral com os jogos: alimentação, segurança, uniformes, transporte dos atletas etc.; financiado integralmente por parceiros privados, totalizando R\$ 7 bilhões;
- “Matriz de Responsabilidade”: recursos para a construção de instalações esportivas e infraestrutura exclusivamente associadas aos jogos; financiamentos públicos e privados no total de R\$ 5,6 bilhões;
- “Plano de Legado”, ou “Plano de Políticas Públicas”, totalizando R\$24 bilhões (previa-se, inicialmente, a seguinte repartição: R\$ 13,7 bilhões provenientes dos poderes públicos e R\$ 10,3 das Parcerias Público-Privadas (PPP); sendo 55% para mobilidade urbana, ou R\$ 13,2 bilhões). É considerado parte deste legado:

[O] conjunto de obras de infraestrutura (incluindo esportiva) e políticas públicas nas áreas de mobilidade, meio ambiente, urbanização, educação e cultura que estão em andamento e foram aceleradas e/ou viabilizadas pelo fato de a cidade do Rio de Janeiro sediar os Jogos Rio 2016 (portal da Autoridade Pública Olímpica, grifo nosso).

Em abril de 2015 as informações referentes ao Legado foram atualizadas pela última vez, totalizando R\$ 25,14 bilhões, e em agosto de 2016 ocorre a 5ª e mais recente atualização da Matriz de Responsabilidades, com gasto total de R\$ 6,5 bilhões. Os investimentos em Mobilidade Urbana mantiveram-se, relativamente, estagnados: apesar de atingirem a soma de R\$ 13,6 bilhões, ainda representam 55% do montante destinado ao Legado Olímpico – e 43% do orçamento total, excetuando-se as “despesas em geral com os jogos”, teoricamente sob responsabilidade dos parceiros privados.

O orçamento completo, dividido por tema e financiador pode ser observado na Tabela 13.

Tabela 13 - Orçamento da Matriz de Responsabilidades e do Legado Olímpico em 2016 (em milhões R\$)

Tema		Municipal	Estadual	Federal	Privado	Total por tema	% do TOTAL
Matriz de Responsabilidades	Instalações esportivas e complementares	719,7	7,7	1.658,6	4.293,2	6.679,2	19,06
	Infraestrutura Urbana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
	Energia Elétrica	0,0	0,0	505,5	0,0	505,5	1,44
	<b>Total (1)</b>	<b>719,7</b>	<b>7,7</b>	<b>2.164,2</b>	<b>4.293,2</b>	<b>7.184,7</b>	<b>20,50</b>
Legado Olímpico	<b>Mobilidade Urbana</b>	<b>3.271,9</b>	<b>8.648,3</b>	<b>602,7</b>	<b>2.892,8</b>	<b>15.415,8</b>	<b>43,99</b>
	Educação, ciência e tecnologia	0,0	0,0	213,4	0,0	213,4	0,61
	Infraestrutura esportiva	0,0	0,0	86,2	0,0	86,2	0,25
	Meio Ambiente	53,1	1052,3	365,1	488,3	1.958,8	5,59
	Renovação Urbana	1.147,4	0,0	381,6	8.619,6	10.148,6	28,96
	Social	0,0	0,0	35,3	0,0	35,3	0,10
	<b>Total (2)</b>	<b>4.472,5</b>	<b>9.700,6</b>	<b>1.684,4</b>	<b>12.000,7</b>	<b>27.858,2</b>	<b>79,50</b>
<b>TOTAL (1) + (2)</b>		<b>5.192,2</b>	<b>9.708,3</b>	<b>3.848,5</b>	<b>16.293,8</b>	<b>35.042,9</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria com base em Autoridade Pública Olímpica; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

Apesar da magnitude do orçamento, uma consulta à lista de projetos e à distribuição de encargos entre parceiros permite notar uma série de omissões e distorções na divulgação de dados importantes.

1) Valores das contrapartidas da Prefeitura (nos contratos de PPP) foram omitidos: Santos Junior et al. (2015, p. 413) notam que o cálculo dos gastos da Matriz de Responsabilidade “não leva em consideração o custo das contrapartidas do poder público no âmbito destas parcerias”.

2) Projetos abarcados pela Política Olímpica foram retirados de documentos oficiais<sup>50</sup> e do cálculo contábil do orçamento olímpico<sup>51</sup>; de acordo com

<sup>50</sup> Algumas informações são conflitantes nos documentos elaborados pela Prefeitura. Nos 3 volumes do “Dossiê de Candidatura” propõe-se a criação de 3 corredores BRT (“Barra-Zona Sul”; “Corredor T5” e “Ligação C”) para as Olimpíadas – os últimos 2 possuem traçados similares aos projetos finais dos corredores TransCarioca e TransOlímpica, respectivamente (disponível em: <http://www.apo.gov.br/index.php/matriz/a-matriz-e-o-dossie-de-candidatura/>. Acesso em: 09 jan. 2017). Já em Rio de Janeiro (2013a), quatro corredores (TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil) aparecem como obras da Rio2016. Por fim, em Rio de Janeiro (2014) apenas os BRTs TransOeste, TransCarioca e TransOlímpica figuram no rol do “Legado” da Rio2016.

<sup>51</sup> Vide: [www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Plano Politiclas Publicas Municipio.pdf](http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Plano_Politiclas_Publicas_Municipio.pdf). Acesso em 10 de set. de 2016.

Guimaraes (2015, p. 90) “A exclusão das obras reduziu o orçamento total [...] e] fez com que a participação privada fosse superdimensionada”.

3) Como as informações são de 2015/2016, muitos dos valores já se encontram defasados; além da inflação, ocorreram, em muitos casos, suplementações e acréscimos decorrentes das obras, atrasos etc. O principal exemplo é o investimento do Governo Estadual com Mobilidade Urbana, haja visto que apenas o orçamento atualizado da Linha 4 do metrô já atinge R\$ 11,27 bilhões (TCE-RJ, 2016)<sup>52</sup>; situação similar se aplica, também, à Prefeitura no caso do BRT TransOlimpica.

Em suma, a dificuldade em obter as informações sobre orçamento exige cautela na análise, porém parece que a exclusão e/ou subestimação do valor de várias obras importantes resultou numa participação menor do gasto público no orçamento total do projeto olímpico. Uma segunda consequência da omissão de parte desses dados é a subestimação do total investido em mobilidade urbana e da participação deste item no orçamento total do Projeto Olímpico.

A fim de contornar ambas as questões, torna-se oportuna a verificação mais detalhada do orçamento dos principais projetos de transporte coletivo relacionados à política urbana em tela – aquela legitimada e antecipada pela realização dos eventos esportivos internacionais –, a saber: VLT, os BRTs TransOlimpica, TransOeste, TransBrasil e TransCarioca (Tabela 14); todos coordenados pela Prefeitura (apenas a Linha 4 do metrô, também integrante do grupo supracitado, é responsabilidade do Governo Estadual e, por isso, encontra-se em tabela separada).

É possível notar que o “total empenhado pela Prefeitura” até o fim de 2016 supera o valor previsto para “recursos próprios” em R\$ 3,21 bilhões (e, mesmo com duas obras em andamento, já representa 86,3% do “custo total” previsto). No caso das obras completas, TransCarioca, TransOeste e TransOlimpica, o “Saldo” também é negativo, isto é: o valor empenhado pela Prefeitura com estes projetos ultrapassa o previsto em R\$ 389,48 milhões. Já nas duas obras em andamento, TransBrasil e VLT, o longo atraso na execução das obras, impossibilita a aferição do custo final.

---

<sup>52</sup> O montante encontrado pelos agentes do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) diz respeito aos dois contratos firmados para a Linha 4: o principal, de expansão da linha em direção à Barra (Contrato nº L4/98) e o de expansão da estação General Osório (Contrato nº 1028/87); e foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.

Tabela 14 - Comparação dos valores previsto-empenhado pela Prefeitura do Rio de Janeiro na construção dos modais: 2009-2016 (em mil R\$)

Modal		TOeste	TCarioca	TOlímpica	TBrasil	VLT	Total
Previsão em 2013	Recursos próprios	1.322.000	833.600	2.273.790	216.640	672.031	5.318.061
	Recursos externos	0	1.325.370	631.610	1.425.540	828.670	4.211.190
	Custo total (1)	1.322.000	2.508.880	2.905.400	1.642.180	1.500.702	9.879.162
Total empenhado pela Prefeitura (2)		1.487.349	2.838.779	2.799.636	817.254	586.582	8.529.600
Saldo A (1) – (2)		- 165.349	- 329.899	105.764	- 1	- 1	- 389.484
<sup>1</sup> Obra atrasada/incompleta. Fonte: elaboração própria com base em Rio de Janeiro (2013a) e Concessionária do VLT Carioca (2016), para os dados da “Previsão”; Rio Transparente - Prestação de Conta, para as contas de prefeitura; Portais da CEF, “Transparência” e PAC, para os demais <sup>53</sup> ; os valores foram deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016.							

Diferentemente dos corredores de ônibus e do VLT, a Linha 4 do metrô é uma obra estadual e possuiu o seu custo total orçado em R\$ 11,27 bilhões, em valores de dezembro de 2016 (TCE-RJ, 2016) – como a estação da Gávea ainda não foi entregue, é possível que ocorram novos aditivos ao contrato e ao custo final. Entre 2010 e 2016, o Governo Estadual empenhou, aproximadamente, R\$ 10,63 bilhões<sup>54</sup>

Percebe-se, portanto, que os valores empenhados já superam o montante divulgado, inicialmente, pela Prefeitura, Governo do Estado e Autoridade Pública Olímpica. Apesar disso, o custo total desses projetos continua subestimado, pois tratam-se de investimentos para construção e aquisição de material rodante; quer dizer, não estão contabilizados os subsídios necessários à operação destes modais. Mais ainda, não é sabido, com exatidão, quanto custará, de fato, o corredor TransBrasil, cuja as obras se encontram paradas desde as Olimpíadas (por volta de 50% da obra está completa), o VLT, cujas obras estão atrasadas, e a estação da Gávea da Linha 4 (obras paralisadas).

Falta um último ângulo à análise do orçamento dos modais, afinal estas obras foram executadas por parceiros privados, através de PPPs (como visto, fato muito

<sup>53</sup> Os valores dos respectivos financiamentos estão disponíveis em: Rio Transparente: <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/index.asp#>; Portal da Transparência (VLT, TransCarioca): <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Portal da CEF: [https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac\\_publico/sistema/asp/ptei\\_filtro\\_inicial.asp#](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp#); Portal do PAC (TransOeste, TransOlímpica e TransBrasil): <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana/rj/>. Acesso em 20 de dez. 2016.

<sup>54</sup> Fonte: <http://www.transparencia.rj.gov.br/>



comemorado pelos principais organizadores do evento); porém, e isso não foi igualmente alardeado pelo poder público, estes contratos dependem de contrapartidas do parceiro público. Cabendo, portanto, a identificação destes agentes privados e dos valores envolvidos<sup>55</sup>. Para tal, a aferição dos valores (liquidados e deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016, a partir da prestação de contas da Prefeitura e do Estado entre 2009-2016) e dos integrantes dos principais consórcios favorecidos pelas obras dos modais olímpicos encontram-se na Tabela 15.

Tabela 15 - Execução orçamentária dos contratos de PPP do Estado e da Prefeitura do Rio de Janeiro para BRTs, VLT e Linha 4 do metrô: 2011-2016

<b>Projeto</b>	<b>Consórcio</b>	<b>Empresas integrantes</b>	<b>Valor liquidado (em mil R\$)</b>
<b>TCarioca</b>	Consórcio TransCarioca BRT	Andrade Gutierrez e Delta Construções	<b>419.094</b>
<b>TOeste</b>	Consórcio Sistema BRT TransOeste	Sigma Engenharia Industria e Comercio, CLD York Engenharia e Comercio, Geraldo Magela Terra	<b>46.653</b>
<b>TOlímpica</b>	Concessionária ViaRio	Invepar, CCR e Odebrecht Transport	<b>2.366.657</b>
<b>TBrasil</b>	Consórcio TransBrasil	Odebrecht, OAS e Queiroz Galvão	<b>973.681</b>
<b>VLT</b>	Concessionária do VLT Carioca	Odebrecht, CCR, Invepar, Riopar, Benito Roggio Transporte, RATP do Brasil Operações	<b>762.333</b>
<b>Total Prefeitura RJ (A)</b>			<b>4.568.419</b>
<b>Linha 4</b>	Concessionária Rio Barra/ Consórcio Linha 4 Sul	Concessionária Rio Barra (Queiroz Galvão, Odebrecht, Carioca Engenharia, Servix Engenharia, Construtora Cowan) / Consórcio Linha 4 Sul (Odebrecht, Queiroz Galvão e Carioca Engenharia)	<b>10.224.476<sup>56</sup></b>
<b>Total Estado RJ (B)</b>			<b>10.224.476</b>
<b>TOTAL (A) + (B)</b>			<b>14.792.895</b>
Fonte: elaboração própria com base em: <a href="http://riotransparente.rio.rj.gov.br">http://riotransparente.rio.rj.gov.br</a> (Prefeitura) e <a href="http://www.transparencia.rj.gov.br/">http://www.transparencia.rj.gov.br/</a> (Estado)			

Nesta, verifica-se que o total, entre contratos municipais e estaduais, supera a quantia de R\$ 14,79 bilhões (77,2% do total empenhando pelos dois governos, nas mesmas obras, no período); sendo R\$ 10,224 bilhões por parte do Estado (96,2% do

<sup>55</sup> Em especial, desde as recentes denúncias de superfaturamento, *lobby* (em troca de favores da administração pública), corrupção e de monopólio/cartel na contratação e nos contratos das principais obras, que colocam em cheque a idoneidade do planejamento da Olimpíada (e da Copa do Mundo); O Governador em exercício durante o planejamento de ambos os Jogos, Sr. Sérgio Cabral, inclusive, foi preso em novembro de 2016. Vide: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/ex-governador-sergio-cabral-e-presos-pela-pf-na-zona-sul-do-rio.html>.

<sup>56</sup> Esse valor diz respeito apenas ao contrato principal nº L4/98, firmado junto à Concessionária Rio Barra.

total empenhado na obra da Linha 4) e R\$ 4,568 bilhões pela Prefeitura (53,6% do total empenhado nos quatro BRTs e no VLT). A empresa mais citada é a Odebrecht (em quatro das seis obras, integrando cinco dos sete Consórcios<sup>57</sup>, que respondem por 97,6% do valor total), seguida pela Queiroz Galvão (três consórcios), Carioca Engenharia, CCR e Invepar (dois consórcios cada); as demais participaram de um contrato cada.

Ora, tendo em vista que as justificativas empregadas na promoção dessas parcerias foram celeridade na execução das obras e redução do ônus do erário público, os dados apresentados parecem ir na contramão desta assertiva e não justificam a execução dos contratos de concessão. Afinal, a despeito do poder público ter empenhado somas bilionárias nas referidas obras (sem que se mencione o aporte de terrenos públicos, o custo social/político das remoções e a incidência de juros sobre as dívidas contraídas junto aos bancos federais etc.), cinco das seis principais obras sofreram atrasos na execução do cronograma original

Vale, por fim, destacar alguns pontos da análise conjunta das informações levantadas: no que se refere ao “Plano de Políticas Públicas”, o montante empenhado pela Prefeitura com os três projetos listados (BRTs TransOeste e TransOlímpica e o VLT) supera o previsto em R\$ 2,7 bilhões (todos os valores estão atualizados para dezembro de 2016). Similarmente, até o final de 2016, o valor empenhado pelo Estado do Rio na Linha 4 do metrô supera em quase R\$ 1,98 bilhão o valor previsto para este mesmo item. Assim, tudo o mais constante, a participação do item “Mobilidade Urbana” se elevaria para 61,8% do total dispendido com o mesmo Plano (e não mais 55%). Caso fossem adicionados os custos com a implementação dos BRTs TransCarioca e TransBrasil (como visto, em alguns documentos oficiais, ambos os projetos aparecem como constituintes do “Legado”), e mais uma vez mantendo-se tudo o mais constante, a participação do item “Mobilidade Urbana” se elevaria para 65,6% do total gasto com o “Plano de Políticas Públicas”.

Assim sendo, com a organização das Olimpíadas, de fato, há uma maior atenção e destinação de recursos à área de mobilidade urbana na cidade do Rio. Todavia, tendo-se em vista os valores dispendidos, ao longo desses mesmos anos,

---

<sup>57</sup> Note-se que no caso da concessão da Linha 4 a obra foi dividida em dois consórcios, que são formados pelas mesmas empresas: Odebrecht, Queiroz Galvão e Carioca Engenharia (com a adição da Servix e Cowan no Consórcio Rio Barra); e, para efeitos deste cálculo, foram contabilizadas como duas concessões distintas.

com habitação, percebe-se que a suposta integração entre políticas urbanas não superou a alçada normativa e ainda carece de uma verdadeira efetivação prática.

Como evidência desse planejamento desarticulado, percebe-se que todos os trajetos dos modais, sem exceção, limitam-se ao município. No entanto, o problema da mobilidade urbana é sobretudo metropolitano (RODRIGUES, 2013); particularmente no Rio de Janeiro, vez que a periferia carioca possui o maior tempo de deslocamento casa-trabalho entre as metrópoles brasileiras (RIBEIRO, 2013).

Portanto, pode-se afirmar que os novos modais negligenciam muitas das relações urbanas, sociais e produtivas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a segunda maior do Brasil; assim como as próprias recomendações da SEMOB (2004, p. 6), que asseveravam a necessidade de um planejamento integrado a nível metropolitano, sem o qual incorre-se em uma “distribuição heterogênea da rede, com excesso de oferta na área mais adensadas ou mais próximas da região central e falta de atendimento adequado nas regiões periféricas”.

## 4 MATERIALIDADE DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO RIO DE JANEIRO

Os projetos de mobilidade relacionados à organização dos megaeventos na cidade do Rio de Janeiro, a saber: BRTs TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil e a Linha 4 do metrô (Figura 1), assim como o projeto Porto Maravilha (cujo planejamento incluiu a construção de um VLT), serão brevemente apresentados e discutidos nas seções seguintes.

Figura 1 - Trajetos dos BRTs e da Linha 4 do metrô no Rio de Janeiro.



Fonte: elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Rio de Janeiro.

### 4.1 BRTs

O BRT é normalmente visto como uma alternativa mais barata e prática, se comparado ao VLT e ao metrô, por exemplo (quanto a isso, a Tabela 16 apresenta uma comparação entre os BRTs cariocas cujas obras já estão concluídas, e os outros dois modais implantados na cidade). Segundo Rodríguez e Targa (2004), as vantagens do BRT, além do menor custo de instalação, são: a maleabilidade da estrutura instalada e das questões operacionais (vez que os corredores podem ser expandidos concomitantemente à operação dos ônibus; como se deu, por exemplo, no caso do BRT TransOeste) e a versatilidade dos veículos articulados, que podem funcionar tanto nos corredores expressos, como nas ruas convencionais, possibilitando uma maior flexibilidade à oferta.

Tabela 16 - Comparação dos custos de implantação dos BRTs, VLT e Metrô no Rio de Janeiro.

Modal	Custo Total (em mil R\$)	Passageiros / Dia	Extensão (em km)	Custo / Passageiro (em R\$)	Custo/km (em R\$)
<b>TransOeste</b>	1.487.349	216.000 <sup>1</sup>	60	6.885	24.789.155
<b>TransCarioca</b>	2.838.779	234.000 <sup>1</sup>	39	12.131	72.789.210
<b>TransOlímpica</b>	2.799.636	70.000 <sup>1</sup>	26	39.994	107.678.289
<b>BRTs (média)</b>	2.375.255	173.333	42	13.703	56.553.690
<b>VLT</b>	1.500.702 <sup>2</sup>	250.000 <sup>2</sup> (22.000) <sup>3</sup>	28	4.752 (54.000)	42.428.571
<b>Metrô Linha 4</b>	11.276.000 <sup>2</sup>	300.000 <sup>2</sup>	16	34.667	650.000.000

<sup>1</sup> Dados de agosto de 2016

<sup>2</sup> Valor previsto

<sup>3</sup> O valor entre parênteses diz respeito ao número de passageiros/dia efetivamente transportados nos primeiros seis meses de operação (CONCESSIONÁRIA DO VLT CARIOCA, 2016, p. 2).

Fonte: elaboração própria com base dados de <http://www.brtrio.com>, Concessionária do VLT Carioca (2016) e TCE-RJ (2016). Acesso 05 de fev. 2017. Os valores do “Custo Total” foram deflacionados para dezembro de 2016.

No Rio de Janeiro, são significativas as diferenças entre os valores relativos dispendidos com cada modal. A TransOeste é a obra mais eficiente, com um custo por passageiro e por km inferior aos demais modos. O BRT TransOlímpica, por outro lado, teve um desempenho bem inferior, pois é o corredor de menor extensão e capacidade dentre os três, apesar de ter sido o mais caro.

O VLT possui um custo total previsto próximo àquele do BRT TransOeste; a despeito da menor extensão, identifica-se um custo/km inferior à média dos três BRTs. Quanto ao custo/passageiro, é válido notar que, se confirmada a média de passageiros/dia esperada pela Concessionária do VLT Carioca (2016), o VLT seria, neste sentido, o modal mais eficiente. Contudo, se mantidos os valores atuais de passageiros transportados (cabe lembrar que a obra ainda está em andamento), o VLT teria o pior desempenho neste indicador, superando mesmo ao metrô. Dessa forma, as possíveis vantagens dos BRTs ficam reduzidas, a princípio, à maior versatilidade da frota e à maleabilidade da estrutura instalada.

#### 4.1.1 BRT TransOeste

Primeiro BRT carioca a transportar passageiros, inaugurado em 2012 (as obras se iniciariam em 2010), a TransOeste possui 60km de extensão, 53 estações e, após uma segunda fase de obras (chamada de “Lote Zero”), concluída apenas em 2016, passou a conectar a Linha 4 do metrô ao Terminal da Alvorada (principal terminal de

ônibus na Zona Oeste, Barra da Tijuca) e à Santa Cruz e Campo Grande. O modo ainda possui integração com a TransCarioca e com a TransOlímpica. Segundo estimativas, o serviço transporta, em média, 216 mil passageiros/dia.

Como uma das possíveis consequências de sua implantação, o trajeto do BRT TransOeste, que compreende os seguintes bairros: Santa Cruz, Campo Grande, Paciência, Inhoaíba, Cosmos, Guaratiba, Recreio dos Bandeirantes e Barra da Tijuca, tende a impactar o adensamento urbano do seu entorno, vez que existem ainda grandes estoques de terras desabitadas.

#### 4.1.2 **BRT TransCarioca**

O BRT TransCarioca tornou-se responsável pela conexão entre as zonas norte e oeste do município; transportando passageiros entre o Terminal da Alvorada e o Aeroporto Internacional Tom Jobim (principal aeroporto da cidade, na Ilha do Governador). Parte da sua importância provém do seu trajeto transversal; dado que, atualmente, a cidade possui, ademais, apenas a Linha Amarela desempenhando a mesma função – e esta trata-se de uma via dedicada, primordialmente, ao tráfego de veículos particulares e com cobrança de pedágio.

O serviço, segundo a entrar em fase de operação, foi inaugurado às vésperas da Copa do Mundo de 2014 (apesar de ter sido um dos projetos contemplados pelos incentivos federais provenientes do PAC da Copa, passou a integrar, posteriormente, o rol dos “Legados Olímpicos”) e conta com 47 estações, 5 terminais e um total de 39km de vias segregadas para o transporte de 230 mil passageiros por dia. Permite-se, ainda, a integração com os trens, o metrô e o BRT TransOeste.

#### 4.1.3 **BRT TransOlímpica**

O BRT TransOlímpica, cujas obras tiveram início em julho de 2012, mas só foram concluídas em agosto de 2016, tem como objetivo conectar duas das principais “regiões olímpicas” da cidade: Barra da Tijuca, onde se encontra o Parque Olímpico, e Deodoro, que abrigou diversas modalidades no Complexo Esportivo de Deodoro. Além disso, este BRT permite a baldeação para os BRTs TransCarioca e TransOeste e a integração com a malha ferroviária de Deodoro. O projeto compreende um total

de 23 km de extensão, com pedágio e duas vias segregadas para o tráfego de veículos de passeio, 18 estações e almeja transportar 70 mil passageiros por dia.

#### 4.1.4 BRT TransBrasil

O que promete ser um dos maiores serviços de BRT do mundo (em relação ao número de passageiros transportados por dia, mais de 800 mil segundo estimativa da Prefeitura<sup>58</sup>) é, também, o de obras mais atrasadas, sem previsão para entrar em operação – as obras, inclusive, permaneceram paradas, por meses, após o fim das Olimpíadas.

Serão 32 km, com 28 estações e 4 terminais, passando pela saturada Avenida Brasil (importante eixo de ligação das Zonas Oeste, Norte e Baixada Fluminense ao Centro da Cidade) e conectando o bairro de Deodoro ao aeroporto Santos Dummont, no Centro. O trajeto também cortará a região da OUC do Porto, ou seja, são 9km sob supervisão da CDURP. Os demais 23km são de responsabilidade da Prefeitura.

## 4.2 LINHA 4 DO METRÔ-RIO

Quando completa, a Linha 4 (que conecta os bairros de Ipanema e Barra da Tijuca) terá 16 km de extensão e seis estações: Nossa Senhora da Paz, Jardim de Alah, Antero de Quental, Gávea, São Conrado e Jardim Oceânico, integrando-se às Linhas 1 e 2 do metrô.

O traçado da Linha 4 é o segundo maior do Rio, ampliando em 38% o sistema metroviário da cidade e, segundo estimativas da Secretaria de Transportes do Rio, beneficiando 300 mil pessoas por dia, com potencial para retirar 2 mil carros por hora, durante horário de pico, das ruas.

Por outro lado, a Linha 4 é alvo de muitas críticas por parte de especialistas e da própria sociedade civil, cuja origem remonta à “reciclagem” de um projeto de concessão antigo, formulado ainda em 1998, durante governo de Marcello Alencar, e que por motivos econômicos e políticos da época não fora executado. Em 2010, no entanto, a administração estadual optou pela assinatura do mesmo contrato junto à concessionária vencedora da licitação, o que só foi possível

---

<sup>58</sup> Disponível em: <http://www.cidadeolimpica.com.br/transbrasil/>

[...] sob a alegação de urgência na implantação da Linha 4 do Metrô para atender os eventos da Copa do Mundo de 2014 e, principalmente, das Olimpíadas de 2016, [com isso] o Governo do Estado reativou o Contrato de Concessão nº L4/98, viabilizado por mudanças no instrumento contratual formalizadas por termos aditivos (TCE-RJ, 2016).

Quer dizer, como artifício para acelerar o início das obras – em caráter de urgência, dada a proximidade dos Jogos Olímpicos e do compromisso firmado com o COI –, assinou-se um contrato de licitação defasado em mais de 10 anos, porém alterando-se questões fundamentais ao modelo de licitação; sem que tenha havido a devida e efetiva participação social/pública. Dentre estas mudanças, destaca-se a seguinte:

Em 01 de outubro de 2012 foi assinado o 3º Termo Aditivo ao Contrato L4/98 que materializou o Reequilíbrio Econômico Financeiro do empreendimento e estabeleceu o traçado definitivo da Linha 4 do Metrô. *Após o reequilíbrio econômico-financeiro a participação do Estado passou para R\$ 7.633.398.819,27, representando 86,83% do investimento, sendo que a participação da Concessionária passou para R\$ 1.157.483.501,00, correspondente a 13,17% do investimento*<sup>59</sup> (TCE-RJ, 2016, grifo nosso).

Ou seja, a participação do Estado no financiamento aumentou, em termos relativos, em quase duas vezes (no contrato original era de 45%, menos do que a metade). Enquanto a concessionária diminuiu sua participação, passando de 55% para 13%. Com o aumento dos valores do contrato, essa diferença relativa resultou em um grande custo contábil ao erário público.

Contudo, a despeito do novo equilíbrio econômico-financeiro, optou-se (também em Termo Aditivo assinado pelo Governo do Estado em 25/02/2010) por um traçado simplificado, aquém das necessidades da cidade e da população, segundo os críticos. Pois, ao invés de conectar a Barra ao Centro, por Jardim Botânico-Laranjeiras, decidiu-se pela rota Leblon-Ipanema e, conseqüentemente, pela sobreposição das Linhas 1 e 4, fazendo com que a “malha metroviária” do Rio mais se assemelhasse à uma “tripa” (Figura 2), em tese, limitando a capacidade metroviária da cidade e contribuindo para a saturação das Linhas 1 e 2.

O movimento não teve forças para fazer com que o Estado retomasse a proposta original; no entanto, garantiu-se a construção da estação da Gávea em dois níveis, de sorte a permitir uma possível extensão no futuro, aproximando-se ao traçado originalmente planejado e permitindo a baldeação entre a Linha 4 e, caso seja

---

<sup>59</sup> Esse valor foi, posteriormente, acrescido diversas vezes por meio de Termos Aditivos adicionais, alcançando o total aproximado de R\$ 10,6 bilhões. Há ainda suspeita de superfaturamento da obra, conforme denúncia do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2016).



levado a cabo o projeto original, a extensão da Linha 2 (que passaria pelo Jardim Botânico e Humaitá até o Centro; trajeto que atualmente é compreendido pelos ônibus do Metrô-Rio); todavia, esta estação ainda se encontra em obras e sem prazo definido para a conclusão.

Figura 2 - “Metrô que o Rio precisa” X “Metrô tripa”.



Fonte: <http://www.metrolinha4queorio-precisa.com.br/entenda-a-questao/>

#### 4.3 PORTO MARAVILHA E VLT

A implementação de um projeto de renovação da zona portuária era uma inclinação antiga dos governos municipais cariocas. A história mais recente, contudo, remonta ao ano de 2004, quando o Governo Federal instituiu um Grupo de Trabalho “para realizar estudos e elaborar propostas para reabilitação da área portuária do município do Rio de Janeiro”, segundo parecer técnico da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2009, p. 1). A proposta do Grupo foi a de se criar um Consórcio Público entre o Governo Federal e a Prefeitura do Rio; resultando, em 2006, em um Acordo de Cooperação Técnica entre ambas as administrações públicas, a CEF e a Companhia de Docas e também na delimitação de uma Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro.

Neste consórcio, já se previa a parceria com empresas privadas e mesmo a formulação de uma OUC, financiada integralmente a partir da comercialização de CEPACs – Certificados de Potencial Adicional Construtivo, que possibilitam, ao seu comprador, o aumento do potencial construtivo definido na legislação urbana –

cabendo às entidades públicas a cessão de terrenos na área<sup>60</sup>. No entanto, previam, simultaneamente, uma gestão estatal da área, com foco, segundo os participantes, nas habitações sociais e na população carente local; o que já vinha se delineando nos estudos do Grupo de Trabalho e que fora, inclusive, ratificado por Grupo Executivo, criado em 2009 e “Composto pelo Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Governo do Estado do Rio de Janeiro, prefeitura do Rio de Janeiro, BNDES e Caixa Econômica Federal” (BRASIL, 2009, p. 2).

Todavia, quanto a essa proposta, o próprio parecer técnico da Casa Civil já indicava uma

[...] aparente contradição entre dois dos objetivos do Consórcio: sendo um deles o da valorização imobiliária da área, seria esperável que a população de menor renda deixasse o local, o que vai de encontro a outro objetivo do projeto, que é o de fixar os moradores atuais (BRASIL, 2009, p. 5).

Isso ocorreria, pois, para que os investidores se interessem pela compra de potencial construtivo adicional em uma determinada região, é necessário que eles identifiquem uma tendência futura de apreciação dos preços de venda/locação (o que, por sua vez, depende do acúmulo de investimentos no local), sem a qual não se garantiria a rentabilidade do projeto; “ou seja, o movimento do capital imobiliário é balizado por uma estrutura espacial pré-existente (estoque residencial), e pelas projeções sobre o ambiente construído futuro” (ABRAMO; FARIA, 1998, p. 422). Essa questão é melhor exemplificada pela compra, em lote único, de todos os CEPACs<sup>61</sup>, ainda em 2011, por parte do “Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha”, gerido pela CEF (por R\$ 545/unidade, totalizando pouco mais de R\$ 3,5 bilhões; a partir de então, a CEF passa a comercializá-los no mercado); o que deve ser encarado como uma demonstração, aos possíveis investidores, de que recursos serão aplicados no local. Afinal, o montante arrecadado através da comercialização dos CEPACs só pode ser empregado no interior da área delimitada pelo administrador, conforme estabelecido pelo Art. 37, §6º da Lei Complementar 101.

Todavia, como apontado pelo relatório técnico da Casa Civil, esse objetivo dificilmente se harmonizaria com o intuito de se preservar os habitantes locais; em boa parte, de baixa renda e favelados (IBGE, 2010). A escolha, posteriormente, por

---

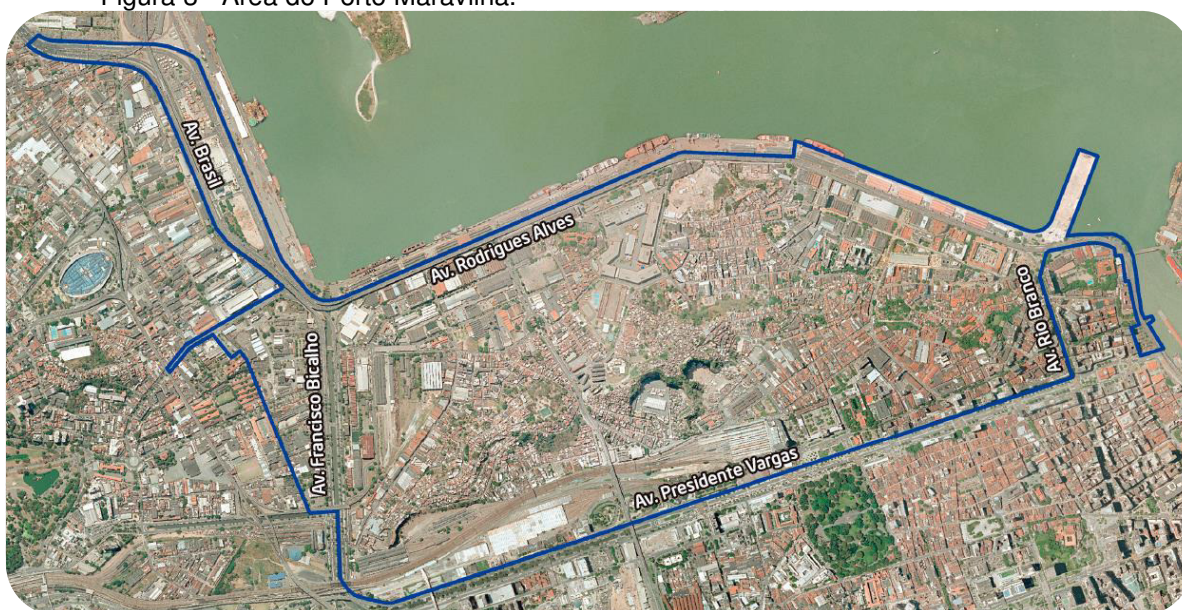
<sup>60</sup> 62% dos imóveis na região do Porto são de propriedade da União, 7% do estado do Rio e 6% do município, o restante é privado (GALIZA; VAZ; SILVA; 2014)

<sup>61</sup> Originalmente, segundo Art. 37 da Lei Complementar 101, que regulamenta a OUC Porto Maravilha, seriam comercializados “seis milhões, quatrocentos e trinta e seis mil setecentos e vinte e dois CEPACs, pelo valor mínimo de 400 reais”.

um modelo mais empresarial de OUC só viria a reforçar essa contradição; em verdade, acaba por destacar a opção dos administradores e parceiros: abandona-se o interesse na manutenção da população carente local e foca-se na valorização fundiária<sup>62</sup>.

Em termos concretos, trata-se de um orçamento de quase oito bilhões de reais, que visa reestruturar a região (Figura 3), aumentando a produtividade do solo na zona portuária.

Figura 3 - Área do Porto Maravilha.



Fonte: adaptado de <http://www.portomaravilha.com.br/portomaravilha>

O principal objetivo é ampliar a área ocupada para 4.770.967,96 m<sup>2</sup>, ao mesmo tempo que se garante e incentiva o uso-misto do solo: objetivando-se 47% para uso residencial (incluindo temporário, como hotel) e 53% para o comercial (serviços e escritórios). Para efeitos de comparação, em 2009, ano de início do projeto, a região do porto, ao longo de seus mais de 800 hectares, possuía área total edificada de 3.099.980,40 m<sup>2</sup>, com apenas 18% da área ocupada por uso residencial e 82% de outros usos (comercial, serviços e industrial). Dessa forma, caso os objetivos sejam alcançados<sup>63</sup>, a área edificada aumentaria em 35%; com 47% para a densidade

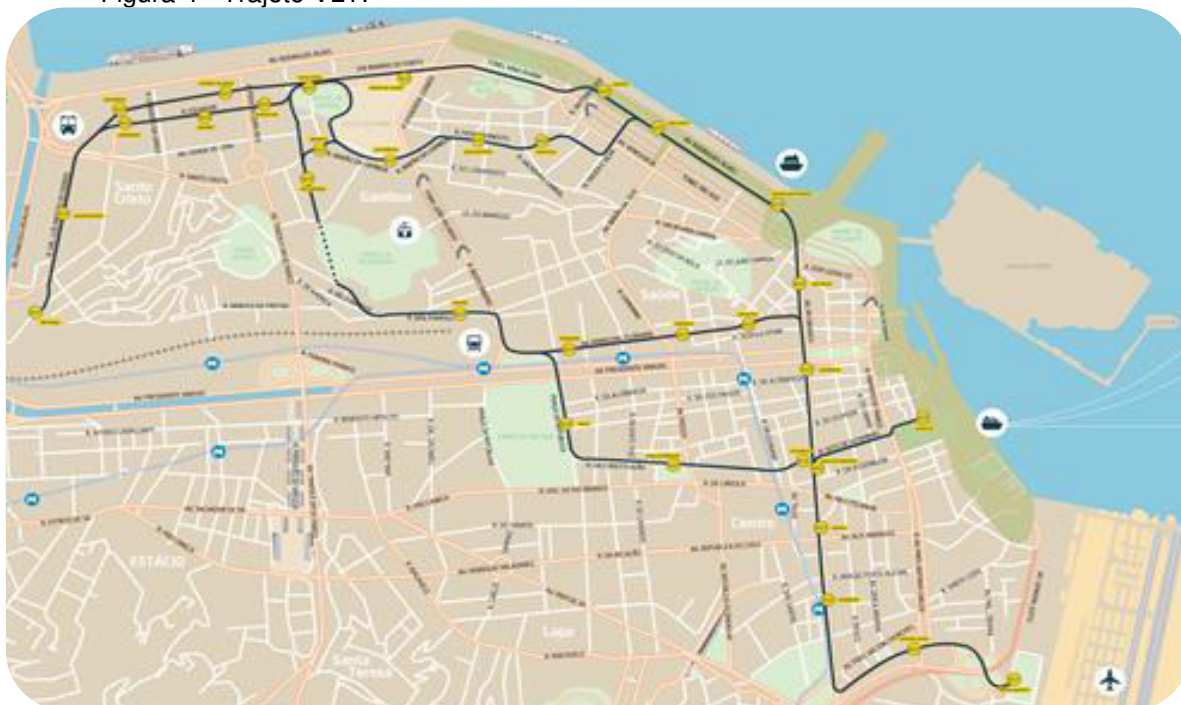
<sup>62</sup> O projeto foi elaborado sem a estipulação de compromissos efetivos para a manutenção e valorização da população local; posteriormente, decidiu-se que 3% dos recursos provenientes dos CEPACs deveriam ser aplicados nesse sentido, vide: <http://portomaravilha.com.br/portomaravilha>. Acesso em 06 de jan. de 2016. Entretanto, “São números pequenos, se vistas as remoções que já ocorreram no Morro da Providência e nas ocupações existentes na região e se comparados aos muitos incentivos e benefícios fiscais que a Prefeitura está criando para estimular o mercado imobiliário na produção de apartamentos para classes sociais mais altas” (GALIZA; VAZ; SILVA, 2014, p. 14).

<sup>63</sup> Deve-se enfatizar que, apesar dessa disposição, não foram aplicados, pela Prefeitura, nem pelo MPRJ, mecanismos de controle e monitoramento do uso efetivo do solo, cabendo a decisão final, portanto, ao mercado imobiliário, que, em última instância, é o consumidor das CEPACs. Inclusive,

construída total (5.391,22 m<sup>2</sup>/ha) e 202% para a densidade construída residencial (2.604,86 m<sup>2</sup>/ha) (MARTINS; CHACUR; NUNES, 2016).

As principais obras de infraestrutura são: a demolição do viaduto da Perimetral, que de duas faixas por sentido foi substituído por um túnel subterrâneo, com uma faixa a mais; a construção da via “Binário do Porto”, como novo eixo de circulação estrutural da Área Portuária, com três faixas por sentido; e a implementação de um sistema de Veículo Leve sobre Trilhos(Figura 4); além de uma série de obras menores, relacionadas à urbanização da área, como redes de esgoto e luz, manutenção de áreas e passeios públicos, calçadas, ruas etc..

Figura 4 - Trajeto VLT.



Fonte: adaptado de <http://www.rio.rj.gov.br/web/secpar/vlt>

A segunda parte do projeto, o VLT, fornecerá integração com o Aeroporto Santos Dumont, barcas, trens, metrô, ônibus e BRTs. Com, aproximadamente, 28 km de extensão e 42 estações, a Prefeitura espera transportar, em média, 300 mil pessoas por dia (apesar de, como visto, este número, atualmente, estar limitado a 22 mil/dia). E, além disso, objetivou-se uma transferência modal significativa; do automóvel particular para o VLT e suas integrações<sup>64</sup>.

---

considerando-se os exemplos das OUCs paulistas, pioneiras no Brasil, é razoável questionar-se se essa meta será de fato alcançada, dado que em São Paulo, em situação similar, 2/3 da área, aproximadamente, permaneceram como uso comercial e apenas 1/3 como residencial (SALLES, 2005)

<sup>64</sup> Todavia, a própria consultora do Município estimou em apenas 8% a transferência de viagens de automóveis para o novo modo (MARTINS; CHACUR; NUNES, 2016).

## 5 ANÁLISE DA POLÍTICA URBANA DO RIO DE JANEIRO

### 5.1 CONSTRUÇÃO DA CIDADE E POLÍTICA OLÍMPICAS

A cidade do Rio de Janeiro desde a alteração da capital para Brasília pareceu estar “abandonada” política e economicamente (LESSA, 2000; URANI, 2008; OSORIO; VERSIANI, 2013; RODRIGUES, 2013). Em especial, durante as décadas de 70, 80 e 90, marcadas pelo esvaziamento do setor industrial, retração da atividade econômica, perda de importância no cenário político nacional (consequência, em parte, da mudança da capital e do constante desentendimento entre os três níveis do poder executivo), pelo caos urbano (crescimento das áreas favelizadas, da pobreza e dos índices de violência) e, inclusive, pela deterioração do imaginário popular atrelado à cidade (exemplificado pelo desgaste do termo “Cidade Maravilhosa”).

A metáfora do abandono, reputa-se, é oportuna, pois explicita a relação que se desenhará (nos imaginários político e social) entre a favelização da cidade e a violência.

Dois acontecimentos principais expressariam essa passagem do Rio Cidade Maravilhosa para o Rio Cidade Abandonada: a ‘favelização’ e a expansão da ‘violência’. Gostaria de ressaltar que a combinação dos dois processos (vistos como, simultaneamente, causa e consequência um do outro) teria levado à situação de ‘abandono’ encontrada pelos gestores atuais (MAGALHÃES, 2013, p. 105).

Paralelamente, a partir do cenário descrito, os políticos locais passaram a asseverar a responsabilidade das novas administrações em retomarem o período de “glórias” e desenvolvimento da cidade (por vezes atrelado ao Estado da Guanabara e às grandes obras de Carlos Lacerda e a Pereira Passos, ver Mattos (2013)). Com efeito, segundo Vainer (2011, p. 2), “o que estamos vivendo hoje é o resultado de um processo lento, complexo, porém continuado, de constituição de um bloco hegemônico que tinha a oferecer à “cidade em crise”, desde os anos 70 e, sobretudo, 80, um novo projeto” (VAINER, 2011, p. 2).

Este novo ideal político viria a se tornar hegemônico na administração pública da cidade a partir da década de 1990; desenvolvendo-se com o Governo Cesar Maia e alcançando sua expressão mais acabada (quer dizer, se materializando efetivamente) com o Projeto Olímpico e a política urbana, sob a gestão de Eduardo Paes. Diversos autores (Vainer, 2011, 2009; Ribeiro; Santos Junior, 2013; Cardoso et

al., 2013; Magalhães, 2013, por exemplo) chamam esse projeto, que perpassa pela “modernização e eficiência da gestão pública”, de “Cidade-empresa”.

Esse modelo de governança tem se difundido nas metrópoles do Brasil e da América Latina pela ação conjunta de diferentes atores: agências multilaterais, governos locais, comissões internacionais e pelas PPPs e OUCs, por exemplo – no Rio, ainda foi reforçado e facilitado pela/para realização dos megaeventos internacionais. Segundo Ribeiro e Santos Junior (2013), esse curso constitui uma nova etapa de “(re)mercantilização” das cidades e de diversas esferas do convívio social; dependendo, para isso, da busca pela captação de turistas, megaeventos, investimentos e capitais internacionais (MONIÉ; SILVA, 2015).

Ainda que essa estratégia, possivelmente, gere oportunidades com investimentos e crescimento econômico, pode contribuir para o agravamento das desigualdades socioespaciais, dos danos ambientais e da especulação imobiliária (BIENENSTEIN, 2011; ASSUMPÇÃO; SCHRAMM, 2013; GALIZA; VAZ; SILVA, 2014; SANTOS JUNIOR et al., 2015). Como consequência, contrapor-se-ia ao discurso hegemônico empregado na execução das obras e na formulação das políticas públicas que deram corpo ao planejamento dos eventos, qual seja: de que haveria ganhos em acessibilidade, valorização fundiária e um legado em infraestrutura e equipamentos que beneficiariam a toda a cidade carioca, indiscriminadamente<sup>65</sup>.

A fim de aprofundar essa discussão, acerca da contraposição ao discurso hegemônico e da formulação das políticas urbanas e urbanificadoras<sup>66</sup> nas últimas duas décadas, torna-se oportuna a apresentação de dois pontos de vistas distintos. O primeiro lida, mais diretamente, com a ideia de transformação do Rio em uma “cidade empresa (ou mercadoria)”, voltada aos grandes eventos e turismo internacionais. O que seria resultado de uma construção ideológica, de raízes neoliberais, tornada hegemônica pela elite capitalista-financeira global (defendida, entre outros, por Vainer (2011), Gouvêa (2014) e Bienenstein (2011)). O segundo, por sua vez, se baseia em uma alteração normativa e estética, que serviria de justificativa moral e política para

---

<sup>65</sup> Vide afirmação do secretário municipal de habitação do Rio, Sr. Jorge Bittar, proferida em 2011: “Há gente que acha que jogos olímpicos e a Copa são só para rico e pobres não vão ganhar nada. Nós achamos que Copa e Olimpíadas são oportunidade para a cidade se transformar para melhor.” Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/08/remocao-de-familias-para-obras-da-copa-e-das-olimpiadas-gera-polemica.html>. Acesso em: 10 jan. 2017.

<sup>66</sup> ““Urbanificar” será empregado no sentido utilizado pelo “Direito Urbanístico”, ou seja, “a técnica pela qual saneia-se os males provocados pela urbanização” (COSTA, 1991, p. 118).

uma série de alterações urbanísticas, a ideia do “Legado Olímpico” (ponto argumentado por Magalhães (2011); e, de diferentes maneiras, embasado por outros autores, como Cavalcanti (2013)).

No entanto, entende-se que mais do que excludentes, essas visões se demonstram complementares: em outras palavras, por um lado, ocorreriam mudanças na estrutura e na gestão pública da cidade, sendo as OUCs e PPPs uma expressão contundente deste tipo de modelo; mas, por outro, há mudanças estéticas e normativas que requalificam o imaginário da cidade, da população e do próprio Estado. Neste caso, a política urbanificadora olímpica, em geral, e as remoções de favelas (antes consideradas um “tabu”, principalmente na década de 80 e no governo Brizola)<sup>67</sup>, especificamente, são dois dos exemplos mais perceptíveis. E, assim, ajudam a corroborar o argumento que se delineará a partir da análise em tela, a saber: o de que a política urbana, implementada e legitimada pelos megaeventos internacionais, pode ter contribuído para um processo de segregação socioespacial na cidade do Rio de Janeiro (ponto também defendido por vários outros autores, vide: BIENENSTEIN, 2011; GALIZA; VAZ; SILVA, 2014; GOUVÊA, 2014; SANTOS JUNIOR et al., 2015).

A linha de argumentação dos autores para o primeiro ponto de vista apresentado é a de que a gestão pública no Rio de Janeiro segue um padrão de favorecimento à acumulação de grandes capitais; ao que chamam de “democracia do capital”. Esse modelo teria tido início ainda na década de 90<sup>68</sup>, durante o primeiro governo do então prefeito, Cesar Maia (que depois retornaria, para mais dois mandatos, em 2001; Eduardo Paes, prefeito durante a preparação e realização da Olimpíada fora secretário durante os mandatos de Cesar Maia). Prometia-se a “modernização da gestão da cidade” (simbolizada pelo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro): uma gestão pública “empreendedora” e “eficiente”, capaz de atrair a participação do setor privado e de aproveitar as vantagens econômicas (as “janelas de oportunidade”).

---

<sup>67</sup> Diferentes autores associam períodos de maior atenção à problemática urbana e social das favelas com momentos “democráticos” e/ou de “abertura política”; enquanto o oposto também seria verdadeiro: remoções e outras ações truculentas do Estado prevaleceriam em regimes “mais fechados”, como observou-se durante as décadas de 60 e 70 com a CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana), por exemplo (ver Abreu, 2006).

<sup>68</sup> Essa trajetória, de forma mais completa, pode remontar até o início do século XX: “Vários trabalhos apontam para as Reformas do Governo Pereira Passos como um marco da produção de uma configuração sócio-espacial altamente hierarquizada e excludente” (SANTOS, 2011, p. 258)

Para tanto, no caso carioca, o de uma cidade naturalmente turística, era necessário reinserir a cidade no mapa geopolítico mundial; logo, reivindicava-se a realização de grandes eventos na cidade. Foram duas candidaturas fracassadas para sediar as Olimpíadas de 2004 e 2012 e duas exitosas, para os Jogos Pan-Americanos de 2007 e Olimpíadas de 2016<sup>69</sup>; exemplos “das diversas iniciativas voltadas ao preenchimento do já mencionado ‘vazio’ de projetos e iniciativas tão almejados pelas forças políticas que sustentavam o prefeito Cesar Maia desde sua primeira gestão” (BIENENSTEIN, 2013, p. 7)<sup>70</sup>.

A segunda argumentação, por sua vez, começa com a identificação do mesmo problema (a letargia política, o caos urbano e a violência) e da mesma consequência (a formação de um bloco hegemônico e de uma política urbanificadora, por vezes agressiva aos mais pobres e às favelas), mas oferece uma explicação alternativa para a forma pela qual essa gestão foi legitimada: uma alteração normativa. Ao invés de entender o processo de legitimação enquanto algo imposto pelas elites financeiras internacionais (a “democracia do capital”) – algo, por consequência, de certa forma exógeno à sociedade carioca, mas endógeno ao sistema capitalista global –, trata-se de “um raciocínio autoevidente a respeito das virtudes da ‘chegada do Estado’ a regiões nas quais estava supostamente ‘ausente’ até então” (CAVALCANTI, 2013, p. 195) e, em igual medida, no repúdio à letargia que predominava na política carioca de então – e que traçava, cada vez mais, um paralelo com as áreas favelizadas.

O curso dessa alteração normativa teria tido início na grande mídia<sup>71</sup>, segundo apontam Mattos (2013), Magalhães (2013) e Guimarães (2015); por exemplo: na linguagem cotidiana, a substituição do termo “remoções” por “reassentamentos”<sup>72</sup>:

---

<sup>69</sup> A candidatura foi lançada em 2007, durante o Governo Cesar Maia, mas a cidade só veio a ser escolhida e anunciada pelo COI em 2009, já sob a gestão do prefeito Eduardo Paes.

<sup>70</sup> É marcante, neste sentido, o interesse, durante os mandatos de Cesar Maia, de fomentar diversos atrativos internacionais, além das já mencionadas candidaturas, pode-se listar ainda: o Museu Guggenheim, a Cidade das Artes na Barra da Tijuca; e, similarmente, os projetos de reurbanização e revitalização de áreas degradadas, como o “Rio Cidade” e “Favela-Bairro”.

<sup>71</sup> Em artigos publicados no ano de 2005 no jornal *O Globo*, destacadamente a série de reportagens intitulada “Illegal. E daí?”; onde o diário exigia mudanças na legislação urbanística e na forma de tratamento das áreas favelizadas, relacionando-as ao caos urbano e à violência.

<sup>72</sup> Vide comunicado oficial da Prefeitura do Rio, onde aparece a seguinte distinção entre “reassentamento” e “remoção”: **REASSENTAMENTO**: No reassentamento de famílias que viviam em áreas informais, que inclui a transição para uma nova moradia, elas são assistidas pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Os procedimentos são previstos no decreto nº 38.197/2013, que deixa claro, em suas condicionantes, que a interferência na rotina da comunidade só se dará quando extremamente necessária”. [...] **REMOÇÃO**: A Prefeitura não utiliza o instrumento da remoção, quando as famílias são retiradas à revelia do imóvel e não são dadas condições de transição para elas”. Disponível em: <https://medium.com/explicando-a-pol%C3%ADtica-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da->



o termo 'remoção' passaria a ser reincorporado e ressignificado: não seria mais possível pensá-lo como algo 'autoritário', como o debate público dos anos 1980 assim o traduziu, mas como uma forma de ação estatal que, além de equalizar e equilibrar o espaço urbano considerado em fragmentação, permitiria oferecer melhores condições de vida aos moradores que estivessem habitando áreas classificadas no interior dessa argumentação como impróprias, seja por estarem situadas em 'áreas de risco', de proteção ambiental ou por serem 'não urbanizáveis' (MAGALHÃES, 2013, p. 104).

Para Cavalcanti (2013, p. 196), o PAC também participou desse processo e guarda grande sinergia com a política empregada na cidade: "O PAC-Favelas foi concebido em consonância com as exigências do planejamento estratégico e de marketing urbano que vêm dando o tom da construção política, discursiva e imaginária de uma cidade apta a sediar megaeventos globais". O que significa, ademais, que o programa também partilhou do mesmo entendimento acerca do espaço urbano: a suposta correlação entre violência e áreas favelizadas e entre o estado de falência da cidade e o caos urbano.

Do ponto de vista do planejamento estratégico, o maior obstáculo para esse processo foi a dita 'crise da segurança pública', que nas últimas três décadas vem convergindo com a ideia do chamado 'problema da favela' [...]. Nesse sentido, as obras do PAC constituem apenas um aspecto da sintaxe maior de "pacificação" das favelas ora em construção (CAVALCANTI, 2013, p. 196).

De forma geral, entretanto, teria sido a escolha do Rio como sede dos Jogos Olímpicos o fato que propiciou não só a justificativa técnica e moral, como também os recursos e o engajamento político necessários. O Projeto e Legado Olímpicos, seguindo esse raciocínio, atuaram de forma dual: tanto como empreendimento capaz de superar a letargia de planos e ações, simbolizando uma nova época político-econômica na cidade e o rompimento com o estado de abandono anterior; quanto como legitimadores e financiadores do modelo de cidade que se visava instaurar, permitindo a reestruturação da imagem e do espaço urbano da cidade com base nos interesses do capital privado (a política habitacional, urbanificadora e, em particular, a questão das favelas).

Assim, uma possível conclusão conciliadora pode ser a de que a constituição de uma gestão pública do tipo "cidade-empresa se deu não só junto à classe capitalista-dirigente (sobretudo, a partir do *lobby* das grandes construtoras e/ou de agências transnacionais), mas também pela legitimação social e moral (a tal "mistificação") junto à sociedade civil, concebida e possibilitada pelo Projeto Olímpico.

Desta forma, o largo processo de reordenamento urbano que se percebe na cidade do Rio de Janeiro ao longo das últimas duas décadas não se trata tão somente de uma consequência da gestão empreendedora, mas se constitui, simultaneamente, como parte dos próprios meios necessários à sua efetivação, garantindo os subsídios estéticos, normativos e financeiros dos quais dependia.

## 5.2 POLÍTICA URBANIFICADORA

### 5.2.1 PAC e Morar Carioca

Uma parte do Legado Olímpico está relacionada à política urbanificadora do município que se desenvolve, de forma mais agressiva, a partir de 2007 com o PAC 1 e, principalmente, 2009 com as remoções e os programas: Morar Carioca, Unidades de Polícia Pacificadoras e Minha Casa, Minha Vida.

O programa Morar Carioca começou a ser formulado pela Prefeitura em 2009 a partir das experiências anteriores do prefeito Cesar Maia e, inicialmente, pretendia-se o nome “Favela-Bairro 3”<sup>73</sup>. No entanto, apenas em julho de 2010, tendo sido financiado com recursos do governo federal, da prefeitura e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (na época do lançamento o orçamento era de R\$ 8 bilhões), passa a se chamar Morar Carioca e ingressa no rol dos “Legados Olímpicos”.

O objetivo do programa, assim como o do Favela-Bairro, era o de urbanizar habitações precárias, sobretudo em favelas. Contudo, distanciando-se de seu antecessor, o Morar Carioca assume um enfoque “mais agressivo” em relação à problemática urbana das favelas, denotando a tônica da Administração Pública.

Assim como o Favela-Bairro, o Morar Carioca incluiria, em suas intervenções, a urbanização e instalação de infraestrutura, como a ampliação de redes de água e esgoto, abertura de vias, equipamentos de lazer e educação. *Entretanto, incluiria também algo pouco presente no programa anterior: um sistema de controle e ordenamento da ocupação e uso do solo* (MAGALHÃES, 2013, p. 110, grifo nosso).

#### Quer dizer, enquanto no Favela-Bairro

[...] as intervenções eram praticamente restritas à qualificação dos espaços públicos e à melhoria de serviços de infraestrutura nas favelas, além da construção de equipamentos comunitários [...] [ou seja] *procuravam alterar o mínimo possível a*

---

<sup>73</sup> O Favela-Bairro foi formulado a partir das diretrizes do Plano Diretor da cidade de 1992 e tem como objetivo viabilizar “a implementação de melhorias urbanísticas, compreendidas as obras de infraestrutura urbana, a acessibilidade e a criação de equipamentos urbanos que visam através destas ações obter ganhos sociais, promovendo a integração e a transformação da favela em bairro” (PROGRAMA FAVELA-BAIRRO *apud* Leitão; Delecape, 2013, p. 268-269).

*estrutura espacial da favela*, sendo as realocações de moradia propostas somente quando se tratava de reassentar famílias que ocupavam áreas de risco ou para viabilizar melhores condições de acessibilidade (LEITÃO; DELECAVE, 2013, p. 273, grifo nosso).

No Morar Carioca, o projeto assume uma escala muito maior (passando a incorporar na sua agenda até mesmo obras do PAC), com intervenções drásticas no ordenamento urbano das favelas; acarretando na remoção de um número significativo de famílias (12 mil famílias é o número inicialmente estimado pela Prefeitura em 2009; após as chuvas de abril de 2010, esse número passou para 18 mil, segundo Magalhães (2013)).

Ou seja, nas diretrizes do Morar Carioca há o entendimento de que as favelas constituíam um “algo a parte”, desconectado do restante da cidade (cabendo, portanto, uma “correção urbana”: urbanificação). Se, por um lado, a retomada deste paradigma se tornou possível apenas com a alteração do Plano Diretor, em 2011, e com acesso a volumosos recursos financeiros; ambos consequência da legitimação moral e política e dos recursos provenientes do Projeto Olímpico. Por outro, segundo indica Cavalcanti (2013), há a influência suscitada pelo primeiro PAC, cujas obras teriam inaugurado

[...] um regime distinto de (in)visibilidade dessas comunidades na paisagem urbana, na medida em que, deliberadamente, ressignificam os contrastes e as fronteiras sociais historicamente constituídas, ao ressaltar o espetáculo de sua incorporação à cidade através de grandiosas obras de infraestrutura e “pacificação”.

Ou seja, segundo a autora (2013, p. 201-202), no PAC (e, conseqüentemente, no Morar Carioca), há um recurso estético indispensável para essa alteração de paradigmas no tratamento da favela, cujo foco passa a ser na “integração” de uma área marginal à cidade formal, e não mais na favela em si; torna-se, por isso, um “espetáculo urbanístico”:

Os projetos do PAC [...] conferem ênfase à favela como cenário, são visíveis a grandes distâncias e enfatizam as conexões ou passagens entre a favela e a chamada cidade formal. Desse modo, eles produzem um regime ambíguo de (in)visibilidade desse espaço, na medida em que não é a favela, como tal, que sobressai na paisagem, mas o espetáculo de sua ‘integração’ à cidade [e que seria simbolizado por “grandes” obras, tais quais: o teleférico do Morro do Alemão, o elevador panorâmico do Cantagalo e a passarela da Rocinha].

Existe, entretanto, como comentado anteriormente, mais um denominador comum entre as experiências urbanificadores recentes: a violência. Com efeito, a ascensão da questão da segurança pública à posição de principal problema urbano, fez com que medidas mais “enérgicas” e mesmo autoritárias do poder público nas favelas fossem socialmente aceitas, e até desejadas; vez que a relação entre favela

e violência foi consideravelmente estreitada nas décadas recentes, em face do poder paralelo exercido pelo tráfico de drogas e pelas milícias nestas regiões.

A institucionalização da política de urbanização das favelas legitimou-se na esfera pública como uma resposta ao domínio territorial exercido pelo tráfico de drogas no Rio de Janeiro. *Em outras palavras, a lógica subjacente é a de que a violência justifica a melhoria na infraestrutura das favelas* (CAVALCANTI, 2013, p. 194, grifo nosso).

Por isso, é válido mencionar uma outra política pública diretamente relacionada à urbanificação das favelas, à militarização de áreas pobres, e aos processos de gentrificação e especulação imobiliária<sup>74</sup>, em suma, à reestruturação do espaço urbano possibilitada pelo Projeto Olímpico: as UPPs<sup>75</sup> (LEITÃO; DELECAVE, 2013; BURGOS et al., 2012; CUNHA; MELLO, 2011; BIENENSTEIN, 2011; CANO, 2012; CAVALCANTI, 2013; GUIMARÃES, 2015, entre outros autores).

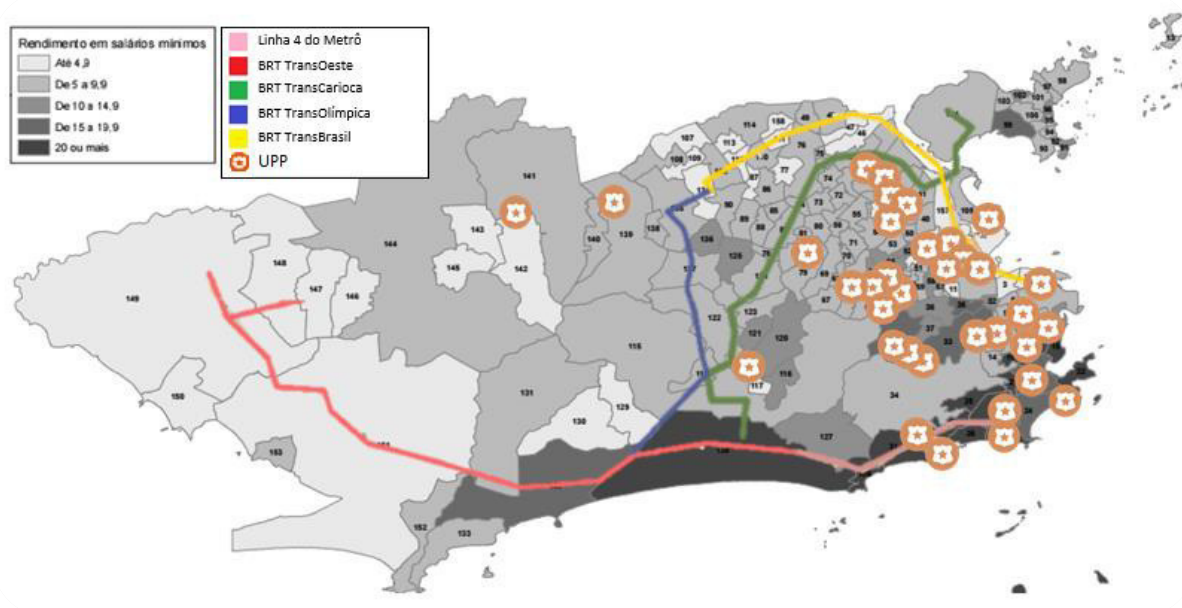
A Unidade de Polícia Pacificadora é um programa do Governo do estado do RJ, criado através da Secretaria de Estado de Segurança no fim de 2008 (a candidatura do Rio à Olimpíada foi efetivada em 2007). Atualmente, o Rio de Janeiro possui 38 UPPs no total. Contudo, a espacialização do programa (Figura 5) evidencia, por um lado, o paralelo entre a disposição geográfica das UPPs e as regiões mais ricas e valorizadas (o vetor mais escuro do mapa, que se estende do Centro à Barra da Tijuca, através da Zona Sul), sedes de eventos olímpicos e/ou atrações turísticas; e, além disso, com os bairros de classe média/alta da Zona Norte do município, nos quais também há uma atuação contundente do mercado imobiliário, como Tijuca, Madureira, Méier e Irajá (BURGOS et al., 2012). Por outro lado, mas ainda corroborando essa constatação, também é possível denotar a completa ausência ou menor atuação do programa nas regiões mais violentas – em se tratando do número de homicídios e casos de violência letal – da RMRJ (Baixada Fluminense) e do município (Zonas Norte e Oeste) (CANO, 2012).

---

<sup>74</sup> Inclusive, no interior das favelas (MATTOS, 2013; CUNHA; MELO, 2011), destacadamente aquelas na Zona Sul: Vidigal e Rocinha, por exemplo. Isto é, a favela torna-se um “lugar de mercado, que expulsa quem não mais pode arcar com o ônus de sua valorização interna, e atrai população de maior renda vindas de outras favelas, ou até mesmo da cidade formal, excluídas do mercado” (ABRAMO; FARIA, 1998, p. 444).

<sup>75</sup> Não é do escopo da presente pesquisa aprofundar-se no tema da “segurança pública”, nem nos possíveis “avanços”/“retrocessos” possibilitados pelo programa das UPPs e suas ramificações, como a “UPP Social”, iniciativa complementar e de execução municipal. Para tanto, ver: Mattar, Chequer e Dias (2010); Henriques e Ramos (2011); Burgos et al. (2011); Cunha e Melo (2011); Cano (2012); Rodrigues, Siqueira e Lissovsky (2012); Leite (2014); entre outros.

Figura 5 - Localização das UPPs e dos modos de transporte olímpicos.



Fonte: Elaboração própria com base em <http://www.upprj.com/>

### 5.2.2 Remoções de favelas

O poder público municipal removeu entre janeiro de 2009 e dezembro de 2013, segundo estimativas de Faulhaber e Azevedo (2015), aproximadamente, 20 mil famílias – foram computadas as remoções diretas decorrentes de todo o Planejamento Olímpico, quer dizer, não só o Morar Carioca ou o PAC, mas as obras de mobilidade, esporte, turismo etc.; por outro lado, as remoções por consequência da gentrificação não estão contempladas.

Notícias do gênero, que dimensionavam o autoritarismo e violência levados a cabo pelo poder público municipal, intensificaram as críticas sociais à gestão do prefeito Eduardo Paes e à política urbana que se implementava na cidade. Por isso, a Prefeitura do Rio cria o site “Explicando a política de habitação da Prefeitura”<sup>76</sup>, onde consta o número “oficial” de remoções realizadas, e atualizadas para o período entre 2009 e 2015: 22.059 famílias.

A Prefeitura alega, ainda, que do total das famílias, 72,2%, ou 15.937, se encontravam em áreas submetidas a algum “tipo de risco”<sup>77</sup>: “perigo de

<sup>76</sup> Disponível em: <https://medium.com/explicando-a-pol%C3%ADtica-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da-prefeitura>. Acesso em: 15 de set. de 2016.

<sup>77</sup> Dadas a magnitude das remoções e as áreas periféricas onde as famílias foram reassentadas (em oposição às zonas centrais de onde elas foram removidas), alguns movimentos sociais, ironicamente, alteraram o diagnóstico da Prefeitura de “áreas de *risco*” para “áreas de *rico*”, sugerindo

desmoronamentos de encostas, por estarem às margens de rios (sujeitos a alagamentos), ou por habitarem em condições insalubres e com imóveis passíveis de ruína”; 3.997 famílias foram removidas pelas obras do Morar Carioca; e 2.125 por obras de mobilidade e infraestrutura. Ainda segundo a administração municipal, “todas [as famílias] já estabelecidas em novas moradias”: 16.309 foram realocadas para empreendimentos do MCMV e 5.750 receberam casas do Morar Carioca ou foram indenizadas.

Contudo, a maioria das famílias removidas se encontrava em áreas favelizadas, próximas às UPPs, às APs 1, 2 e 3 e/ou aos eventos/obras relacionados ao cronograma olímpico (FAULHABER; AZEVEDO, 2015). E, em maior parte, foram realocadas em empreendimentos do programa federal, Minha Casa, Minha Vida, fundamentalmente, na Zona Oeste da cidade: 64% do número total de famílias<sup>78</sup>.

Não obstante o número de famílias removidas, houve diversas críticas à forma pouco democrática como o processo se deu<sup>79</sup> e aos locais aonde foram reassentadas. Cabe notar que são distantes das comunidades as quais essas famílias pertenciam originalmente, ocasionando, no mínimo, uma perda de bem-estar, em potencial, decorrente do desmantelamento de laços afetivos, familiares, culturais e comunitários<sup>80</sup>.

Assim, observa-se um desacordo da política de remoções com o Art. 6º da Constituição Federal de 1988, que reconhece o direito à moradia; com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e com a Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005,

---

um possível interesse dos agentes públicos em facilitar o fenômeno de gentrificação nessas áreas (SANTOS JUNIOR et al., 2015, p. 420).

<sup>78</sup> 10.433 do total de 16.309. Contudo, no próprio site da Prefeitura, percebe-se que o bairro de Jacarepaguá foi arbitrariamente separado da Zona Oeste (talvez, por ser integrante da AP4 e não da AP5); apesar de estar, de fato, localizado naquela região. Conforme a seguinte passagem: “metade das famílias foram encaminhadas a projetos habitacionais na Zona Norte, Centro e Jacarepaguá. [...]. A outra metade, (8.602 famílias) foi realocada em empreendimentos na Zona Oeste”. Disponível em: <https://medium.com/explicando-a-pol%C3%ADtica-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da-prefeitura/reassentamentos-s%C3%B3-em-%C3%BAltimo-caso-e-priorizando-popul-a%C3%A7%C3%B5es-vulner%C3%A1veis-2cf4a6dc847b#.h3bdj03xa>. Acesso em 15 de set. de 2016.

<sup>79</sup> “Podemos citar a ocorrência de arbitrariedades como: em primeiro lugar, a chegada repentina de equipes de demolição, sem qualquer aviso prévio [...]; em segundo, o emprego de táticas violentas e intimidantes, como o acionamento da polícia militar [...] e a ameaça, por parte dos agentes da Prefeitura, de retirar destes últimos qualquer possibilidade de compensação; em terceiro, a retirada de pessoas sem o recebimento de habitação alternativa, indenização justa em dinheiro ou compra assistida, havendo também relatos de pessoas que, um ano e meio depois de terem desocupado o imóvel condenado, ainda não haviam recebido compensação; por fim, a realização de remoções sem razão justificável: além de a definição de áreas de risco em diversas favelas ser contestada por especialistas [...]” (MATTOS, 2013, p. 180-181).

<sup>80</sup> Ver, por exemplo, os estudos de campo no trabalho de Cardoso et al. (2013), que comprovam esta constatação para os condomínios visitados pelos autores, em Campo Grande e Realengo.

que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Nestas leis, inclusive, garante-se ao poder público uma série de alternativas às remoções, por exemplo: a constituição de uma reserva fundiária de uso comunitário/social e o uso social de propriedades urbanas, ociosas, improdutivas e/ou subutilizadas.

De igual maneira, o projeto está em desacordo com a Lei Orgânica do Município, Art. 429, que afirma que a política de desenvolvimento urbano deverá ocorrer em áreas faveladas a partir da titulação e regularização fundiárias, “sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes”; e, mesmo nestes casos, o assentamento deve ocorrer “em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho”. E, ironicamente, com o Decreto nº 38.197, formulado pela própria Prefeitura após boa parte das remoções já terem ocorrido, em dezembro de 2013, e que estabelece os seguintes procedimentos:

*Os projetos de urbanização, elaborados com a orientação de atingir o menor número possível de unidades, indicam soluções diversas, de acordo com as especificidades de cada área e privilegiam a utilização de espaços livres no próprio local, e, na inexistência dessas áreas, a escolha de terrenos o mais próximo possível (grifo nosso).*

Assim, para uma análise mais profunda das remoções e reassentamentos e das consequências para a cidade e para as famílias afetadas é necessário, a seguir, compreender o programa MCMV e sua participação no projeto de adequação da capital carioca aos eventos e mercado internacionais.

### 5.2.3 Minha Casa, Minha Vida

Em 2009, através da Lei nº 11.977, o Governo Federal anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida<sup>81</sup>, como parte de um pacote em resposta à crise internacional de 2008 (ARANTES; FIX, 2008). Originalmente, eram dois os objetivos fundamentais do programa: ampliar o mercado habitacional para o atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM)<sup>82</sup>, a partir de uma política de subsídios (Tabela

---

<sup>81</sup> O programa já se encontra na segunda edição; basicamente o “PMCMV-2 melhora o padrão construtivo das unidades habitacionais, permite a o uso misto (residencial e comercial), além de estimular a utilização de soluções energéticas sustentáveis, a exemplo da utilização de energia solar nos empreendimentos” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 43).

<sup>82</sup> A partir da Lei 12.424 de 2011, Governo Federal atualizou o valor da renda familiar máxima permitida para R\$ 4650,00 (esse valor, no entanto, quando for atualizado, não pode superar o limite de 10 SM); atualmente, o máximo é de R\$ 6500,00. Alteraram-se também as faixas de renda

17); e impactar a economia através dos efeitos multiplicadores (sobre o emprego e a renda) gerados pela indústria da construção civil (objetivos, portanto, similares aos do BNH, 45 anos antes).

Tabela 17 - Faixas de renda contempladas pelo MCMV

Faixa do MCMV	Renda Familiar Mensal	Subsídios ofertados
<b>Faixa 1</b>	Até R\$ 1800,00	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros
<b>Faixa 1,5</b>	Até R\$ 2.350,00	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano
<b>Faixa 2</b>	Até R\$ 3.600,00	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano
<b>Faixa 3</b>	Até R\$ 6.500,00	8,16% de juros ao ano

Fonte: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>

No entanto, a formulação e execução do MCMV difere das políticas e diretrizes estipuladas pelo SNHIS – mais uma vez, aproximando-se do formato implementado pelo SFH, nas décadas de 1960-80. Isso, pois, o viés tradicionalmente empregado nos projetos antecedentes, estruturados a partir do PlanHab é deixado de lado<sup>83</sup>; e em seu lugar adota-se uma lógica de inclusão do setor privado no custeio e na operacionalização das iniciativas do programa<sup>84</sup>.

Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS: pautado no papel estratégico do setor público, ignorou em larga medida premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social [...], então amplamente discutido desde 2007 (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p. 4-5).

Quer dizer, o programa se estrutura, de um lado, a partir da redução do papel e da importância do próprio Estado; principalmente, das administrações municipais que passam a atuar mais como organizadoras da demanda, enviando os cadastros

---

contempladas, conforme Tabela 17 (anteriormente, tinha-se: de 0 a 3 SM, 3 a 6 SM e 6 a 10 SM; o que pode ser percebido em muitos dos trabalhos citados).

<sup>83</sup> As experiências no âmbito do SNHIS, desde a Lei nº 11.124 de 2005, estruturavam-se através do PlanHab. Este, compreendendo a necessidade de um enfrentamento transversal e, também, qualitativo do déficit habitacional, buscava considerar as diversidades espaciais e sociais dos territórios brasileiros; a integração com o planejamento urbano em geral, a partir do Estatuto da Cidade; a participação descentralizada (incluindo diversos atores políticos e sociais); e garantir a capacidade do Estado como principal articulador e coordenador da política (ANDRADE, 2011).

<sup>84</sup> “Verifica-se, dessa maneira, que o SNHIS [...], passou a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do Programa MCMV” (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013, p. 7).



de novas propostas de empreendimentos à CEF, que é responsável pela seleção dos beneficiários; e, ao mesmo tempo, como facilitadoras das obras, incentivando a produção de unidades habitacionais por via de flexibilizações da legislação urbanística, doações de terrenos e/ou desonerações tributárias<sup>85</sup> (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 59). Analogamente, mesmo o MCidades é ignorado ao longo do processo de formulação, a despeito da estrutura multitemática da instituição que poderia auxiliar na coordenação conjunta das políticas urbanas (a desarticulação entre estas políticas será uma das principais críticas aferidas por especialistas ao programa); o Conselho das Cidades, por exemplo, não foi “sequer consultado a respeito do pacote [o MCMV]” (ARANTES; FIX, 2009, p. 12).

E, de outro lado, com o aumento da gerência do setor privado, que se torna o principal alocador de recursos no mercado imobiliário de baixa renda, efetivando uma ótica “empresarial”:

97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão. O pacote não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores (apesar do aumento recente), muito mais concorridos, com restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento (ARANTES; FIX, 2009, p. 2).

Por consequência, negligenciam-se as propostas do Estatuto da Cidade e uma série de instrumentos urbanos que poderiam auxiliar no enfrentamento da questão social-qualitativa do déficit habitacional<sup>86</sup>. Por exemplo, uma política de taxação de imóveis urbanos subutilizados, como o IPTU progressivo (listado no Art. 7º do Estatuto da Cidade e no Art. 182º da Constituição de 1988), a fim de se evitar o estoque de terras e imóveis com fins especulativos; a constituição de uma reserva fundiária de uso comunitário/social (através do direito de preempção, por exemplo, segundo Art.

---

<sup>85</sup> “No caso específico da cidade do Rio de Janeiro, a prefeitura flexibilizou a legislação para a construção de Habitação de Interesse Social, instituindo: a) a construção de unidades habitacionais com área reduzida em relação à legislação geral vigente; b) a ampliação do número de pavimentos sem elevador; c) uma menor taxa de impermeabilização nos lotes e d) dispensa de algumas exigências nas intervenções, a exemplo do número de vagas de garagem, dimensionamento das áreas de recreação, dimensão máxima de projeção horizontal, etc.” (CARDOSO et al., 2013, p. 144).

<sup>86</sup> O déficit habitacional urbano no Brasil, no ano de 2009, foi de 5.998.909 domicílios, ou 10,2% do total de domicílios no país (84,8% do déficit estão localizados em áreas urbanas). No estado do RJ o déficit foi de 380.312 domicílios ou 7,1% do total de domicílios; e na RMRJ de 282.261 domicílios (FJP, 2012). Em todos os casos, o déficit é em maior parte decorrência do “excedente aluguel” (quando o valor do aluguel supera em 30% o rendimento domiciliar) e da “coabitação” (famílias que dividem um domicílio; ou domicílios de 1 (hum) cômodo apenas); o que realça a necessidade de se pensar em outras ações, que não somente a construção de UHs.

25º do EC) e/ou a utilização social de imóveis abandonados ou vagos (Art. 5º do EC e, novamente, o Art. 182º da Constituição de 1988), muitas vezes já dotados de infraestrutura urbana (este ponto, inclusive, é contemplado pelo Artigo 1º da Lei 11.977 que origina o MCMV, apesar de ignorado na prática)<sup>87</sup>.

Isto é – e esse argumento foi dirigido ao SFH na época de sua formulação –, propicia-se um modelo de programa calcado mais na sustentabilidade econômica dos parceiros privados e, principalmente, na alavancagem do desenvolvimento econômico do país pelo setor da construção civil (o MCMV foi, em 2011, como evidência desse interesse, incluído no PAC), e menos na efetividade de tal política na redução do déficit habitacional nacional e na garantia de direitos básicos e cidadania (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011; NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012; KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Subvertendo-se, com isso, o objetivo social, em favor da rentabilidade do projeto: alcançam-se grandes resultados quantitativos, mas a custo da qualidade e transversalidade da política.

Na prática, o MCMV funciona a partir da apresentação de uma proposta de novo empreendimento por parte das construtoras privadas, que é então analisada pela CEF (dependendo da faixa de renda contemplada, pelo poder público local/MCidades) a fim de verificar sua adequação a alguns requisitos mínimos. Após o aval, é ofertada uma linha de financiamento para o parceiro privado, que passa a ser o responsável pela execução das obras. Para as Faixas de renda 1 e 1,5 o financiamento é ofertado por meio do Fundo de Arrendamento Residencial, principalmente nas cidades médias e grandes (com mais de 50 mil habitantes). Já para as cidades pequenas, faz-se uso da Oferta Pública de Recursos – nestas faixas toda a produção das empreiteiras é integralmente comercializada, sem custo de incorporação imobiliária e de comercialização e sem risco de inadimplência dos compradores com a CEF, que define o acesso às casas a partir do cadastro empreendido pelas prefeituras. Já as Faixas 2 e 3 recebem recursos do FGTS e mais se assemelham a operações de “balcão ou de mercado”, pois as alienações das unidades habitacionais (UH) são realizadas pelas próprias construtoras ou via “Feirões da Caixa”.

Contudo, tendo-se em vista a menor gerência – e por vezes omissão – dos municípios e outros agentes reguladores, aliada à forma mecanicista de fiscalização

---

<sup>87</sup> Em 2014, existiam 7,24 milhões de unidades vagas no Brasil (6,35 milhões em condições de serem ocupadas); enquanto o déficit totalizava 6,068 milhões de domicílios (FJP, 2016).

da CEF, que negligencia as diferenças socioespaciais locais (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013), incorre-se em um descompasso entre a eficiência e a efetividade do programa. O que pode ser averiguado, desde o início do programa, pela análise da – baixa – correlação existente entre a estratificação do déficit habitacional por faixas de renda (demanda) relativamente às UHs contratadas (oferta).

Em outras palavras, as UHs construídas pelo MCMV no ano de lançamento (um milhão de casas), em todo o Brasil, concentram-se nas modalidades exclusivas às faixas de renda mais altas, entre 3 e 10 SMs, onde encontra-se a menor parte do déficit habitacional urbano naquele ano (mas também historicamente): apenas 9,4% (FJP, 2012). Enquanto a Faixa 1, até 3 SM, compreendia 90,1% do déficit urbano (FJP, 2012) e foi contemplada por apenas 35% das unidades habitacionais ofertadas (5% das unidades foram direcionadas para as áreas rurais; nestas áreas concentram-se 15,2% do total do déficit).

Essas informações estão sintetizadas na Tabela 18.

Tabela 18 - Déficit habitacional e número de casas ofertadas pelo MCMV em 2009

Área e Faixa de renda	Déficit habitacional <sup>1</sup>		Demanda atendida pelo MCMV	
	Total de Unidades	%	Total de Unidades	%
<b>Rural</b>	909.750	15,2%	50.000	5,5%
<b>Urbano - Faixa 1</b>	4.585.332	76,4%	350.000	7,6%
<b>Urbano - Faixa 2</b>	407.133	6,8%	400.000	98,2%
<b>Urbano - Faixa 3</b>	71.248	1,2%	200.000	280,7%
<b>Total</b>	<b>5.998.909</b>	<b>100%</b>	<b>1.000.000</b>	..

Fonte: elaboração própria com base em <http://www.minhacasaminhvida.gov.br/> e FJP (2012).

No Rio de Janeiro o cenário se confirma, mesmo contemplado um período mais longo e recente: de acordo com dados da Prefeitura<sup>88</sup>, apenas 35.023 UHs (43,5%), do total de 80.404 de UHs contratadas até julho de 2016, foram destinadas às famílias com renda de 0 a 3 SMs; esta mesma faixa de renda concentrava 91,9% do déficit urbano da RMRJ no ano de 2009 (FJP, 2012) e, comprovando a ineficácia do programa, permaneceu praticamente estagnado até 2014, 87,7% (FJP, 2016).

Uma outra forma de aferir a ineficácia do programa se dá pelas evidências de periferização e precarização dos empreendimentos, que se tornam indutores de uma

<sup>88</sup> Disponíveis em: <https://medium.com/explicando-a-pol%C3%ADtica-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da-prefeitura>. Acesso em: 10 nov. 2016.

maior segregação socioespacial entre classes e espaços (ver, por exemplo, para diferentes casos brasileiros, o livro organizado por Cardoso (2013)). Esse processo, contudo, “deve ser analisado à luz da especificidade de cada cidade” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 48).

#### 5.2.4 O MCMV no Rio de Janeiro

Para o caso do MCMV na cidade do Rio de Janeiro, argumentar-se-á existir uma outra função social-urbanística, relacionada à Olimpíada e à política urbanificadora, que foge ao escopo de um programa de habitação social. E que, corroborando o processo de internacionalização e inserção da cidade no “mercado global” de capitais, parece apontar para um processo de *mercantilização*<sup>89</sup> (da imagem e dos espaços) da cidade.

São duas constatações, relativas aos empreendimentos lançados no âmbito do MCMV carioca, que permitem essa suposição: 1) a *periferização dos empreendimentos* (e da população) para regiões com acessibilidade e infraestrutura insuficientes; 2) a *escala dos empreendimentos* (tamanho e estratégia de “parcelamento”; padronização e baixa qualidade urbanística e construtiva).

De início, reputa-se que as análises a seguir fundamentam-se em dois axiomas basilares: a) o objetivo das empresas privadas que ofertam projetos no MCMV é o lucro; e b) são duas as formas principais de maximizá-lo; ou “dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada” presentes no mercado imobiliário de habitação social, a saber: o “lucro imobiliário” e o “lucro da construção” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p. 6). O primeiro se dá via redução do preço pago pela terra; e o segundo está relacionado a um menor custo/menor produtividade na etapa de construção. Ambas, contudo, como se espera verificar, estão relacionadas, sobremaneira, à *localização do terreno*. Segundo Guglielmi (1986, p. 134-135, grifo nosso):

[A] habitação como mercadoria tem que ser encarada de uma maneira específica, já que seu valor, ao contrário de outras mercadorias, *compreende um elemento adicional que é o terreno. Graças a ele, o valor da casa (ou de qualquer imóvel) pode alterar-se substancialmente em função dos privilégios conferidos por sua localização.*

[...]. Seu processo de produção, apesar do desenvolvimento tecnológico, é ainda primordialmente trabalho-intensivo, apresentando tempo de maturação prolongado e taxas de retorno restritas. *Sua lucratividade vem então depender de sua escassez no*

---

<sup>89</sup> Esse termo é utilizado na literatura do tema em sentido próximo ao que André Gorz chamava de *economicizar*: “fazer entrar na esfera econômica algo que, de maneira precípua, não lhe pertence” (ABRAMOVAY, 2009, p. 73); como se diz, por vezes, da natureza, por exemplo.

*mercado e de suas características locacionais, nas quais as externalidades, a acessibilidade e as qualidades do terreno e de seu entorno são fatores determinantes.*

#### 5.2.4.1 Periferização

A procura por terrenos na periferia da cidade do Rio (ou até nas outras cidades periféricas da Região Metropolitana – RM<sup>90</sup>), onde o preço da terra é relativamente menor, possibilita que a diferença dos preços, entre um terreno central e outro periférico, seja capturada pela empreiteira, sob a forma de lucro imobiliário, vez que o MCMV estabelece apenas um teto para o preço das casas, que varia entre regiões (as RMs de RJ e SP são as mais caras)<sup>91</sup>.

Nesse sentido, faz-se um alerta: ao tratar localizações diferentes como iguais ou similares, a produção habitacional do MCMV em áreas metropolitanas ou municípios conurbados, por exemplo, pode-se viabilizar a geração e incorporação de uma taxa excedente de lucro, pelas construtoras, equivalente à diferença entre o preço de uma “pior” localização, escolhida para a produção de empreendimentos, e o preço de uma “melhor” localização, considerado na composição de custos que definem o limite do valor das UHs pelo programa (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013, p. 16).

Similarmente, verifica-se a mesma tendência à periferização como consequência da busca pelo *lucro da construção*. Tendo em vista a maximização desta natureza de lucro e as características da indústria (particularmente, o fato de ser extremamente intensiva em mão de obra), a empreiteira deve ser capaz de: aumentar a produtividade do trabalho, investindo em novas técnicas e/ou máquinas; e/ou reduzir os custos de construção, a partir de uma racionalização de materiais com menor qualidade ou padronizando o produto final, por exemplo; e/ou por uma ampliação da escala dos empreendimentos.

A opção das empreiteiras, segundo os dois axiomas propostos, será aquela de menor custo e, portanto, maior lucratividade (afinal, o preço do produto final é fixo). Nesse caso, a partir de uma dupla estratégia: aumentando-se a escala dos empreendimentos, o que depende da disponibilidade de grandes terrenos vagos, e fomentando a padronização (precarização) dos lotes (materiais, insumos,

---

<sup>90</sup> No Rio essa situação não é tão acentuada quanto nas demais RMs, nas quais se percebe uma grave concentração de empreendimentos fora da capital (por volta de 60%); em especial aqueles que visam atender à Faixa 1 (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013, p. 16). Uma explicação em potencial para o caso do Rio é a de que se trata de uma metrópole que, assim como São Paulo, possui uma periferia interna à cidade.

<sup>91</sup> Na cidade do Rio de Janeiro, os preços para casas/apartamentos variam entre R\$ 45 mil e R\$ 130 mil.

equipamentos etc.). Quer dizer, seja pelo preço (maximização do “lucro imobiliário”) ou pelo tamanho do terreno (maximização do “lucro da construção”), privilegiam-se zonas periféricas para a localização dos empreendimentos; não obstante, fomentam-se lotes mais precários e pobres dos pontos de vista arquitetônico e construtivo.

No Rio, por consequência, vide Tabela 19<sup>92</sup>, poucos empreendimentos (e, a grande maioria, exclusivos à faixa de renda mais alta) se encontram relativamente próximos às regiões de m<sup>2</sup> mais caro da cidade: Barra da Tijuca; Zona Sul; e Centro; cujos habitantes são bem servidos de acessibilidade, serviços e infraestrutura.

Tabela 19 - Empreendimentos do MCMV no município do Rio em 2015

AP	Nº de empreendimentos do MCMV				
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	% do total
AP1	3	0	2	5	2,3
AP2	0	0	1	1	0,5
AP3	31	6	27	64	29,6
AP4	22	0	14	36	16,7
AP5	75	18	17	110	50,9
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>24</b>	<b>61</b>	<b>216</b>	<b>100</b>

Fonte: Habitação Social - Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Rio de Janeiro<sup>93</sup>.

Nas Áreas de Planejamento 1 (Centro e a Zona Portuária, da Praça Mauá ao Caju) e 2 (Zona Sul e os bairros da Tijuca e Vila Isabel)<sup>94</sup>, situam-se menos de 3% dos empreendimentos licenciados até o final de 2015, 6 no total; sendo 3 para a faixa superior, cujo maior poder aquisitivo garante a lucratividade das construtoras em regiões de m<sup>2</sup> mais valorizado. Apesar de abrigar quase 17% dos empreendimentos, não há nenhuma UH na Barra da Tijuca, bairro central e mais valorizado da AP4 (e

<sup>92</sup> Note-se que cada empreendimento possui uma quantidade diferente de UHs. Assim, mesmo com um maior número de empreendimentos na Faixa 1, menos UHs foram destinadas aos mais pobres.

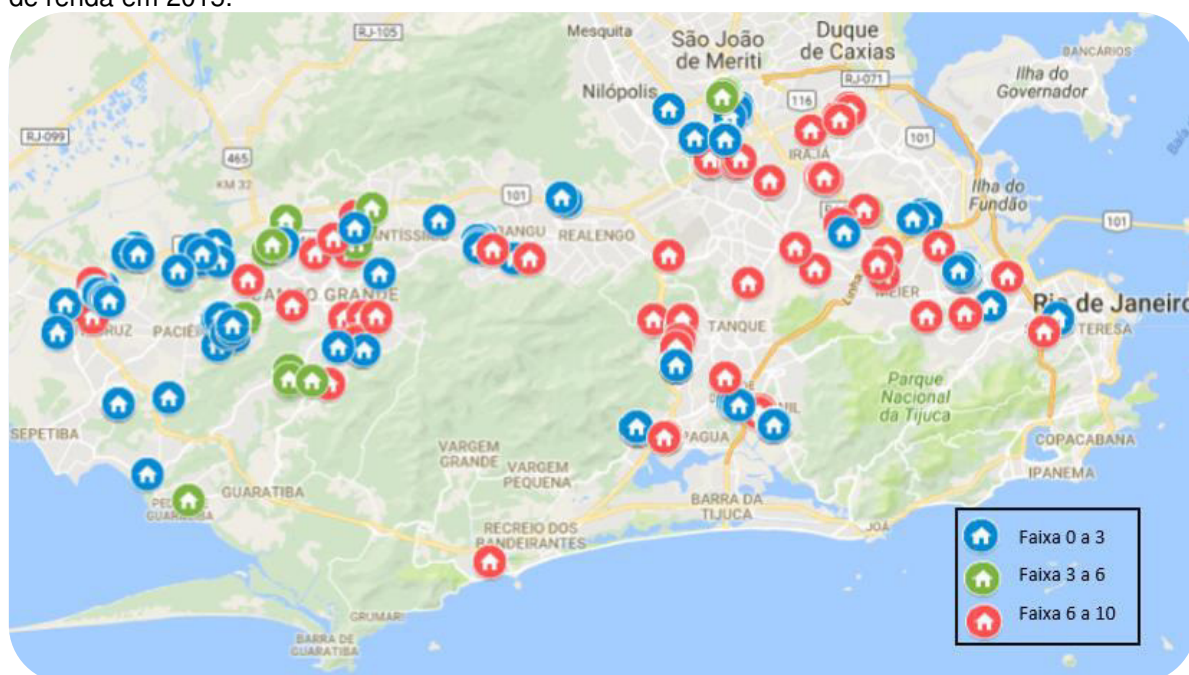
<sup>93</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/pmud/documentos>. Acesso em: 28 out. de 2016.

<sup>94</sup> Todos os 161 bairros da cidade subdividem-se em 5 APs: além das AP1 e AP2 referidas no corpo do texto, têm-se a AP3 que compreende, em sua maioria, os bairros da Zona Norte e Ilha do Governador: em geral, bairros de baixas renda, escolaridade e ainda pouco valorizados; mas com altas taxas de densidade populacional e urbanização, que somadas a relativa baixa disponibilidade de terrenos fazem da área um local de interesse para o mercado imobiliário. A AP4 que é formada pelos bairros da Barra da Tijuca, Recreio, Cidade de Deus e Jacarepaguá; os dois primeiros atraem um público de maior poder aquisitivo e estão em voga no mercado imobiliário em decorrência dos diferentes eventos, investimentos e equipamentos alocados no local, incluindo as arenas olímpicas, e do grande estoque de terras disponível – é considerado o principal vetor de expansão do município. A AP5: Bangu, Guaratiba, Realengo, Campo Grande e Santa Cruz; é a região mais pobre do município, com acesso restrito aos serviços e equipamentos públicos e distante das centralidades; os bairros são populosos, porém de baixa densidade. Um mapa do município, segundo as APs, está disponível no ANEXO A – Áreas de Planejamento do Rio de Janeiro.

que ainda dispõe de um enorme estoque de terras vazias); todos localizam-se nos bairros periféricos, como Anil, Taquara e arredores de Jacarepaguá.

A maioria dos empreendimentos do MCMV (em especial, aqueles voltados para as faixas de renda mais baixas) encontram-se na Zona Oeste da cidade, a AP5: por volta de 51% do total, ou 110 empreendimentos; dos quais, 75 para as faixas mais baixas do programa cidade (Figura 6). Dentre todas as Áreas de Planejamento, esta é a que apresenta os piores indicadores de mobilidade, disponibilidade de postos de trabalho (concentrando vários “bairros dormitórios”) e de oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos (como redes de água, energia e esgoto; ou de educação, saúde e lazer etc.); além de abrigar alguns dos bairros mais pobres da cidade<sup>95</sup>. A AP3, ao norte do município, abriga 30% dos empreendimentos; e apesar de também sofrer com diversos problemas sociais e urbanos, possui um adensamento urbano superior à AP5 e melhor acessibilidade, via trens e metrô, motivos pelos quais apresenta certa paridade entre empreendimentos das faixas alta e baixa do programa.

Figura 6 - Localização empreendimentos do MCMV no município do Rio de Janeiro por faixa de renda em 2015.



Fonte: elaboração própria com base em dados de Habitação Social - PMUS-RJ. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/pmus/documentos>. Acesso em: 28 out. de 2016.

<sup>95</sup> Os gráficos do Censo 2010 por área de ponderação para o município do Rio ilustram com precisão essa disparidade entre regiões. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/areponderacao/>. O mesmo é válido para as tabelas do Armazém de Dados do Instituto Pereira Passos e da Prefeitura do Rio. Disponível em: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 29 nov. de 2016. Parte desses dados será referenciada ao longo deste capítulo.

Em suma, o ponto 1) conclui: a *lógica empresarial, quando adotada em um formato de parceria similar ao do MCMV* (isto é, marcada por uma gestão pública/social ineficaz), *tende a induzir maior periferação da cidade, em especial das classes mais pobres, intensificando os custos sociais* (ex: segregação socioespacial), *econômicos* (ex: maior demanda por gastos públicos com transportes, energia, saneamento, água, educação etc.) *e ambientais* (ex: expansão dos limites da cidade; necessidade de mais e mais longos deslocamentos)<sup>96</sup>.

#### 5.2.4.2 Escala e precarização

O MCMV define, para cada empreendimento, um limite máximo de 2000 UHs; ou 3000 UHs para empreendimentos contíguos (distância de até 1km); e um máximo de 300 UHs por condomínio – o que visava evitar o surgimento de novos e gigantescos conglomerados, tais quais os construídos na época da política habitacional do BNH. Essa legislação, todavia, não é, em muitos casos, respeitada pelas construtoras que, para burlar a lei, adotam uma política de “parcelamento” dos projetos. Isto é, dada a ausência de mecanismos efetivos de controle e a omissão do poder público, a CEF tende a aprovar qualquer projeto que obedeça aos requisitos mínimos (construtivos e arquitetônicos), negligenciando a conurbação de muitos desses empreendimentos. Dessa forma, geram-se grandes aglomerados populacionais – bolsões de pobreza – mal servidos de infraestrutura, em vazios urbanos distantes dos centros (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Simultaneamente à criação desses bolsões, a lógica de ganhos de escala induz à precarização dos empreendimentos voltados para as Faixas 1 e 1,5; tanto em relação às UHs mesmas (qualidade dos materiais utilizados, tamanho das casas/apartamentos etc.), quanto aos condomínios (baixa disponibilidade de equipamentos comunitários e a ausência/precariedade de área comum interna).

Em ambos os casos, apenas o *mínimo* previsto pelas diretrizes é realizado<sup>97</sup>. Qual seja, para as casas (dimensão da área útil: 36 m<sup>2</sup>) e apartamentos (41 m<sup>2</sup>): sala,

---

<sup>96</sup> Percebe-se, dessa forma, a existência de uma transferência de renda das famílias e do poder público para as empreiteiras do MCMV. Afinal, os custos sociais, ambientais e econômicos da periferação serão diluídos entre as famílias relocadas, o erário público e, portanto, pelo contribuinte em geral. Enquanto o lucro da comercialização das UHs é retido somente pelas construtoras.

<sup>97</sup> Nota-se no Caderno de Encargos para o MCMV no Rio um maior número de “recomendações” do que efetivas “obrigações”. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/ha->



1 dormitório para casal, 1 dormitório para duas pessoas, cozinha, área de serviço e banheiro. Para cada cômodo, em específico, também são estabelecidas condições mínimas em relação ao mobiliário (a área de cada cômodo fica a cargo dos projetistas; estipula-se apenas uma distância mínima de circulação entre mobiliário e/ou parede de 0,5m); para o quarto de casal, por exemplo: cama, criado-mudo e guarda-roupa.

O mesmo é válido para as especificações relativas aos condomínios, que a fim de se reduzir os gastos com manutenção (como elevadores, por exemplo) costumam ser pouco verticalizados, se limitando a cinco pavimentos. Planeja-se, por exemplo, a arborização dos empreendimentos na seguinte proporção: 1 árvore para cada 2 UHs unifamiliares; e 1 árvore para 5 UHs multifamiliares; observando-se, além disso, a depender do tamanho do edifício, uma distância entre construções que varia de 4,5m a 6m. Também é obrigatória a construção de áreas e equipamentos de uso comum, no valor de, no mínimo, 1% do custo das edificações/infraestrutura – esses espaços comunitários, no entanto, são, na maioria dos casos, insatisfatórios: dimensão reduzida, baixa qualidade dos materiais e mal localizadas (LEITÃO; ARAUJO, 2013); algumas, inclusive, cobram um adicional pelo uso.

Além disso, o formato empregado, de condomínios murados e segregados da cidade ao redor, com entrada e saída restritas a um (ou poucos) vão de acesso (normalmente, com portão e guarita, como ilustrado na Figura 7), é prejudicial à cidade como um todo. Pois, cria grandes espaços (quarteirões/lotes) segregados, inacessíveis ao pedestre e aos modais públicos de transporte, conferindo baixa diversidade ao tecido urbano e, conseqüentemente, restringindo a integração física e visual dos condôminos com o restante do bairro. Algumas das conseqüências, em potencial, desse tipo de projeto urbanístico são: aumento da insegurança local, menor atratividade para estabelecimentos comerciais, pior acessibilidade, menor quantidade de deslocamentos a pé e dependência do carro.

Essas e outras medidas similares mais reforçam o estigma de se tratar de uma *unidade habitacional* do que de uma *moradia* de fato; isto é, os empreendimentos contribuem para o fomento da ideia de “habitação como mercadoria” (a *fetichização* da moradia social) e não garantem condições adequadas aos novos moradores, que

---

[bitacao/anexo/caderno\\_encargos.pdf](#). As especificações das UHs e condomínios estão disponíveis nos seguintes documentos oficiais da Secretaria Nacional de Habitação: “Especificações Mínimas Empreendimentos” e “Especificações Mínimas Unidades Habitacionais”. Disponíveis em: <http://www.cidades.gov.br/hab-itacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/especificacoes-tecnicas>. Acesso em: 30 out. 2016.

são reificados a partir de uma visão simplista de necessidades fisiológicas mínimas (em outras palavras, das condições mínimas necessárias para a contínua reprodução da força de trabalho).

Figura 7 - Exemplo de condomínio de MCMV no Complexo do Alemão.



Fonte: <http://oglobo.glob-o.com/rio/programa-minha-casa-minha-vida-promete-milhares-de-unidades-mas-especialistas-criticam-projetos-2769693>.

Ora, conclui-se do ponto 2) que, *a partir da estratégia de “parcelamento” dos projetos habitacionais, fomenta-se a periferização da cidade, a criação de bolsões de pobreza e a menor diversidade do tecido urbano local. E, com base na baixa qualidade construtiva e no alto grau de padronização das UHs, argumenta-se ser inconcebível que todos os tipos de família (quer dizer, a variedade de demandas, necessidades, hábitos, costumes, número de integrantes etc.) e de regiões (condições culturais, geográficas, climáticas, econômicas etc.) sejam igual e/ou satisfatoriamente contemplados pelos empreendimentos do MCMV.*

### 5.3 DESARTICULAÇÃO-ARTICULADA DAS POLÍTICAS URBANAS

Nesta seção, a fim de se verificar a dualidade da política urbana na espacialidade carioca, iniciar-se-á com o momento de desarticulação do MCMV e da política habitacional frente às demais. Na literatura sobre o tema, já se encontram muitas críticas e análises indicando um desencontro entre as políticas urbanas na formulação do MCMV (por exemplo, Veríssimo (2012); Andrade (2011); Bonduki (2009); Leitão e Arantes (2013); Cardoso, Aragão e Araújo (2011); Arantes e Fix (2009); e outros).

Na época de formulação do MCMV, havia uma combinação de interesses político (eleitoreiro, dada a proximidade das eleições presidenciais de 2010; ver Andrade (2011)) e econômico (medidas anticíclicas em resposta à crise de 2008) que dependiam de um processo ágil e capaz de apresentar, em pouco tempo, ganhos quantitativos significativos (crescimento do PIB, geração de postos de trabalho, construção de UHs etc.). No entanto, como visto, essa estratégia acarretou no descumprimento das diretrizes do Estatuto da Cidade e do PlanHab e no desrespeito à natureza transversal das políticas urbanas (a falta de integração com a estrutura multitemática do MCidades e a baixa fiscalização e gerência públicas são exemplos).

Não obstante, verificar-se-á, atualmente, para o caso do Rio de Janeiro (e a relação que se propõe, entre as políticas de transporte e habitação, parece comprovar isso), que o programa assume um outro viés, a saber: o de auxiliar no processo de inserção e adequação da capital fluminense ao “mercado global” de cidades e capitais; fomentando um processo de elitização dos espaços e da imagem da cidade. Ou seja, ao que pese a constatação de uma desarticulação das políticas habitacionais e de transportes (uma vez que, na forma como estão, induzem maior desigualdade socioespacial, como se argumentará adiante), há de se notar que, no Rio de Janeiro, essas políticas também atuam de forma *sinérgica e articulada*.

De sorte que não se trata tão somente de uma ausência de articulação entre políticas urbanas, mas de uma “desarticulação-articulada”: *isto é, não objetivando a maior eficácia na diminuição da segregação socioespacial ou do déficit habitacional, mas consolidando uma forma de organização espacial da cidade a partir de interesses privados de grandes capitais*. No que tange à organização da capital fluminense: predomina o *valor de troca* (“os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos”<sup>98</sup>) sobre o *valor de uso* (“a cidade e a vida urbana, o tempo urbano”) (LEFEBVRE, 2001, p. 35).

Para se entender a relação conflitante entre valores de uso e troca em um espaço urbano, faz-se necessário aprofundar-se na relação entre a distribuição espacial de atividades (espaço) e a articulação/integração territorial (tempo); relação essa que pode ser apontada como principal responsável pelas decisões tanto de

---

<sup>98</sup> Um signo é algo “ideológico”, que “possui um *significado* e remete a [outro] algo situado fora de si mesmo” (BAKHTIN, 2014, p.31, grifo do autor).

locomoção (transportes), quanto de localização das atividades (uso do solo); e que nada mais é do que *acessibilidade*.

Por isso, este conceito é tão caro ao urbanismo (e à análise em tela): é com base na condição de acessibilidade de um lugar que boa parte das decisões locais são tomadas, ao mesmo tempo em que a localização das atividades (já existentes ou que venham a ser planejadas) “pressiona” por um determinado grau de acessibilidade (isto é, gera-se mais ou menos demanda por locomoção). Em outras palavras, as condições de acessibilidade representam um fator preponderante na *organização espacial*, servindo à segregação e hierarquização do espaço construído e planejado, entre áreas de maior acessibilidade e desenvolvimento (*centralidades urbanas*) e as de menor (*periferia*; no sentido não só de distância geográfica, mas de distanciamento físico e ideológico das principais funções, oportunidades e atividades da cidade).

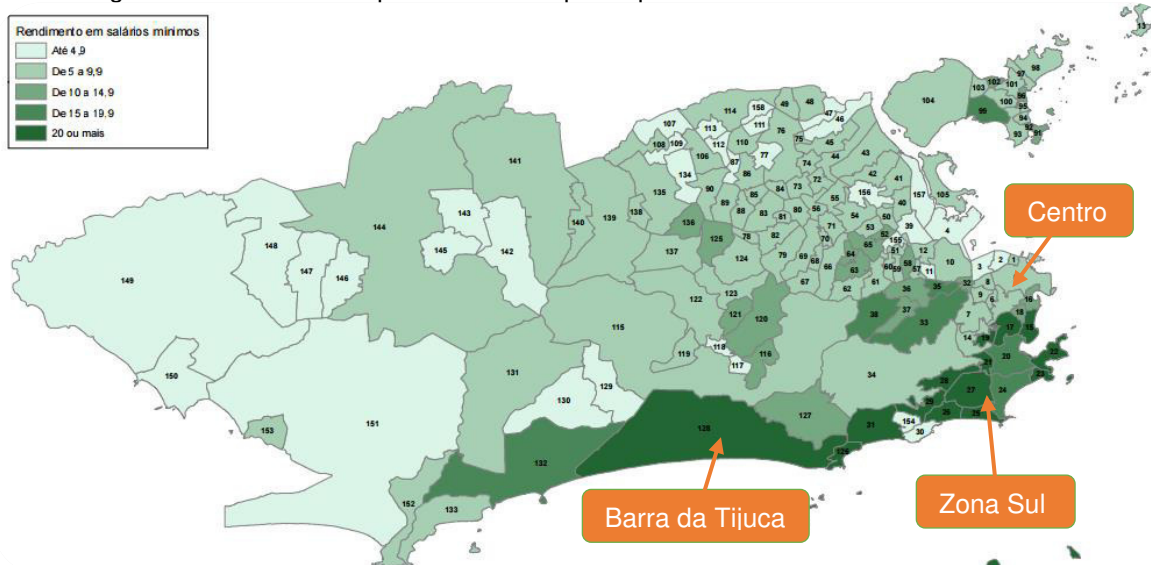
Os conceitos de acessibilidade e mobilidade desta forma se ampliam, extrapolando os próprios critérios físicos de distância e tempo, constituindo-se numa condicionante sócio-econômico-espacial capaz de influenciar na lógica de (re)produção do espaço urbano (SILVA, 2011, p. 166).

As centralidades urbanas seriam, portanto, essas áreas “historicamente privilegiadas” (podendo assumir diferentes escalas: centralidade metropolitana, municipal, regional, do bairro etc.), que se diferenciaram do seu entorno por polarizarem muitas das atividades sociais e das funções urbanas da cidade (desde questões do convívio social às relações de produção) e que, por isso, se apresentam como “espaços estruturantes dos territórios urbanos” (IMTT, 2011, p. 31).

No Rio de Janeiro, identificam-se as regiões do Centro, da Zona Sul e, em menor escala, da Barra da Tijuca (Figura 8) como principais centralidades municipais; as duas primeiras, inclusive, são centralidades metropolitanas, atraindo visitantes motivados por trabalho, estudo, lazer etc. de toda a RMRJ; já a Barra possui maior capilaridade no interior da própria AP4 e nos bairros limítrofes das APs 2, 3 e 5.

Assim, o vetor de maior rendimento per capita da cidade (que além das regiões supracitadas, inclui alguns dos bairros mais valorizados da Zona Norte, próximos à AP1, e o Recreio dos Bandeirantes na AP4) é chamado de “Cinturão de Centralidade”, segundo Gouvêa (2014); similarmente, a maioria desses bairros, principalmente aqueles de maior potencial turístico, constituem o “Cinturão Olímpico” (BURGOS et al, 2012; CAVALCANTI, 2013).

Figura 8 - Bairros do RJ por rendimento per capita no ano 2000.



Fonte: Prefeitura RJ: [http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1357\\_mapa%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20em%20sal%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos.PDF](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1357_mapa%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20em%20sal%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos.PDF).

### 5.3.1 Desarticulação: o urbano fragmentado

Em momento anterior, averiguou-se que a localização dos empreendimentos do MCMV, majoritariamente, nas APs 5 e 3 aumenta a pressão por gastos públicos com saneamento, transportes, eletricidade, água, educação etc. nestas regiões, por serem periféricas e mal providas de equipamentos e serviços públicos. A fim de expandir esta análise e melhor compreender a referida desarticulação entre políticas no município, cabe atentar, a seguir, para o fato de que essas mesmas localidades são, ademais, deficitárias na relação entre o número de postos de trabalho ofertados e a população ocupada residente no local (Tabela 20).

Tabela 20 - População ocupada residente e empregos formais no município do Rio por AP em 2010

AP	População ocupada residente	Empregos formais	Saldo (empregos - pop. ocup.)	Pop. ocup. não contribuinte	Estabelecimentos (todas atividades econômicas)
AP1	142 348	801 789	659 441	34 494	24 521
AP2	526 368	418 385	(-) 107 983	109 184	34 783
AP3	1 053 069	511 496	(-) 541 573	265 461	29 898
AP4	454 254	278 472	(-) 175 782	116 485	20 560
AP5	712 616	252 861	(-) 459 755	221 362	11 072
<b>Total</b>	<b>2 888 655</b>	<b>2 263 003</b>	<b>(-) 625 652</b>	<b>746 986</b>	<b>120 834</b>

Fonte: elaboração própria com base em dados do IPP - Prefeitura do Rio (Armazém dos Dados).

Nota-se que a AP3 e a AP5, em especial a segunda, possuem a pior performance no mercado de trabalho dentre as regiões da cidade. Primeiro, por serem, de longe, as maiores deficitárias na oferta de empregos: 33% dos empregos formais da cidade estão localizados nestas áreas (11% na AP5), apesar de abrigarem mais de 61% da população municipal; ou seja, são 0,35 empregos formais por residente ocupado na AP5 e 0,49 na AP 3, consequência da pouca – ou inexistente – atividade comercial/serviços/industrial em muitos dos bairros dessas APs. E, em segundo, por abrigarem a maior parte da população empregada informalmente: 65% do total<sup>99</sup>. Nesse sentido, a primeira versão do MCMV tendia a agravar o problema, vez que proibia o uso misto do imóvel e, conseqüentemente, favorecia a informalidade (CARDOSO et al., 2013).

A AP1 encontra-se em situação inversa, respondendo sozinha por 35% dos empregos formais disponíveis no município. Consequência do zoneamento quase que exclusivamente comercial e da posição central que ocupa (tanto geográfica, quanto economicamente). Dado o relativo pequeno número de residentes, torna-se, naturalmente, superavitária na oferta de empregos (a única das APs).

As AP2 e AP4 possuem um déficit de empregos por habitante proporcionalmente baixo (8,5% e 13,6% do total, respectivamente), o que deve, ainda, ser relativizado dadas as condições locais: socioeconômicas (renda e escolaridade superiores à média municipal; e por volta de 20% da população ocupada trabalhando informalmente apenas<sup>100</sup>) e espaciais (a acessibilidade e a proporção entre estabelecimentos comerciais/população ocupada ou residente são superiores às das demais APs), que possibilitam à população privilegiar empregos de melhor remuneração em outras áreas – ao passo em que os habitantes das APs 3 e 5 são, majoritariamente, trabalhadores de baixas qualificação e remuneração..

Além disso, as duas regiões concentram 31% dos empregos formais do município (e 34% da população); a AP2 lidera, no número absoluto de estabelecimentos, ao passo em que se tratando de bairros a Barra da Tijuca fica em segundo lugar no número de estabelecimentos e, também, empregos formais, atrás

---

<sup>99</sup> Pesquisas do IBGE utilizam a “proporção da população ocupada com contribuição para o sistema de previdência social” como *proxy* para aferir a “qualidade das relações de trabalho”. <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/default.aspx>. Acesso em: 30 out. 2016.

<sup>100</sup> Uma parte menor dos “não contribuintes” se deve ao fato de serem trabalhadores liberais, que possuem previdência privada, por exemplo. Estes são mais numerosos nas AP2 e 4.

apenas do Centro – entre 2000 e 2008, a Barra experimentou o maior crescimento relativo da cidade em ambos os quesitos (JUNIOR; JUNIOR, 2011).

A Tabela 21 apresenta os dez bairros com maior número de estabelecimentos nos anos 2000 e 2008, dos quais, sete localizam-se nas APs 2 e 4; o Centro lidera.

Tabela 21 - Estabelecimentos comerciais por região administrativa no município do Rio em 2000 e 2008

Região Administrativa (AP)	Estabelecimentos				Variação 00-08 (em p.p.)
	2000	Participação (%)	2008	Participação (%)	
<b>Centro (1)</b>	16 819	16.38	39 918	17.98	1.60
<b>Barra da Tijuca (4)</b>	7 392	7.20	20 492	9.23	2.03
<b>Botafogo (2)</b>	8 003	7.80	16 527	7.44	-0.35
<b>Lagoa (2)</b>	8 252	8.04	16 454	7.41	-0.63
<b>Jacarepaguá (4)</b>	5 248	5.11	13 323	6.00	0.89
<b>Méier (3)</b>	6 790	6.61	13 321	6.00	-0.61
<b>Tijuca (2)</b>	6 006	5.85	10 364	4.67	-1.18
<b>Madureira (3)</b>	4 666	4.55	9 588	4.32	-0.23
<b>Copacabana (2)</b>	6 939	6.76	9 193	4.14	-2.62
<b>Campo Grande (5)</b>	3 172	3.09	8356	3.76	0.67

Fonte: Junior, Junior (2011, p. 20)

Em suma, as APs 2 e 4 se comportam de maneira ambígua: exportam e importam mão de obra em quantidades similares. Já as APs 3 e 5 são zonas predominantemente exportadores de mão de obra – quer dizer, os residentes dessas APs realizam mais viagens/dia para outras zonas da cidade (ou da RM), motivadas por trabalho, do que o contrário. Por fim, o que já era esperado, a AP1 é a principal região importadora de mão de obra no município.

Assim sendo, há de se perceber a relação que se delineia entre habitação, mercado de trabalho e transportes. Isto é, a escassez de empregos em uma determinada região (como é o caso da localização dos condomínios fabricados pelo MCMV) obriga a população residente a se locomover para outro local em busca de trabalho. Desta forma, essas pessoas tornam-se consumidoras dos diferentes meios de transporte necessários para o seu deslocamento; ou seja, cria-se um fluxo de trabalhadores dentro da cidade e entre cidades da RM. Assim, a espacialização dos condomínios habitacionais (e, de maneira mais ampla, o zoneamento/uso do solo) diz respeito, também, às questões de mobilidade e trânsito, vide Tabela 22.

Tabela 22 - Importação e exportação de mão de obra por AP no município do Rio em 2003

APs	Total viagens por dia (casa - trabalho)	Viagens internas à AP	Exportação de mão de obra (X)	Importação de mão de obra (M)	Saldo (X-M)
AP1	78.843	48.718	30.125	395.506	-365.381
AP2	506.612	265.875	240.737	218.394	22.343
AP3	766.412	444.720	321.692	144.438	177.254
AP4	348.628	207.453	141.175	108.123	33.052
AP5	389.617	223.466	166.151	33.419	132.732

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Rio de Janeiro (2005).

Estreitando-se as colocações acerca da mobilidade relativa de cada lugar, deve-se atentar aos índices de mobilidade de cada AP (que, quantitativamente, valem como uma *proxy* para acessibilidade; apesar desta, qualitativamente, possuir um significado mais abrangente) e à matriz de origem-destino para viagens motivadas por trabalho para cada AP individualmente (Tabela 23).

Tabela 23 - Origem/destino de viagens motivadas por trabalho no município do Rio e índice de mobilidade em 2003

		Destino					
Origem	AP	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Total origem
	AP1	48.718	21.937	6.592	1.471	125	78.843
	AP2	160.311	265.875	49.739	28.551	2.136	506.612
	AP3	146.613	111.930	444.720	40.554	22.595	766.412
	AP4	39.744	51.476	41.392	207.453	8.563	348.628
	AP5	48.838	33.051	46.715	37.547	223.466	389.617
	Total destino	444.224	484.269	589.158	315.576	256.885	2.090.112
	Viagens destinadas por residente	2,27	0,48	0,24	0,45	0,16	0,35
Índice de mobilidade <sup>101</sup>	5,93	2,64	1,66	2,21	1,41	1,86	
População	195.323	1.006.586	2.496.481	697.215	1.588.801	5.984.406	

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Rio de Janeiro (2005).

Novamente, e não coincidentemente, as zonas historicamente preteridas pelas políticas públicas, as APs 3 e 5, possuem as médias mais baixas de viagens/dia realizadas por residente, 1,66 e 1,41, respectivamente. Inferiores à média da RMRJ

<sup>101</sup> Os índices de mobilidade são calculados a partir do número total de viagens originadas (não se restringindo àquelas motivadas por trabalho) por dia, dividido pelo número de habitantes de cada macrorregião (para o cálculo por AP, o índice foi ponderado pela população residente de cada macrorregião integrante da AP).



(1,77) e do município (1,86); o que não é surpresa, haja visto que os dados do PDTU do Rio de Janeiro (2005) comprovam que o índice de mobilidade não guarda correlação apenas com a localização geográfica das APs ou com a oferta de modos de transporte (se assim fosse, a AP3, que se localiza geograficamente próxima à AP1 e possui conexões por ônibus, metrô e trem, deveria ter uma média muito superior às APs 5 e 4). Mas também com o grau de escolaridade (analfabetos se locomovem 3 vezes menos que aqueles com estudo superior completo) e a renda (os mais pobres possuem média de 1,46 viagens/dia e os mais ricos, 4,08) – em ambos os casos, os indicadores são inferiores nas APs 3 e 5 à média municipal.

O que significa dizer, haja visto o papel que desempenham como exportadoras de mão de obra, que boa parte da população residente nestas localidades realiza apenas dois deslocamentos diários: casa-trabalho-casa. Enquanto, uma outra parcela não realiza nem uma viagem por dia sequer (de fato, o índice de “imobilidade”<sup>102</sup> nessas regiões é superior ao restante do município).

Assim, a imobilidade se apresenta de duas formas: naqueles que se dispõem a trabalhar e perdem longas horas de seu tempo livre presos no trânsito até o trabalho, e naqueles que deixam de participar do mercado de trabalho, sobretudo do mercado formal, seja pela ausência do transporte de qualidade, seja pelo custo de oportunidade envolvido nesse deslocamento (MACHADO; PERO; MIHESSEN, 2015, p. 314).

Assim, apesar do baixo grau de acessibilidade, muitas viagens são originadas, diariamente, na AP3 devido à numerosa população local. Mas não se pode dizer o mesmo das viagens destinadas: a razão viagens destinadas por trabalho/população residente é baixo: 0,24; inferior à média do município, de 0,35, e apenas superior à AP5 (além disso, a maioria das viagens atraídas são de residentes da própria AP, 67% do total, provavelmente destinados às subcentralidades da área, como Meier e Madureira). O caso da AP5, porém, é ainda mais alarmante, vez que a localização é mais remota e a disponibilidade de modais, menor. Motivo pelo qual a região acumula os piores desempenhos, tanto relativamente, no quesito viagens destinadas a trabalho/residente, apenas 0,16; como em números absolutos, a despeito de ser a segunda mais populosa no município, atraindo menos viagens que todas as outras APs (e desse total, 87% tem como origem a própria AP5).

---

<sup>102</sup> O índice ou taxa de “imobilidade” diz respeito ao percentual de pessoas que não realizam qualquer viagem por dia (independentemente do motivo); e possui correlação negativa com a renda e a escolaridade. No Rio 45,3% da população não realiza nenhum deslocamento por dia, em média.

A situação inversa, que ocorre nos espaços “privilegiados” da cidade, também é verdadeira: como consequência da posição (espacial, econômica e socialmente) central que ocupam na cidade, as classes ricas, em média, se locomovem mais (por todos os motivos, e não apenas trabalho): 2,64 e 2,21 viagens por dia, para cada residente das AP2 e AP4, respectivamente (tomados em separado, os bairros da Zona Sul possuem índice de 2,65 e os da Barra de 2,91); e 5,93 para os da AP1, consequência da pequena população local (RIO DE JANEIRO, 2005). E geram mais viagens: as APs 1 e 2 correspondem a uma média de 2,27 e 0,48 viagens destinadas por residente, respectivamente – 44% das viagens motivadas por trabalho no município têm como destino as macrorregiões do Centro ou da Zona Sul. Enquanto a AP4 (principalmente Barra, Recreio e Jacarepaguá) se consolida como uma terceira (sub)centralidade, atraindo 0,45 viagens/dia para cada habitante da região (e exercendo maior influência sobre os residentes da Zona Oeste da cidade).

Desses dados, depreende-se, em primeiro lugar, que os mais pobres e moradores da periferia, vez que habitam locais mal estruturados, com baixa atividade econômica e escassez de empregos formais, gozam de menor acessibilidade e mobilidade; não obstante, por esses locais não garantirem, em uma espacialidade capitalista, condições de sustentabilidade econômica às empresas de transporte, a oferta de modais disponíveis tende a ser ainda menor<sup>103</sup>:

*Uma grande concentração de população de baixa renda em uma região que não oferece empregos e serviços adequados aos seus moradores torna-se, como visto, uma grande região dormitório, produzindo deslocamentos pendulares que mobilizam meios de transporte em apenas determinados horários (picos da manhã e da tarde). Não oferecendo condições de sustentabilidade para as empresas de transporte que ali atuam, pois são regiões que, a despeito do número elevado de moradores, possuem baixos índices de mobilidade (VERÍSSIMO, 2012, p. 5, grifo nosso)*

E, em segundo lugar, que a baixa acessibilidade local aparece, não só como consequência, mas também como causa. Isso porque a partir da oferta de um serviço de transporte geram-se dois tipos de impacto na área-alvo do projeto (CERVERO, 1997; RYAN, 1999): através da possível valorização do preço de venda/locação (que ocorre de forma praticamente “instantânea” e é, em boa parte, capturada privadamente pelos proprietários); e, mais lentamente, pelo adensamento urbano (empreendimentos residenciais/comerciais e equipamentos públicos/privados) e do

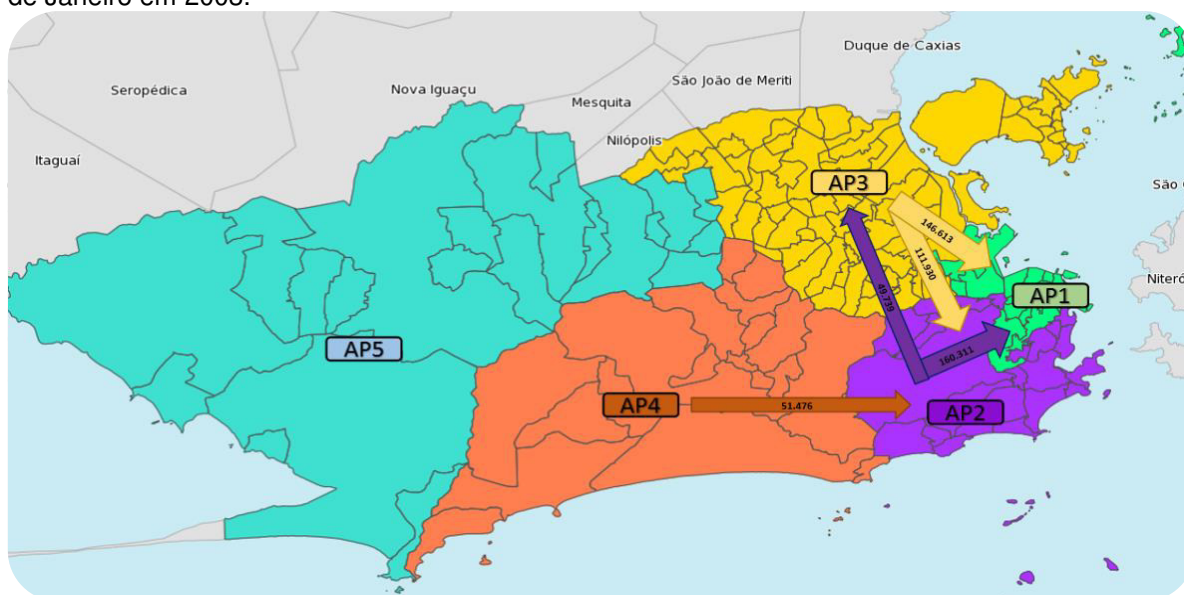
---

<sup>103</sup> De fato, no trabalho de Soares, Miranda e Junior (2015), aferiu-se que, a despeito do grande fluxo de pessoas entre as APs 3, 4 e 5 e a AP1, poucas linhas de transporte são ofertadas nestes trajetos (especialmente, entre as APs 5 e 1).

zoneamento urbano (PEREZ; MARTINEZ; ORTUZAR, 2003). Por sua vez, a aglomeração de atividades sociais e econômicas nestes centros demanda por mais investimentos e equipamentos, gerando, portanto, uma espécie de ciclo, onde locais de melhor acessibilidade tendem, cada vez mais, a concentrar oportunidades, modos de transporte, empregos etc.

De fato, dos cinco principais vetores de deslocamentos intra-municipais, motivados por trabalho e que possuem como destino uma AP diversa à de origem, quatro têm como destino as APs 1 e 2 (vide Figura 9; no interior das setas, consta o número de viagens realizadas diariamente em cada sentido).

Figura 9 - Vetores de deslocamentos intra-municipais dos trabalhadores no município do Rio de Janeiro em 2003.

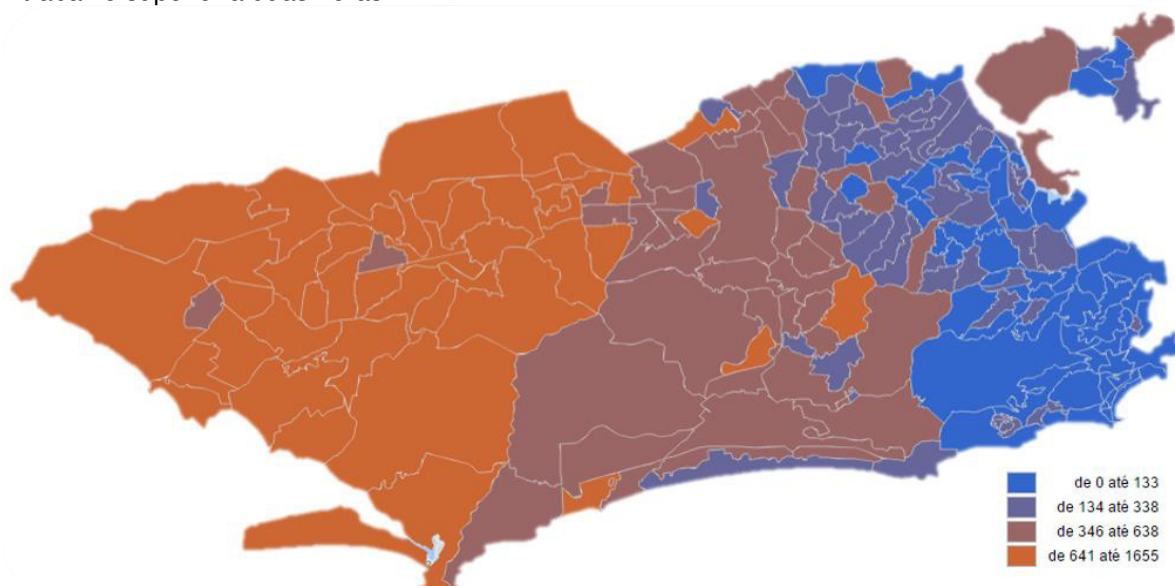


Fonte: elaboração própria com base em dados de Rio de Janeiro (2005).

Portanto, duas das consequências da relação entre esses dois “tipos de espaço”, isto é, desse desenvolvimento espacialmente desigual, são o surgimento de gargalos no trânsito e a superlotação dos modais coletivos, dado o grande fluxo de veículos e pessoas em um único sentido, nos horários de pico, principalmente; manhã e fim de tarde. Em outras palavras, a concentração de oportunidades e empregos nas APs 1 e 2 aumenta o tempo médio dos deslocamentos na cidade, destacadamente nos horários de grande movimento. Contudo, apesar de tratar-se de uma questão metropolitana, tende a afetar, com maior gravidade, os habitantes mais pobres, das periferias municipais e metropolitanas: que moram mais longe e que realizam os trajetos mais longos (CHACUR, 2014).

Assim, no Rio, em média, quanto maior a distância relativa (logicamente, o tipo de modal disponível/utilizado também influencia no tempo de deslocamento) para as APs 1 e 2, maior o tempo de deslocamento até o trabalho (vide Figura 10, onde consta o número de pessoas ocupadas, em cada bairro, que realizam deslocamentos casa-trabalho com duração superior a duas horas). Com efeito, Machado, Pero e Mihessen (2015), a partir de dados do Censo de 2010, verificam que os oito bairros de menor tempo médio de deslocamento casa-trabalho se encontram na Zona Sul (o primeiro sendo o Catete, seguido por Laranjeiras, Flamengo, Urca, Leme, Humaitá, Botafogo e Copacabana), a nona e décima posições são ocupadas por bairros integrantes da AP1 (Estácio e Rio Comprido, respectivamente). Enquanto os três piores bairros, neste mesmo quesito, são pertencentes à AP5 (Sepetiba, Paciência e Guaratiba), seguidos por dois bairros da AP3 (Barros Filho e Ricardo de Albuquerque). A diferença entre o menor tempo e o maior é de aproximadamente 38 minutos (26,12 minutos e 64,14 minutos, respectivamente). Ou seja, os ricos e habitantes das centralidades não só realizam mais viagens por dia, como também, se locomovem mais rápido.

Figura 10 - Pessoas ocupadas na semana de referência com tempo de deslocamento casa-trabalho superior a duas horas.



Fonte: IBGE, Censo 2010.

Como a maior parte dos deslocamentos motivados por trabalho na cidade do Rio ocorre nos picos da manhã e da tarde, faz-se oportuna uma atualização dos dados apresentados anteriormente (pertencentes ao PDTU-RJ de 2005), através do PDTU-RJ mais recente, disponibilizado em 2015 (a pesquisa, no entanto, foi realizada em 2012). Porém, desta vez, com enfoque no pico da manhã (das 07h às 08h) e nos

transportes motorizados coletivos/individuais; se, por um lado, essa opção representa apenas um “recorte” dos dados anteriores (por volta de 5,1% das viagens totais municipais ou 7,1% das viagens motorizadas municipais), por outro, possibilita uma análise específica dos gargalos gerados no trânsito e motivados por trabalho, vez que esta é a motivação predominante dos deslocamentos empreendidos durante esta faixa do dia (sendo o catalizador em 55,8% das vezes).

Cabe comentar, ademais, que esse recorte também subdimensiona as viagens internas às APs (se comparadas às viagens do PDTU-RJ antigo), vez que estas são realizadas, em boa parte, com modos não-motorizados de transporte. Contudo, a ausência desses dados não possui o mesmo impacto sobre as viagens entre APs, dado que as distancias são, em geral, maiores; em Rio de Janeiro (2015, p. 68-80), verifica-se que, de fato, menos de 3% das viagens entre APs são realizadas por modos não-motorizados. A Tabela 24 identifica a origem e o destino das viagens motorizadas e motivadas por trabalho no município, segundo cada AP.

Tabela 24 - Origem/destino de viagens motorizadas e motivadas por trabalho no município do Rio em 2012 (pico da manhã)

		Destino					
Origem	AP	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Total origem
	AP1	14.869	7.914	4.650	2.479	298	<b>30.210</b>
	AP2	29.929	26.113	5.926	5.933	313	<b>68.214</b>
	AP3	46.388	37.378	48.649	11.613	1.584	<b>145.612</b>
	AP4	5.589	4.653	6.822	33.133	2.981	<b>53.178</b>
	AP5	8.145	7.127	8.468	10.119	28.103	<b>61.962</b>
	Total destino	<b>104.920</b>	<b>83.185</b>	<b>74.515</b>	<b>63.277</b>	<b>33.279</b>	<b>359.176</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Rio de Janeiro (2016).

Nota-se a manutenção, por um lado, da ordem dos principais polos geradores de viagens (excluindo-se as viagens internas às APs), liderada pela AP1; e, por outro, da preponderância das viagens intra-AP na matriz das APs 3 e 5: 65,3% das viagens realizadas na AP3 e 84,4% para a AP5. Portanto, valores muito próximos aos encontrados no PDTU anterior (67% e 87%, respectivamente); todavia, não é possível afirmar ter havido uma maior descentralização (mesmo que pouco significativa), vez que a omissão das viagens não-motorizadas subdimensiona o total de viagens intra-AP (esses percentuais, por isso, tendem a ser ainda maiores).

Já a Tabela 25, complementarmente, indica o “saldo” – exportação menos importação de mão de obra – desses deslocamentos para cada AP.

Tabela 25 - Saldo importação e exportação de mão de obra por AP no município do Rio em 2012 (pico da manhã)

APs	Total viagens por dia	Viagens internas à AP	Exportação de mão de obra (X)	Importação de mão de obra (M)	Saldo (X-M)
<b>AP1</b>	30.210	14.869	15.341	90.051	<b>-74.710</b>
<b>AP2</b>	68.214	26.113	42.101	57.072	<b>-14.971</b>
<b>AP3</b>	145.612	48.649	96.963	25.866	<b>71.097</b>
<b>AP4</b>	53.178	33.133	20.045	30.144	<b>-10.099</b>
<b>AP5</b>	61.962	28.103	33.859	5.176	<b>28.683</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Rio de Janeiro (2016).

Os dados recentes indicam a manutenção das centralidades já consolidadas; e, mesmo, um provável reforço destas, afinal, as APs 2 e 4 se juntaram à AP1 no grupo de “importadoras” de mão de obra (é verdade, entretanto, que como notado anteriormente, o comportamento de ambas regiões continua ambíguo, isto é, viagens são destinadas e originadas em uma quantidade similar nestes locais). Além disso, os dados reafirmam o papel da AP1 enquanto principal polo empregatício do município. Do outro lado, as APs 3 e 5 continuam como predominantemente exportadoras de mão de obra.

A fim de se confirmar essa suposição, e ciente da discrepância entre valores absolutos (consequência do recorte menor utilizado no PDTU-RJ mais recente), é possível reformular as matrizes de origem e destino em uma única, que capture a diferença, em pontos percentuais, entre os anos observados (Tabela 26). Para tanto, em cada uma das duas tabelas apresentadas anteriormente (para os anos 2003 e 2012), os valores individuais de cada AP foram divididos pelo total de viagens originadas em todas as APs somadas (excetuadas as viagens internas às APs), encontrando-se o valor percentual de cada um dos percursos; por fim, para efeitos de comparação, subtraíram-se os valores percentuais encontrados nos trajetos de 2012 pelos seus pares, de 2003<sup>104</sup>.

Novamente, os dados aparentam corroborar a presente análise. Em primeiro lugar, dado que a diferença entre os valores percentuais (na linha “Total destino”) indica um aumento relativo no número de viagens motivadas por trabalho destinadas às APs 2 (3,13 p.p.) e 4 (2,46 p.p.). A AP1, apesar da ligeira diminuição relativa, ainda é o principal destino, respondendo por mais de 43% das viagens por trabalho entre

<sup>104</sup> Ressalte-se que os deslocamentos internos às APs foram omitidos da tabela e dos cálculos, evitando-se possíveis distorções, haja visto que estão subdimensionados na pesquisa mais recente.

APs em 2012 – a AP2, comparativamente, ocupa a segunda colocação e responde por 27,4% desse mesmo total. E em segundo, pois, as APs 3 e 5 apresentam uma diminuição no número de viagens atraídas de outras APs, -3,63 p.p. e -1,23 p.p., respectivamente.

Tabela 26 - Comparação origem/destino de viagens motivadas por trabalho no município do Rio entre 2003 e 2012 (em p.p.)

		Destino				
Origem	AP	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5
	AP1	-	1,36	1,50	1,03	0,13
	AP2	-3,45	-	-2,68	-0,32	-0,09
	AP3	5,98	5,51	-	1,07	-1,75
	AP4	-1,73	-3,49	-1,32	-	0,48
	AP5	-1,52	-0,25	-1,13	0,69	-
	<b>Total destino</b>	<b>-0,72</b>	<b>3,13</b>	<b>-3,63</b>	<b>2,46</b>	<b>-1,23</b>
	Fonte: Elaboração própria com base em dados de Rio de Janeiro (2005, 2016).					

Ou seja, a comparação entre os PDTUs confirma o reforço da função socioespacial das APs periféricas, isto é, como “exportadoras de mão de obra”, e também das APs centrais, como polo empregatício e gerador de viagens.

O cenário descrito para a cidade do Rio parece se repetir, conforme a Tabela 27, também na RMRJ (ou seja, incluindo viagens originadas/destinadas em/a outros municípios da RM) e mesmo quando considerados todos os motivos para o deslocamento (subdivididos em: “Trabalho”, “Estudo”, “Internas à AP” e “Todos”<sup>105</sup>).

A AP1 lidera o ranking metropolitano em número total de viagens destinadas (excetuadas aquelas originadas na própria AP de destino). Também se percebe que as três APs centrais possuem um saldo negativo: o número de viagens destinadas supera o de originadas, seja por motivos de trabalho, estudo e/ou no agregado geral<sup>106</sup>; sugerindo que a influência destas áreas não se restringe ao mercado de trabalho, nem à cidade, mas também afeta a outras esferas da vida social e à toda RM.

<sup>105</sup> A soma das subdivisões, no entanto, não corresponde ao total de viagens. É possível que uma mesma viagem seja interna à AP e motivada por Estudo, por exemplo.

<sup>106</sup> Excetuando-se as viagens motivadas por estudo, onde a AP4 se apresenta como “exportadora” – em maior parte à AP2. Como comentado, a AP4 é uma centralidade mais recente que as outras duas e possui uma influência mais localizada: incidindo com destaque sobre a AP5 e as regiões periféricas no interior da própria AP (muitos trabalhadores de Jacarepaguá, Cidade de Deus e Recreio se deslocam à Barra da Tijuca, por exemplo).

Tabela 27 - Origem/destino de viagens motorizadas por todos os motivos na RMRJ em 2012 (pico da manhã)

	Motivo	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Total
<b>Total de viagens originadas</b> (A)	Trabalho	38.643	71.230	158.164	53.618	73.600	<b>395.255</b>
	Estudo	5.668	12.757	72.360	26.791	34.110	<b>151.686</b>
	Internas à AP	20.712	40.484	114.764	51.250	78.056	<b>305.266</b>
	<b>Todos</b>	<b>72.410</b>	<b>116.100</b>	<b>294.624</b>	<b>101.994</b>	<b>143.876</b>	<b>729.004</b>
<b>Total de viagens destinadas</b> (B)	Trabalho	139.829	95.703	102.560	68.774	40.005	<b>446.871</b>
	Estudo	7.538	19.578	70.352	22.500	41.167	<b>161.135</b>
	<b>Todos</b>	<b>183.848</b>	<b>148.671</b>	<b>235.552</b>	<b>107.516</b>	<b>118.760</b>	<b>794.347</b>
<b>Saldo</b> (A) - (B)	Trabalho	-101.186	-24.473	55.604	-15.156	33.595	<b>-51.616</b>
	Estudo	-1.870	-6.821	2.008	4.291	-7.057	<b>-9.449</b>
	<b>Todos</b>	<b>-111.438</b>	<b>-32.571</b>	<b>59.072</b>	<b>-5.522</b>	<b>25.116</b>	<b>-65.343</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Rio de Janeiro (2016).

Apesar da quantidade de viagens destinadas às APs 3 e 5, muitas delas ainda são originadas no interior das próprias APs (48,7% e 65,7% do total, respectivamente; apesar do quadro metropolitano, em comparação ao municipal, demonstrar uma melhora nesse sentido), tendo como destino as subcentralidades locais, a exemplo da AP4. De qualquer maneira, estas áreas mantiveram-se como predominantemente exportadoras; particularmente, como percebeu-se, de mão de obra: no caso da AP3, os trabalhadores respondem por 94,1% do “superávit” total (indicado, na seção “Saldo”, pelo maior número de viagens originadas do que destinadas) e, na AP5, por 100%, afinal “Estudos” e outras motivações apresentam um resultado deficitário (isto é, por motivos que não “Trabalho”, a região se comporta, no domínio metropolitano, como uma região importadora<sup>107</sup>).

É interessante notar, por fim, que o “Saldo” do município também é negativo nas três categorias destacadas; o que significa dizer que a capital desempenha um papel análogo ao das APs 1 e 2: a de polo gerador de viagens, atraindo habitantes de outros municípios da RM (o que não causa surpresa, dada a concentração de

<sup>107</sup> Essa aparente contradição pode ser explicada pelas linhas de desejo disponíveis no PDTU-RJ (RIO DE JANEIRO, 2016), de onde supõe-se tratarem-se, majoritariamente, de habitantes de outros municípios do “Sul Metropolitano” e das Baixadas (no PDTU-RJ, referenciadas como “1A” e “1B” e localizadas ao norte do município); e mesmo, em menor escala, moradores dos bairros limítrofes com as APs 3 e 4.



atividades, empregos e renda na capital fluminense, comparativamente às demais cidades do estado).

Tendo em vista o exposto até o momento e como conclusão desta seção, vale destacar duas ponderações finais:

Confirmam-se as suposições iniciais acerca das regiões escolhidas pelas empreiteiras, e avalizadas pelo poder público, para construção das UHs do MCMV: há oferta insuficiente de postos de trabalho, baixos índices de acessibilidade às funções e demais regiões da cidade e de mobilidade da população residente; precariedade de equipamentos e serviços públicos e privados em geral; e distantes física e relativamente das principais centralidades da cidade. Isto é, depreende-se que a localização das UHs de baixa renda, ao desconsiderar as condições socioespaciais específicas de cada região, ajuda a espriar a população pobre em direção à AP5, mas não contribui para a desconcentração das atividades comerciais, que continuam localizadas majoritariamente nas APs 1 e 2; e, por isso, “consolida um cenário de assimetrias que não favorece às dinâmicas de mobilidade urbana” (SOARES; MIRANDA; JUNIOR, 2015, p. 2). Dessa forma, corrobora-se a afirmação (ainda parcial) do item 3), a saber: de desarticulação entre as políticas urbanas; notadamente, as de transporte e as de habitação (e urbanificação) que constituem o núcleo do planejamento olímpico.

Atesta-se a ineficácia das políticas públicas cariocas nas Áreas de Planejamento 3 e 5 (em verdade, apenas a alocação de conjuntos habitacionais de baixa renda parece despertar o interesse dos agentes públicos para essas zonas), ao passo em que se indica a existência de uma ineficácia análoga na RMRJ. Onde as políticas implementadas não representam um esforço de desenvolvimento das áreas periféricas (induzindo o espraiamento das atividades comerciais, de trabalho, lazer e capacitação por toda a metrópole), pelo contrário: reforçam as centralidades já consolidadas – o município, analogamente às APs 1 e 2, desempenha a função de centralidade e polo gerador de viagens da RM, além de abrigar mais de 40% do total de postos de trabalho existentes no estado (IBGE, 2010).

Neste sentido, como comentado, a despeito dos mais de R\$ 16,2 bilhões empreendidos pelo poder público em modais coletivos, nenhum centavo ou projeto foi direcionado à questão intermunicipal/metropolitana; tendo sido todo o valor concentrado apenas no município.

De fato, Abreu (2006, p. 17) define o “Modelo Metropolitano” do Rio como

[...] o de uma metrópole de núcleo hipertrofiado, concentrador da maioria da renda e dos recursos urbanísticos disponíveis, cercado por estratos urbanos periféricos cada vez mais carentes de serviços e de infra-estrutura à medida em que se afastam do núcleo, e servindo de moradia e de local de exercício de algumas outras atividades às grandes massas de população de baixa renda.

### 5.3.2 Articulação: a lógica da desigualdade e a comercialização do espaço

A articulação entre os modos de transporte e a política urbanificadora é capaz de propiciar ambas as condições: por um lado, pela estruturação do espaço urbano: a valorização imobiliária decorrente do ganho de acessibilidade e a segregação entre espaços “privilegiados” e “indesejados” (que condicionam o consumo e a produção desses espaços) <sup>108</sup>; e, por outro, pela garantia da reprodução barata da mão de obra, vez que a expansão dos modais permite aos trabalhadores habitarem mais longe dos centros, diminuindo os custos necessários para a sua sobrevivência/reprodução, ao passo em que ainda cumprem o seu papel na (re)produção de capitais (isto é, como mão de obra).

Como afirmado por Lago (2000, p. 9) a “relação entre mobilidade espacial e estruturação urbana diz respeito ao volume e origem dos fluxos e ao perfil social dos migrantes”. Por isso, se, segundo Santos (1977), trens e bondes tiveram funções historicamente distintas na constituição da cidade ao longo do século passado; de forma análoga, pode-se afirmar que os BRTs e o metrô atuam distintivamente na organização espacial da urbe e na mobilidade espacial<sup>109</sup> das classes.

Em outras palavras, é possível argumentar que os novos modos buscam reforçar a divisão socioespacial da cidade (portanto, são condicionados por esta), ao intensificarem a função de “centralidade” e o processo de elitização das três principais zonas geradoras de tráfego na cidade<sup>110</sup>; tanto pelo lado material, aumentando a

---

<sup>108</sup> O que não significa que o objetivo de elitizar determinados espaços implique na desvalorização de *todos* os demais; em verdade, conforme o adensamento urbano dos bairros centrais gera deseconomias de escala, o mercado expande suas atividades para a periferia, constituindo novas subcentralidades; por exemplo, nas décadas de 1980/90, “Com a consolidação da Zona Sul, os capitais imobiliários redefinem suas estratégias, e passam a atuar em direção à Barra da Tijuca, Zona Norte e Subúrbio” (ABRAMO; FARIA, 1998, p. 425).

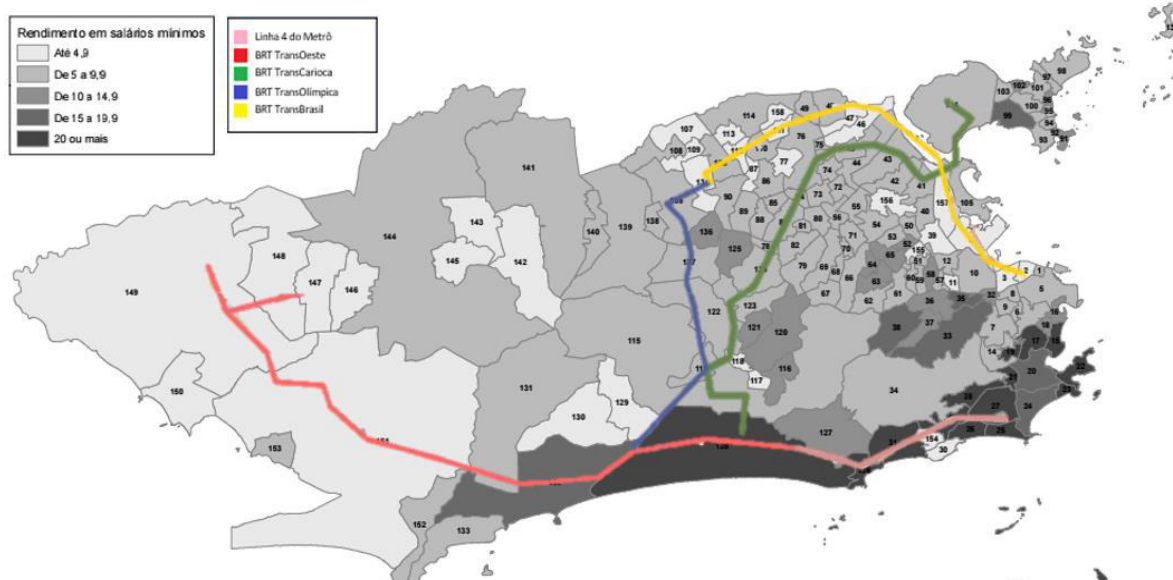
<sup>109</sup> Ainda segundo Lago (2000, p. 2), o que define esse conceito, de “mobilidade espacial”, “é a mudança de uma localização no espaço: o lugar de residência”.

<sup>110</sup> A AP3, apesar de não ser igualmente valorizada e elitizada, foi contemplada diretamente por três corredores BRT e indiretamente pela expansão do metrô que amplia a capilaridade das linhas locais (1 e 2). O notável adensamento urbano e o, relativamente, baixo custo dos imóveis locais fazem da região um local de interesse para o mercado imobiliário.

acessibilidade relativa (o metrô tem maior capacidade e é mais veloz do que o BRT) e o valor dos imóveis<sup>111</sup> (forçando a migração das classes mais pobres), quanto ideológico: assim como os trens de antigamente, os BRTs de agora também remetem ao “subúrbio” e à “pobreza”, enquanto o metrô é tido como um modal “moderno” e “eficiente”.

A sobreposição das linhas dos novos modais no mapa da cidade, segundo o rendimento médio per capita dos habitantes de cada bairro (Figura 11), ilustra a maneira pela qual os BRTs servem aos espaços periféricos, menos acessíveis e muito populosos (apesar de ser um modo de média capacidade), basicamente transportando habitantes dos subúrbios (isto é, das APs 3 e 5 e bairros periféricos da AP4) ao trabalho<sup>112</sup>; enquanto o metrô, um modal de alta capacidade, se insere em uma espacialidade menos populosa, porém já adensada, valorizada e atendida por diferentes modais, conectando a AP4 à AP2, através da integração da nova Linha 4, e às APs 1 e 3 através das antigas Linhas 1 e 2 do metrô.

Figura 11 - Modais e mapa da renda média per capita no município do Rio de Janeiro.



Fonte: elaboração própria com base em; [http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1357\\_mapa%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20em%20sal%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos.PDF](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1357_mapa%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20em%20sal%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos.PDF).

Entretanto, no Rio de Janeiro, apesar da disparidade socioeconômica entre APs, os espaços centrais ainda apresentam algum grau de heterogeneidade social,

<sup>111</sup> Rodríguez e Targa (2004), por exemplo, questionam a capacidade do BRT de estimular adensamento urbano e apreciação imobiliária, dado que a estrutura física pode ser removida, alterada ou realocada; originando diferentes incertezas e aumentando o risco de potenciais investidores.

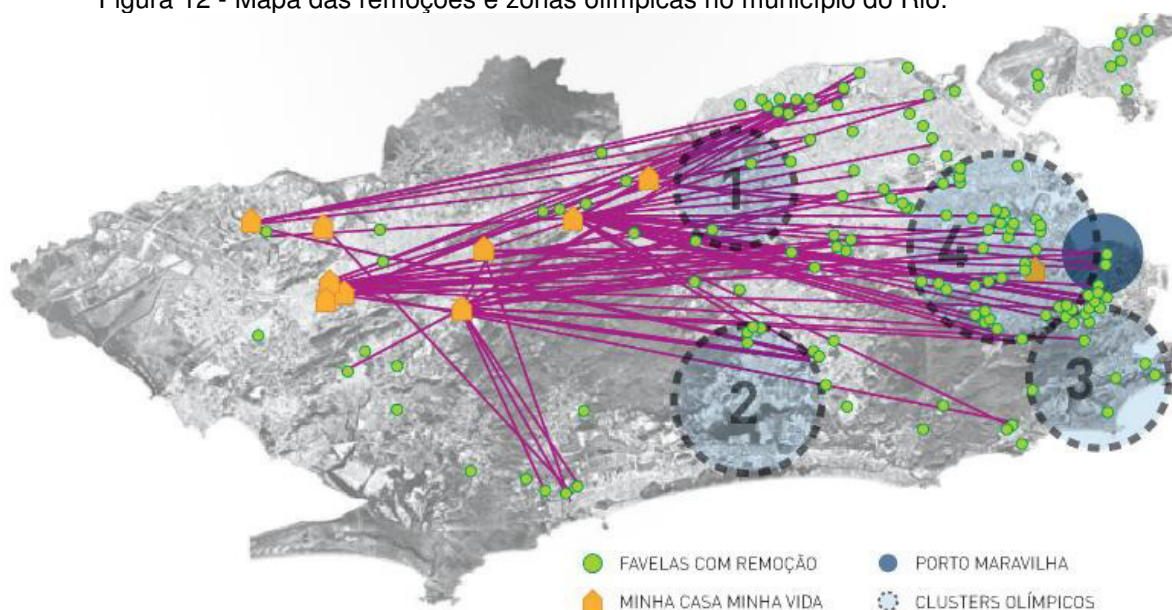
<sup>112</sup> Como visto, os empregos localizam-se majoritariamente nas APs 1 e 2 e na Barra da Tijuca.

consequência do grande número de favelas, que resistem à ou são margeadas pela gentrificação, próximas aos bairros valorizados. Tendo-se em vista o que fora exposto anteriormente acerca das condições de locomoção, da qualidade das UHs ofertadas pelo MCMV, da oferta de serviços/equipamentos e, principalmente, da disponibilidade de postos de trabalho na periferia do Rio, em contraste às oportunidades materiais e sociais das centralidades, torna-se claro que essa população favelada dificilmente se interessaria por trocar uma casa, mesmo que alugada, em uma favela na Zona Sul pela titularidade de outra, em um empreendimento do MCMV nos subúrbios da AP5.

Com efeito, a passagem da situação de inquilino à de proprietário é, na sociedade brasileira, vista como mobilidade ascendente, *entretanto, se essa passagem estiver vinculada ao deslocamento espacial do núcleo para a periferia, a admissão da ascensão social deve, no mínimo, ser relativizada* em função do lugar da periferia na hierarquia espacial urbana (LAGO, 2000, p. 2, grifo nosso).

Por outro lado, a presença destes grupos não é ignorada, muito menos desejada pelo mercado imobiliário. Por consequência da proximidade e da conotação que lhes foi atrelada (do paralelo suscitado com o caos e violência urbanos), as favelas desvalorizam os imóveis conurbados/próximos pertencentes à cidade formal. Logo, não é coincidência que a maioria das remoções ocorra próxima às “zonas olímpicas” (ou “clusters olímpicos”, onde, além dos equipamentos esportivos e turísticos relacionados ao evento, também se concentram as UPPs e os novos modais); isto é, sobretudo, na região do Maracanã/Tijuca, na Zona Sul e nos arredores do mais novo interesse imobiliário do município, o Porto Maravilha (Figura 12).

Figura 12 - Mapa das remoções e zonas olímpicas no município do Rio.



Fonte: Faulhaber e Azevedo (2015)

De igual maneira, a escolha da localização geográfica dos condomínios do MCMV (onde 74% do total de famílias removidas foi realocado) não foi mero acaso: se o preço mais baixo dos terrenos atraiu as construtoras para a AP5, o processo de expulsão de grupos pobres dos centros valorizados somado aos ganhos em acessibilidade favoreceram o lançamento de novas unidades e a apreciação do preço dos imóveis nas APs 1, 2 e 3 e nos bairros da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Recreio; o que, por sua vez, intensifica a valorização fundiária a partir da gentrificação.

*De um lado, as intervenções realizadas são acompanhadas de remoções promovidas diretamente pela Prefeitura do Rio de Janeiro. De outro lado, essas intervenções públicas provocam um significativo aumento do custo de vida, valorizando determinadas áreas e levando a expulsão de populações e a consequente reapropriação daquele espaço por outros agentes econômicos, através do mercado imobiliário [...] (SANTOS JUNIOR et al., 2015, p. 419, grifo nosso).*

Contudo, por não terem sido implementadas políticas públicas que visassem a descentralização econômica e a dinamização social-econômica-urbana das regiões que abrigam os empreendimentos do MCMV, as famílias realocadas pressionam a demanda por serviços e equipamentos público-privados; em especial, os de transporte. Vez que, em muitos casos, serão forçados a continuar buscando empregos nas áreas centrais da cidade<sup>113</sup> (onde servem como mão de obra barata e pouco qualificada); a despeito de, agora, habitarem em locais mais distantes<sup>114</sup>.

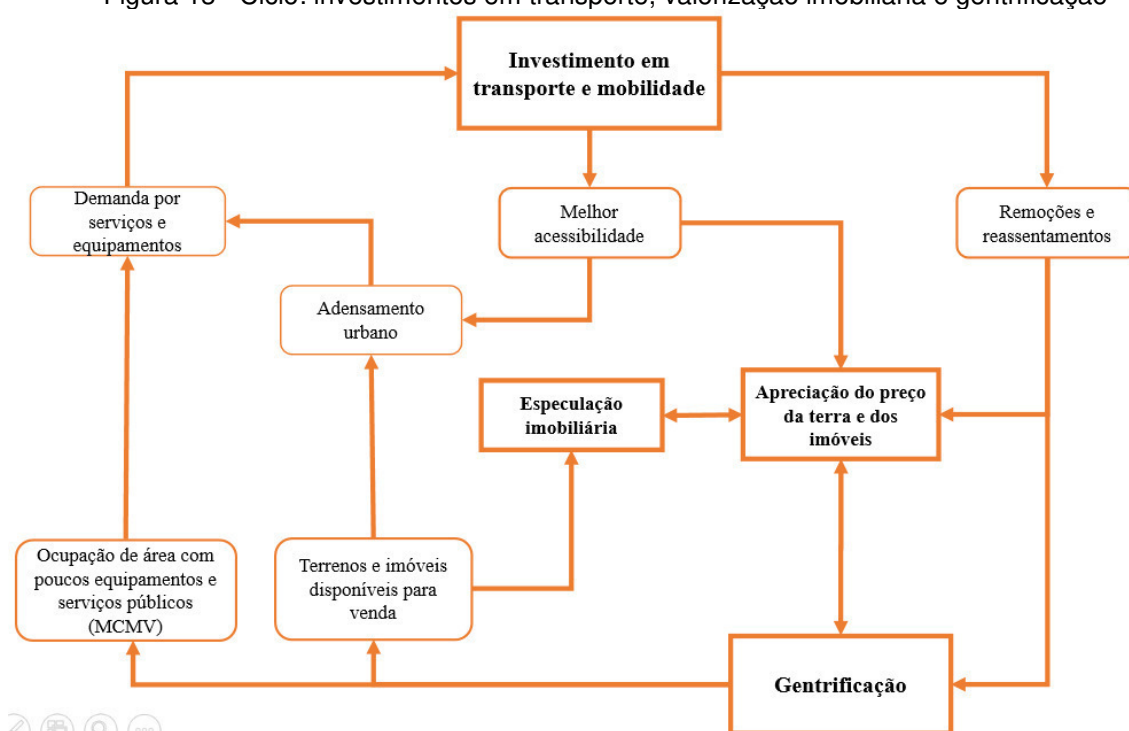
Um ciclo que se aproxima daquele ilustrado pela Figura 13.

---

<sup>113</sup> Principalmente, porque o “nível de rendimentos (monetários) pagos nas áreas centrais” é maior (YOUNG; AGUIAR; POSSAS, 2013, p. 12)

<sup>114</sup> Um indicativo dessa lógica – e, de forma geral, da desarticulação-articulada – pode ser depreendido do bairro da Barra da Tijuca; onde, não obstante a existência de grandes vazios urbanos, dos recentes investimentos em acessibilidade e da crescente oferta de empregos, não se alocou um único empreendimento do MCMV.

Figura 13 - Ciclo: investimentos em transporte, valorização imobiliária e gentrificação



Fonte: elaboração própria.

Nota-se, portanto, que, como última etapa desta pesquisa, cabe verificar a apreciação do preço dos imóveis para venda e locação na cidade do Rio de Janeiro<sup>115</sup>.

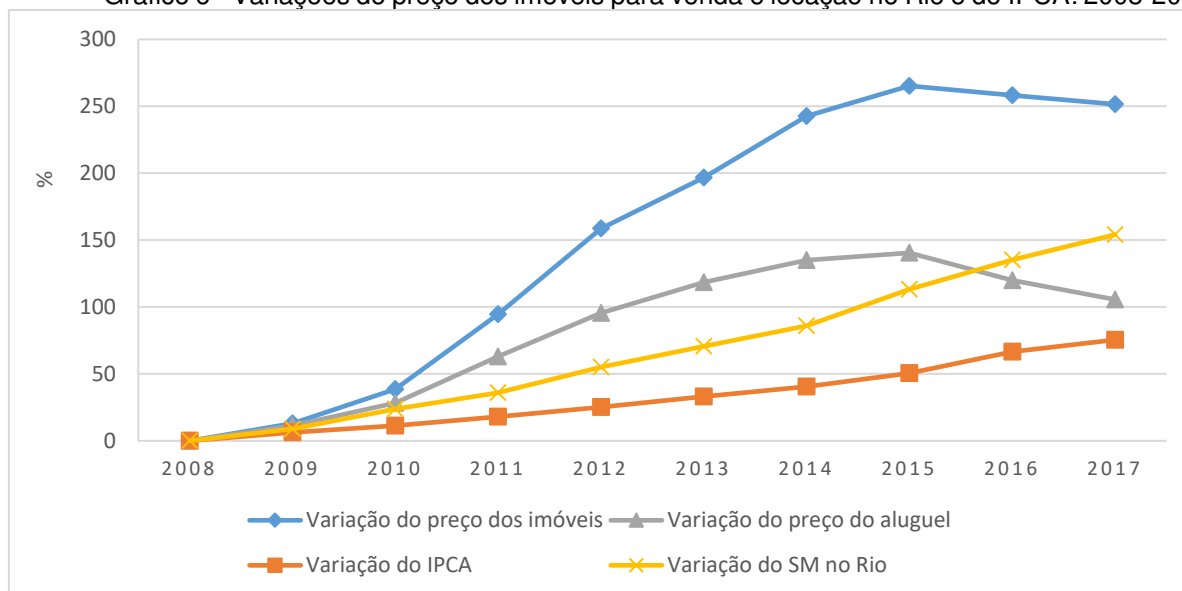
Inicia-se com um panorama geral da valorização do m<sup>2</sup> municipal, para venda e locação, entre os anos de 2008 e 2017, com base no mês de janeiro de cada ano, comparativamente ao IPCA (Gráfico 6).

Quando a valorização imobiliária alcançou o ponto máximo da trajetória recente – em janeiro de 2015 – os imóveis localizados no Rio de Janeiro haviam sofrido, em média, um acréscimo de 265,22% para a venda e de 140,48% para locação, frente ao mesmo mês em 2008. Para efeitos de comparação, São Paulo, ao longo do mesmo período, verificou um crescimento de 218,24% e 99,05%, respectivamente. Nota-se, também, que o período de maior rentabilidade do capital imobiliário, os anos de 2010-

<sup>115</sup> Infelizmente, ressalva-se que a única fonte com uma série histórica disponível é o Índice FIPE/ZAP (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas); e apenas a partir de 2008 (sendo que esta não é verdadeiramente contínua: em 2012, ocorre uma reformulação da metodologia). Não obstante, esse grupo não disponibiliza mais dados individualizados por bairro. O próprio Secovi-Rio (Sindicato da Habitação) não possui uma série histórica, tampouco uma metodologia unificada. Os recortes temporal e espacial limitados dificultam a realização de uma análise por bairro/AP em um período suficiente para se captar a dinâmica do mercado imobiliário antes, durante e depois do Projeto Olímpico. Cardoso e Lago (2015, p. 347) compartilham desse mesmo problema, afirmando que “não há estatísticas fidedignas de acompanhamento dos preços imobiliários, já que existem dificuldades técnicas nesse acompanhamento”.

2015, também foi o de maior efervescência do planejamento olímpico (a escolha do Rio como sede das Olimpíadas foi oficializada em 2009 pelo COI).

Gráfico 6 - Variações do preço dos imóveis para venda e locação no Rio e do IPCA: 2008-2017.



Fonte: elaboração própria com base no Índice FipeZap, dados do Banco Central do Brasil e leis de reajuste do piso salarial do Estado do Rio de Janeiro de 2008 a 2017.

Uma maneira de aferir a magnitude dessa variação e o impacto sobre a desigualdade de renda local se dá pela comparação do preço de locação com o salário mínimo<sup>116</sup>. A preferência pela variável de locação sobre a de venda, neste caso, ocorre, pois, em caso de o imóvel não ser comercializado, não há ganho real, monetário (afinal, não há circulação da mercadoria) e, tampouco, impacta-se a quantidade de bens e serviços consumidos.

Logo, para se aferir o lucro dos proprietários de imóveis (a taxa de remuneração do capital imobiliário) de maneira mais precisa, utiliza-se a *renda do aluguel* (BONNET et al., 2014). Ademais, é válido notar que, a grosso modo, as variáveis selecionadas representam duas camadas diametralmente opostas da sociedade fluminense, a saber, rentistas do setor imobiliário e trabalhadores formais de menor rendimento per capita.

<sup>116</sup> Assim como no Gráfico 6 trata-se do SM fluminense; pois, desde a CF88, Estados da Federação, como Rio e São Paulo, possuem seus próprios pisos salariais. Cabe ressaltar que no Rio não há regra para o reajuste, que ocorre anualmente, mas difere entre ocupações; para efeitos desta pesquisa, optou-se pelo piso mínimo (durante toda a série, o SM fluminense foi maior que o nacional).

Com efeito, a significativa diferença entre essas variáveis no período 2010-2015<sup>117</sup> (o pico, em 2014, foi de 49 p.p.) e a queda a partir de 2016<sup>118</sup> corroboram a ideia de que os anos de execução do Projeto Olímpico favoreceram a acumulação de capitais no setor imobiliário da cidade; um quadro onde: “A elevação dos preços dos aluguéis, associada à valorização imobiliária e à queda da taxa de juros, tem como consequência tornar o investimento rentista em opção financeira atraente” (CARDOSO; LAGO, 2015, p. 349).

Todavia, conforme evidenciado em pesquisa de Santos Junior et al. (2015, p. 416), esse “processo de valorização é bem diferenciado espacialmente”; vide Tabela 28, que divide os 46 bairros<sup>119</sup> de maior valorização do m<sup>2</sup> no município, ao longo do período que se estende de janeiro de 2008 a dezembro de 2013, a partir da AP a que pertencem.

Tabela 28 - Valorização do m<sup>2</sup> para venda no município do Rio por AP: 2008-2013

AP	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5
Nº de bairros no ranking	6	17	17	5	1
Nº de bairros na AP	16	25	79	19	21

Fonte: adaptado de Monteiro (2014, p. 30).

A distribuição por AP sinaliza uma forte concentração espacial do fenômeno imobiliário recente; a saber, no vetor de maior adensamento urbano da cidade que se expande ao longo das Linhas 1 e 2 do metrô – negligenciando, novamente, a AP5, cuja principal centralidade local, Campo Grande, foi a única representante na lista.

Não obstante, a partir da espacialização desses bairros (Figura 14), é possível perceber com clareza a correlação geográfica entre a valorização fundiária, os investimentos público-privados em transporte coletivo (os quatro corredores BRT, as Linhas 1, 2 e 4 do metrô e o VLT) e a política urbanificadora (Porto Maravilha e UPPs).

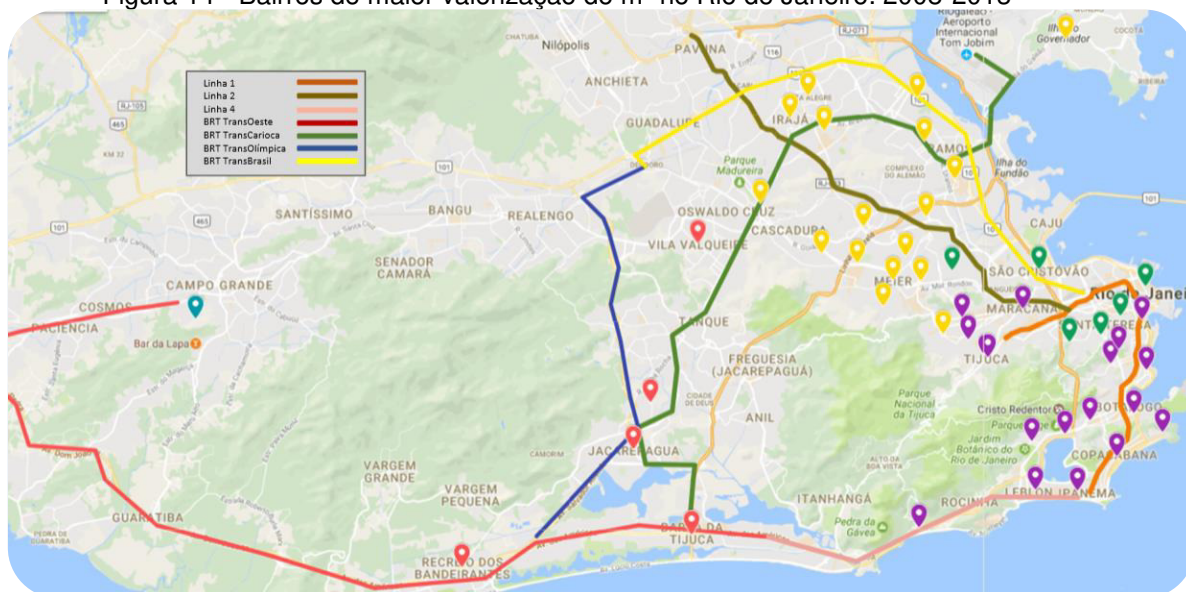
<sup>117</sup> Note-se que esta diferença não pode ser explicada pelos reajustes do SM fluminense, que se mantiveram relativamente estáveis no período entre 2008-2017; em média, elevando-se em 10,94% ao ano.

<sup>118</sup> Outros fatores também tiveram influência nesse resultado, como a retração da economia nacional e a contínua elevação da taxa de juros a partir de 2014.

<sup>119</sup> Foram considerados apenas bairros com, no mínimo, 100 amostras. Não só por uma questão estatística, mas, também, pois as áreas com um maior número “de compra e venda de imóveis na cidade, são as que estão sendo objeto de investimentos do capital imobiliário, ou seja, estão em processo de transformação de sua estrutura urbana” (ABRAMO; FARIA, 1998, p. 423). A lista com todos os bairros pode ser encontrada no ANEXO C – Bairros de maior valorização do m<sup>2</sup> para venda no Rio de Janeiro de janeiro de 2008 a dezembro de 2013.



Figura 14 - Bairros de maior valorização do m<sup>2</sup> no Rio de Janeiro: 2008-2013



Fonte: elaboração própria.

Entretanto, mesmo neste grupo “privilegiado”, encontram-se APs muito distintas econômica e socialmente; ou seja, as variações em termos monetários diferem significativamente de região para região e, portanto, de proprietário para proprietário (*Ceteris paribus*, aqueles que possuem imóveis em regiões mais caras, serão mais beneficiados). Logo, a remuneração dos capitais investidos na AP2 tende, na média, a ser superior àquela dos capitais aplicados na AP3, por exemplo. Para verificar essa hipótese, observou-se, partir de relatórios mensais disponibilizados pelo FIPE/ZAP<sup>120</sup>, o período mais agudo da “bolha imobiliária”, janeiro de 2011 até janeiro de 2015, segundo o preço do m<sup>2</sup> para a venda nos cinco bairros mais caros/baratos da capital fluminense (Tabela 29).

<sup>120</sup> Disponível em: <http://www.fipe.org.br/pt-br/publicacoes/relatorios/#relatorio-fipezap>. Acesso em: 18 de fev. de 2017. Os referidos relatórios datam de janeiro de 2011 para venda e de janeiro de 2015 para locação e, para o Rio, apresentam os valores referentes aos cinco bairros de m<sup>2</sup> mais caros/baratos.

Tabela 29 - Comparação bairros mais e menos valorizados no município do Rio: 2011-2015

	Janeiro de 2011			Janeiro de 2015			Variação no período (%)
	Bairro	AP	Preço m <sup>2</sup> (R\$)	Bairro	AP	Preço m <sup>2</sup> (R\$)	
<b>Mais valorizados</b>	Leblon	AP2	12.051	Leblon	AP2	23.527	95,2
	Ipanema	AP2	12.027	Ipanema	AP2	20.329	69,0
	Lagoa	AP2	9.599	Lagoa	AP2	18.489	92,6
	Gávea	AP2	8.953	Gávea	AP2	17.946	100,4
	Jardim Botânico	AP2	8.331	Jardim Botânico	AP2	17.043	104,6
	Média mais caros		10.192	Média mais ricos		19.467	91,0
	<b>Menos valorizados</b>	Senador Camará	AP5	1.163	Turiaçu	AP3	3.055
Padre Miguel		AP5	1.125	Senador Camará	AP5	2.591	122,8 <sup>1</sup>
Pavuna		AP3	1.051	Coelho Neto	AP3	2.588	-
Anchieta		AP3	844	Pavuna	AP3	2.394	127,8 <sup>2</sup>
Guadalupe		AP3	819	Cosmos	AP5	2.282	-
Média mais pobres		1.000	Média mais pobres		2.582	158,1	
<b>Cidade do Rio</b>		5.655	<b>Cidade do Rio</b>		10.617	87,7	

<sup>1</sup> a variação percentual diz respeito ao preço do imóvel em Senador Camará entre 2011-2014;  
<sup>2</sup> a variação percentual diz respeito ao preço do imóvel na Pavuna entre 2011-2014.

Fonte: <http://www.fipe.org.br/pt-br/publicacoes/relatorios/#relatorio-fipezap>

De fato, a despeito de, percentualmente, a valorização ter sido superior nos bairros periféricos das APs 3 e 5 do que nos centrais da AP2 (possivelmente, indicando uma diminuição das diferenças de preços entre imóveis mais e menos valorizados na cidade), confirma-se que, monetariamente, o quadro se inverte.

Tendo em vista o conteúdo exposto, são válidas as seguintes constatações:

1) Verifica-se que o preço do m<sup>2</sup> para aluguel e venda passou por um período de forte apreciação entre os anos de 2009 e 2015; o que é corroborado pela diferença entre as variações da remuneração do aluguel e do SM fluminense, cujos resultados são positivos, também, até 2015 (o pico, em 2014, foi de 49 p.p.). Indicando um rápido crescimento na remuneração relativa dos rentistas ao longo de um período que coincide com a efetivação da Política Olímpica na cidade (outro indicativo dessa correlação temporal, e que se argumenta ser também de causalidade, é a queda dos preços do aluguel no período pós 2016, isto é, após a realização da Olimpíada).

2) A espacialização do fenômeno imobiliário demonstrou a correlação espacial deste com as políticas urbanas e urbanificadoras relacionadas aos eventos internacionais, ao concentrar-se no vetor que se expande ao longo das Linhas de metrô 1, 2 e 4, dos quatro corredores de BRT; similarmente, existe uma proximidade geográfica com as UPPs, as remoções e o projeto Porto Maravilha.

3) Entre 2011 e 2015, o grupo dos cinco bairros mais caros da cidade (todos pertencentes à Zona Sul e cuja valorização percentual alcançou 91%, superior à média municipal) não se alterou, demonstrando alta e constante valorização dessa região. Do outro lado, apesar da maioria dos bairros menos valorizados mudarem ao longo do tempo observado (as exceções são Senador Camará e Pavuna; sinalizando que determinadas áreas da cidade foram possivelmente marginalizadas pelo *boom* imobiliário), a lista é ainda composta exclusivamente por bairros pertencentes às APs 3 e 5.

4) Os valores apresentados são *médios*. A remuneração proveniente do aluguel de um apartamento na Zona Sul do Rio de Janeiro será superior, também na média, à de um apartamento de condições físicas/estruturais (número de quartos, m<sup>2</sup>, número de vagas na garagem etc.) similares na periferia; analogamente, os imóveis localizados na orla do Leblon serão mais caros, em média, do que os demais apartamentos/casas do bairro. Por isso, a discrepância observada tenderia a ser ainda maior, caso fosse possível controlar para as diferenças locais (dentro das APs e dos bairros) e características dos imóveis ofertados.

5) É possível que variações no preço dos imóveis não afetem a renda diretamente, porém, sinalizam a existência de *economias locais*, que são percebidas pelos consumidores e refletidas nos preços dos imóveis (restringindo o acesso das camadas mais pobres àquela região). Por exemplo, habitar na AP2 significa, em média, um menor tempo de deslocamento e uma maior oferta de modais, equipamentos e serviços públicos (além dos possíveis ganhos intangíveis, como o “status social” alcançado por se habitar regiões privilegiadas). Por isso, imóveis localizados nesta região garantem aos seus habitantes diferentes tipos de remunerações implícitas e/ou indiretas (menor gasto com transporte, trajetos mais curtos e simples, menos tempo em trânsito etc.).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à trajetória institucional das políticas urbanas no Brasil, nota-se que, durante todo o século passado, o planejamento urbano foi tratado de forma setORIZADA e desconexa, sem que houvesse uma efetiva integração entre as diferentes políticas urbanas. Apesar dos avanços com a estrutura multitemática do Ministério das Cidades, a partir de 2003, relativos a questões legais, institucionais e normativas, a análise da execução orçamentária não parece ter mudado de forma significativa. Habitação manteve-se como principal política urbana, como era de se esperar, respondendo por 71,27% da execução orçamentária do Ministério das Cidades, nos anos de 2005-2016. Mobilidade urbana, a despeito das novas diretrizes e leis e da vigência do Estatuto da Cidade, representou apenas 2,5% deste mesmo montante. Igual resultado foi obtido da análise das aplicações do Governo Federal nas secretarias do MCidades, entre 2005 e 2016: 96,5% do total foi destinado à habitação, e apenas 0,002 à SEMOB.

A análise do orçamento e das obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas, identificou um grande custo contábil ao erário público, em especial às administrações municipal e estadual do Rio. Na organização de ambos os eventos, por outro lado, Mobilidade Urbana assumiu maior protagonismo e se tornou alvo de diversas ações e projetos (65,6% do valor total do “Legado Olímpico” ou “Plano de Políticas Públicas” foi destinado a projetos de Mobilidade).

Acerca da desarticulação entre políticas, foram apreendidas três questões centrais a partir da análise dos principais programas de habitação e de mobilidade urbana no Rio de Janeiro: 1) existe uma tendência, que decorre da própria formulação do programa, à periferização dos empreendimentos; 2) similarmente, há uma tendência à precarização e conurbação dos empreendimentos; 3) não existe uma integração clara entre as políticas habitacionais e de transporte, que se apresentam desarticuladas no tecido urbano e tendem a gerar custos sociais, de bem estar e econômicos, principalmente, à população removida/reassentada e aos habitantes das APs 3 e 5 em geral.

Dito de outra forma, dos pontos de vista socioeconômico e urbanístico, a alocação de grandes e populosos empreendimentos do MCMV nas APs 3 e 5 (que já se demonstram incapazes de suportar as demandas sociais atuais) pode agravar o quadro de desigualdade socioespacial. Isso porque às famílias reassentadas

representa uma perda de bem-estar, consequência dos deslocamentos mais longos e do desmantelamento de laços afetivos, culturais e comunitários. Além disso, ao poder público, representa um aumento nos gastos com serviços e equipamentos básicos, como transporte público, segurança, saneamento, educação e saúde. Enfim, gera custos à sociedade em geral, por gerar externalidades negativas, como o aumento dos congestionamentos e da poluição do ar.

Acerca da articulação entre políticas, compreenderam-se dois pontos principais da análise da política de mobilidade urbana do município do Rio: 1) assim como foi o caso com o MCMV (e mesmo o BNH) objetiva-se a injeção de capitais no setor da construção civil, através dos projetos de infraestrutura de transporte e mobilidade, orquestrados por meio de contratos de PPP e OUC; 2) com as obras e as expectativas positivas com os projetos olímpicos, houve valorização imobiliária/fundiária dos imóveis cariocas; destacadamente, aqueles localizados nas principais centralidades da cidade, Centro, Barra da Tijuca e Zona Sul, e os bairros centrais da AP3, próximos ao metrô e aos corredores BRT.

Assim, depreende-se existir uma dualidade no planejamento e na execução da política urbana em tela: uma *desarticulação-articulada*. Em outras palavras, do lado dos ocupantes e consumidores do espaço, essas políticas, ao intensificarem as disparidades socioespaciais, induzirem a periferização da metrópole e a gentrificação nas principais centralidades, aparentam estar desarticuladas. Porém, da perspectiva dos produtores e comerciantes do espaço, estas demonstram-se oportunamente articuladas em favor interesses de empresas privadas em alguns setores; primeiro, à indústria da construção civil (que assume os contratos e obras públicos) e, em sequência, aos agentes imobiliários (que se apropriam da valorização fundiária).

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P.; FARIA, T. C. Mobilidade Residencial Na Cidade Do Rio De Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal. In: XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. **Anais...** Caxambu: ABEP, 1998, p. 421–456.

ABRAMOVAY, R. Anticapitalismo e inserção social dos mercados. **Tempo Social**, v. 21, n. 1, p. 65–87, 2009.

ABREU, M. A. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2006.

ALVES, M. A. S. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O Caso do Setor Automotivo**. Dissertação (Mestrado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

ANDRADE, E. S. J. **Política habitacional no Brasil (1964 a 2011): “do sonho da casa própria à minha casa, minha vida”**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Correio da Cidadania**, v. 30, p. 1–25, 2009.

ASSUMPÇÃO, E. A.; SCHRAMM, F. R. Bioética e habitação: leitura ética sobre as ocupações urbanas no centro do Rio de Janeiro. **Revista Bioética**, v. 21, n. 1, p. 96–105, 2013.

AZEVEDO, S. Vinte E Dois Anos De Política De Habitação Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107–119, 1988.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BAKHTIN, M. M. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2014.

BANISTER, D.; BERECHMAN, J. Transport investment and the promotion of economic growth. **Journal of Transport Geography**, v. 9, n. 3, p. 209–218, 2001.

BASSUL, J. R. Avanços e obstáculos para a implementação do Estatuto da Cidade. In: Congresso 10 anos do Estatuto da Cidade. **Anais...** Porto Alegre, 2011. Disponível

em: [http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul\\_20102011120436.pdf](http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul_20102011120436.pdf). Acesso em: 10 fev. 2017.

BERESFORD et al. O ciclo hermenêutico e dialético e a técnica delphi como proposta metodológica para avaliação da ocorrência de distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho dort. **Fisioter Mov.**, 22(1), p. 103–112, 2009

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, n. 82, 2009.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais...** Belém do Pará: ANPUR, 2007.

BONNET, O. et al. Does housing capital contribute to inequality? A comment on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century. **Sciences Po Economics - Discussion Papers 2014-7**, 2014. Disponível em: <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/30nstiku6-69glbr66l6n7mc2oq/resources/2014-07.pdf>. Acesso em: 25 de mar. de 2017.

BRAGA, R. C. D. Q.; NASCIMENTO, D. M. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 98–110, 2009.

BRASIL. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 1964.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 76.149**, de 22 de agosto de 1975. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 1975.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 1992.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 694/1995**, de 29 de junho de 1995. Câmara dos Deputados, Poder Legislativo, Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.649**, de 27 de maio de 1998. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.536**, de 20 de dezembro de 2002. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.665**, de 03 de abril de 2003. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683** de 28 de maio de 2003. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124**, de 16 de junho de 2005. Presidência da República – Casa Civil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 615/2009/SAG**, de 2007. Congresso Nacional – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, Brasília, 2007. Disponível em: <http://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/#http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11012016-145212/pt-br.php>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1.687/07**, de 2007. Congresso Nacional – Subchefia de Assuntos Parlamentares, Poder Legislativo, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977**, de 07 de julho de 2009. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 2009b.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **Balanço 4 anos 2007-2010**. Comitê Gestor do PAC, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/publicacoes-nacionaishttp://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/publicacoes-nacionais>. Acesso em: 05 de dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.587**, de 3 de janeiro de 2012. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **Balanço 4 anos – 11º Balanço Completo do PAC 2 – 2011-2014**. Comitê Gestor do PAC, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/publicacoes-nacionaishttp://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/publicacoes-nacionais>. Acesso em: 05 de dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **PAC 3º Balanço – 2015-2018**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, 2016.



Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/publicacoes-nacionais>: Acesso em: 05 de dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 93, de 08 de novembro de 2016. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html). Acesso em: 20 jul. 2016

BURGOS et al. O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas. **Desigualdade e Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, v. 11, p. 49–98, 2011.

CANO, I. (Org.). **‘Os donos do morro’: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – LAV-UERJ, 2012. Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

CARDOSO (Org.), A. L. A. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles - Letra Capital, 2013.

CARDOSO et al. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO (Org.), A. L. A. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles - Letra Capital, 2013, p. 146-160.

CARDOSO, A. L. A.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO (Org.), A. L. A. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles - Letra Capital, 2013, p. 17-66.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. D. S. Habitação De Interesse Social: Política Ou Mercado? Reflexos Sobre a Construção Do Espaço Metropolitano. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, p. 1–21.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário. In: RIBEIRO, L. C. (org.). **Rio de Janeiro: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 320-353.

CASTRO, C. M. P. de. A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90. In: IX Encontro Nacional da ANPUR. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.

CAVALCANTI, M. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da “PACificação”. **Dilemas**, v. 6, n. 2, p. 191–228, 2013.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CERVERO, R. Transit-induced accessibility and agglomeration benefits: a land market evaluation. Working Paper nº 691, **Institute of Urban and Regional Development**, Berkeley, 1997.

CHACUR, M. R. P. **Correlação entre mobilidade urbana e desigualdade social: um estudo de caso da região metropolitana do Rio de Janeiro**. Monografia (Graduação em Economia), Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

CONCESSIONÁRIA DO VLT CARIOCA. **Demonstrações Financeiras Referentes ao Exercício Findo em 31 de dezembro de 2016 e Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Financeiras**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://vltrio.rio/site/wp-content/uploads/2017/03/VLT\\_Dezembro2016\\_02.pdf](http://vltrio.rio/site/wp-content/uploads/2017/03/VLT_Dezembro2016_02.pdf). Acesso em: 05 de fev. 2017.

COSTA, R. H. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, A.; FIGUEIREDO, L. (Orgs.). **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 109-128. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/plugin-file.php/1894541/mod\\_resource/content/0/02%20COSTA.%20Principios%20de%20direito%20urbanistico%20na%20CF88.pdf](https://edisciplinas.usp.br/plugin-file.php/1894541/mod_resource/content/0/02%20COSTA.%20Principios%20de%20direito%20urbanistico%20na%20CF88.pdf). Acesso em 15 set. 2016.

CRESWELL, J. W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. 3ª ed. Los Angeles: Sage Publications, 2009.

MELLO, M. A. D. S.; CUNHA, N. V. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. **Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**, v. 4, n. 3, p. 371–401, 2011.

DAGNINO, R.; DIAS, R. A Política de C & T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 6, n. 2, p. 373–403, 2007.

DURAN, R. F. **Transporte, Espacio y Capital**. Madrid: Editora Nuestra Cultura, 1980.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2015.

FELDMAN, S. O Arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. In: XI Encontro da ANPUR. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2012.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2016.

FURTADO, B. A.; NETO, V. C. L.; KRAUSE, C. Nota técnica - Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). **Nota Técnica**, n. 1. Rio de Janeiro, IPEA, p. 1-20, 2013.

GALIZA, H. R. S.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. Grandes eventos, obras e remoções na cidade do Rio de Janeiro, do século XIX ao XXI. In: II Mega Eventos e a Cidade: Conferência Internacional. **Anais...** Rio de Janeiro: ETTERN/IPPUR/UFRJ, 2014.

GOMES, R. et al. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). 4ª ed. **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. p. 185-221.

GOMIDE, A. D. Á. Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **IPEA – Texto para Discussão**, n. 1334, p. 1-25, 2008.

GONÇALVES, J. P. Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente. **CEPAL**, Serie Financiamento del Desarrollo, n. 62, 1997. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/1136-2/5259/S9700668\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/1136-2/5259/S9700668_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

GUGLIELMI, P. M. C. **Habitação, Ordem e Progresso. A Política Habitacional Brasileira, a Legitimação do Regime e a Acumulação Capitalista**. Monografia (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1986.

GUIMARÃES, R. C. V. **Barra da Tijuca e o Projeto Olímpico: a cidade do capital**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

GUSSI, A. F. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 29–37, 2008.

HADJIMICHALIS, C. The geographical transfer of value: notes on the spatiality of capitalism. **Environment & Planning D: Society & Space**, n. 2, p. 329–345, 1984.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HEGEL, G. W. F. **Enciclopédia das ciências filosóficas: em compêndio: volume I: a ciência da lógica**. 3ª ed. [Tradução Paulo Meneses com a colaboração do Pe. José Machado]. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HENRIQUES, R.; RAMOS, S. UPPs Social: Ações Sociais para a Consolidação da Pacificação. In: URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Rio: a hora da virada**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011.

IANNI, O. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: EDUSC, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO DE MOBILIDADE E TRANSPORTES TERRESTRES (IMTT). **Guião orientador: Acessibilidades, mobilidade e transportes nos planos municipais de ordenamento do território**. Portugal, Lisboa, IMTT - Gabinete de Planeamento, Inovação e Avaliação (GPIA). Disponível em: <<http://www.imt-ip.pt>>. Acesso em: 08 out. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A Mobilidade Urbana no Brasil - Infraestrutura Social e Urbana no Brasil subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Comunicados do Ipea - Série Eixos do desenvolvimento Brasileiro, nº 94, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525\\_comunicadoipea94.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea94.pdf). Acesso em: 19 de nov. de 2015.

\_\_\_\_\_. **A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Comunicados do Ipea nº 128, 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106\\_comunicadoipea128.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicadoipea128.pdf). Acesso em: 15 de fev. de 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Textos para Discussão**, n. 1853. Rio de Janeiro, IPEA, p. 1-50, 2013.

JUNIOR, H. M.; JUNIOR, J. G. Distribuição dos empregos formais na cidade do Rio de Janeiro em 2008: uma análise espacial. **Coleção Estudos Cariocas**, p. 1-26, 2011.

LAGO, L. C. Divisão Sócio-Espacial e Mobilidade Residencial: reprodução ou alteração das fronteiras espaciais? In: XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. **Anais...** Campinas: ABEP, 2000, p. 1-18.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITÃO, G.; ARAUJO, H. Quando O Futuro Repete O Passado: Uma Análise Dos Conjuntos Habitacionais Produzidos Pelo Programa Minha Casa/Minha Vida Na Cidade Do Rio De Janeiro. **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo: X Seminario Investigación Urbana y Regional**, p. 1–12, 2013.

LEITE, M. P. Entre a “guerra” e a “paz”: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. 4, p. 625–642, 2014.

LIPIETZ, A. **Le Capital et son Espace**. Paris: Maspero, 1977.

MANDEL, E. Capitalism and Regional Disparities. **Southwest Economy and Society**, n. 1, p. 41-47, 1976.

MARCONDES, N. A. V.; BRISOLA, E. M. A. Análise Por Triangulação de Métodos: Um Referencial Para Pesquisas Qualitativas. **Revista Univap**, v. 20, n. 35, p. 201–208, 2014.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 121-192.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. IPEA: **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, n. 12, p. 211-220, 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf). Acesso em: 15 out. 2016.

MARTINEZ, L. M. G. **Financing public transport infrastructure using the value capture concept**. Tese (Doutorado em Transportes), Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.

MARTINS, J. **O Papel Oculto do Transporte no Espaço Subdesenvolvido**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes), COPPE/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

MARTINS, J. A.; CHACUR, M. R. P.; NUNES, N. L. DE A. Tomada de Decisão no Licenciamento Ambiental da OUC Porto Maravilha/ RJ Sob a Ótica da Avaliação Estratégica e da Análise Hierárquica Multicritério. **Economic Analysis of Law Review**, v. 7, n. 2, p. 387–416, 2016.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política, livro 1, vol. 1, O Processo de Produção do Capital** [1867]. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 32ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MASON, R. O. A Dialectical Approach to Strategic Planning. **Management Science**, v. 15, n. 8, p. B-403-B-414, 1969.

MATTAR, F.; CHEQUER, J.; DIAS, M. UPP: Tecendo discursos. **Democracia Viva** (IBASE), nº 45, p. 72-79, 2010.

MATTOS, R. C. Remoções de favelas na cidade do Rio de Janeiro: uma história do tempo presente. **Revista Outubro**, v. 21, p. 1–20, 2013.

MINAYO, M. C. S. Introdução. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. p. 19-52.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Caderno MCidades Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/Cadernos+MCidades+1-+Politica+Nacional+de+Desenvolvimento+Urbano>. Acesso em: 13 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho das Cidades. **Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005**, 2005. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/.../resolucao-34-2005.pdf>. Acesso em: 15 de jul. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: [https://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivo-sSEMOB/cartilha\\_lei\\_12587.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivo-sSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf). Acesso em: 13 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>. Acesso em 17 dez. 2015.

MONIÉ, F.; SILVA, V. S. O Projeto “Porto Maravilha” e a transformação espacial da Zona Portuária do Rio de Janeiro. **Revista Transporte y Territorio**, v. 12, p. 110–126, 2015.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação. **Etc..., Espaço, Tempo e Crítica**, v. 1, n. 4, p. 71–96, 2007.

MONTEIRO, C. O. **Análise da valorização imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: foco nos bairros de Copacabana, Ipanema e Leme**. Monografia (Graduação em Engenharia Civil), Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MOTA, J. C. Uma Análise da Criação e da Atuação do SERFHAU. In: XII Encontro da ANPUR. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.

MOTTA, L. D. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. 2010. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA Luana - A questao da habitacao no Brasil.pdf>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

MOURA, I. B. **BRT TransOeste: análise de indicadores espaciais visando à mobilidade e o desenvolvimento urbano sustentáveis**. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Urbana e Ambiental), Departamento de Engenharia Civil, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2014.

NETO, V. C. L. Desenvolvimento Orientado Ao Transporte: O Potencial De Aplicação Pela Companhia. **IPEA: boletim regional, urbano e ambiental**, p. 113–121, 2011.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, p. 85–98, 2012.

OLIVEIRA, M. J. S. **Do discurso dos Planos ao Plano discurso: PDLI - Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Campina Grande 1970-1976**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

OSORIO, M.; VERSIANI, M. H. O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 2, p. 188–210, 2013.

OSTRY, J. D; LOUNGANI, P.; FURCERI, D. Neoliberalism oversold? **Finance & Development**, p. 38-41, 2016.

PAULSTON, R. G. Evaluation reflections. **Studies in Educational Evaluation**, v. 6, p. 301–327, 1980.

PEREZ, P.; MARTINEZ, F., ORTUZAR, J. Microeconomic formulation and estimation of a residential location choice model: implications for the value of time. **Journal of Regional Science**, 43 (4), 771–789, 2003.

PERO, V.; FONTES, A.; FERRAZ, C. Desigualdade de renda e mercado de trabalho  
Conceito de heterogeneidade estrutural. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 3, p. 27–48, 2013.

PERO, V.; MIHESSEN, V. Mobilidade Urbana e Pobreza no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: **BNDES**, Working paper n. 46, 2012.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Vitruvius - Arqutextos**, 2009. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/10.109/50>. Acesso em: 10 de dez. de 2016.

RIBEIRO, M. G. Bem-estar urbano das metrópoles brasileiras 25 anos depois da promulgação da Constituição Cidadã. **Revista E-metropolis**, v. nº14, n. 4, p. 08-31, 2013.

REIS, A. S. **Gestão Da Mobilidade Como Projeto Pedagógico: Do Modelo Europeu a Inexistência no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – COPPE/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. **O Social em Questão**, v. Ano XVI, n. no 29, p. 23 – 42, 2013.

RIO DE JANEIRO (Cidade). **Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_ (Cidade). **Lei Complementar nº 105, de 22 de dezembro de 2009**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_ (Cidade). Procuradoria Geral do Município. **Lei Orgânica do Município**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei Organica MRJ comaltdo205.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei%20Organica%20MRJ%20comaltdo205.pdf). Acesso em: 20 out. de 2016.

\_\_\_\_\_ (Cidade). **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro: 2013 – 2016**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2013a. Disponível em: [http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento\\_estrategico\\_13-16.pdf](http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf). Acesso em: 10 jun. de 2016.

\_\_\_\_\_ (Cidade). Ministério Público do Rio de Janeiro. **Termo de acordo entre o MPRJ, CDURP e Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2013b. Disponível em: <http://rj.rap.gov.br/ouc-porto-maravilha/>. Acesso em: 05 jun. de 2015.



\_\_\_\_\_ (Cidade). **RIO 2016 – Jogos Olímpicos e Legado**. Casa Civil, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4379008/41305-19/RIO2016\\_estudos\\_PORT.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4379008/41305-19/RIO2016_estudos_PORT.pdf). Acesso em: 05 jun. de 2015

\_\_\_\_\_ (Cidade). **Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS) - Produto 3 – Diagnóstico – Volume II: caracterização dos deslocamentos e componentes do sistema de mobilidade**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/pmus/documentos>. Acesso em: 28 out. de 2016.

\_\_\_\_\_ (Estado). Secretaria de Estado de Transportes. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Relatório 9 – Concepções das Matrizes**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1474054/DLFE-59261.pdf/Relatorio0-9ConcepcaodaMatrizOrigemDestino.pdf>>. Acesso em: 20 set. de 2016.

\_\_\_\_\_ (Estado). **Plano Diretor de Transporte da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro – Relatório 4 – Planejamento e Execução das Pesquisas: Parte 3: Diagnóstico da Situação Atual**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=626280>. Acesso em: 20 set. de 2016.

\_\_\_\_\_ (Estado) Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ). **Processo nº 103.717-4/16**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/arquivos/Votos/RMN/160609/10371716.pdf>. Acesso em: 20 out. de 2016.

RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R.; LISSOVSKY, M. Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. **Comunicação do ISER**. Rio de Janeiro, ISER, v. 67, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/961>. Acesso em: 24 mar. de 2017.

RODRIGUES, J. M. Transformações urbanas e a crise da mobilidade urbana no Brasil: hipóteses sobre o caso do Rio de Janeiro no contexto dos megaeventos. **Revista E-metropolis**, v. no14, n. 4, p. 38–51, 2013.

RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, p. 55–73, 2011.

RODRÍGUEZ, D. A.; TARGA, F. Value of accessibility to Bogotá's bus rapid transit system. **Transp. Rev.** 24, 587–610, 2004.

RYAN, S. Property Values and Transportation Facilities: Finding the Transportation-Land Use Connection. **Journal of Planning Literature**, Vol.13, No.4, pp. 412-427, 1999.

SALLES, P. M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. **Vitruvius**, n. 059.12, ano 5, 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>>. Acesso em: 19 maio de 2016.

SAMAJA, J. La combinación de métodos: pasos para una comprensión dialéctica del trabajo interdisciplinario. **Educacion Médico-Social**, n. 26, v. 1, p. 4-34, 1992.

SANTOS, C. N. F. Transportes de massa – Condicionadores ou condicionados? **Revista de Administração Municipal**, v. 24, n. 144, 1977

SANTOS, L. S. Os subúrbios do Rio de Janeiro no início do século XX. **MNEME – Revista de Humanidades**, v. 12, n. 30, p. 257–280, 2011.

SANTOS, M. **Pensando o Espaço do Homem**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS JUNIOR et al. O projeto olímpico da cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre os impactos dos megaeventos esportivos na perspectiva do direito à cidade. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015, p. 409-436.

SANTOS JUNIOR, O. A. Urban common space, heterotopia and the right to the city: reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 2, p. 146–157, 2014.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA (SEMOB). **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável Princípios e Diretrizes Aprovadas no conselho das cidades em setembro de 2004**. Brasília, Ministério das Cidades – SEMOB, 2004 Disponível em: <http://www.observatorioseguranca.org/documentos/METODOLOGIA%202011/Aula%204%202011/Biblioteca%20da%20Secretaria%20Nacional%20de%20Transporte%20e%20Mobilidade%20Urbana/P.N.%20de%20MobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

SILVA, A. L. B. Circulação e ambiente urbano: algumas abordagens na linha dois do metrô do Rio de Janeiro. **Revista ACTA Geográfica**, Boa Vista, v. 5, n. 10, p. 153–167, 2011.

SIMONSEN, M. H. Poupança e crescimento econômico: o caso brasileiro. **Ensaio Econômicos**, EPGE, n.178, 1991.

SOARES, M. P. L.; MIRANDA, J. V. M.; JUNIOR, J. G. Modelo de desempenho socioespacial para o sistema de mobilidade urbana no município do Rio de Janeiro. In: XVI ENANPUR. **Anais...** Belo Horizonte: ENANPUR, 2015, p. 1-17, 2015.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica** [1989]. [Tradução, da 2ª ed. inglesa, de Vera Ribeiro]. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Operacional - Mobilidade Urbana**. TC nº 018.005/2010-1. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92858A587077>. Acesso em: 05 de fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Auditoria Operacional**. TC nº 020.745/2014-1. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A250204B77015039C8B3E42B8E&inline=1>. Acesso em: 05 de fev. 2017.

VAINER, C. **Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos-va-ner-ippur-cidade-de-excecao-reflexoes-a-partir-do-rio-de-janeiro.pdf>.

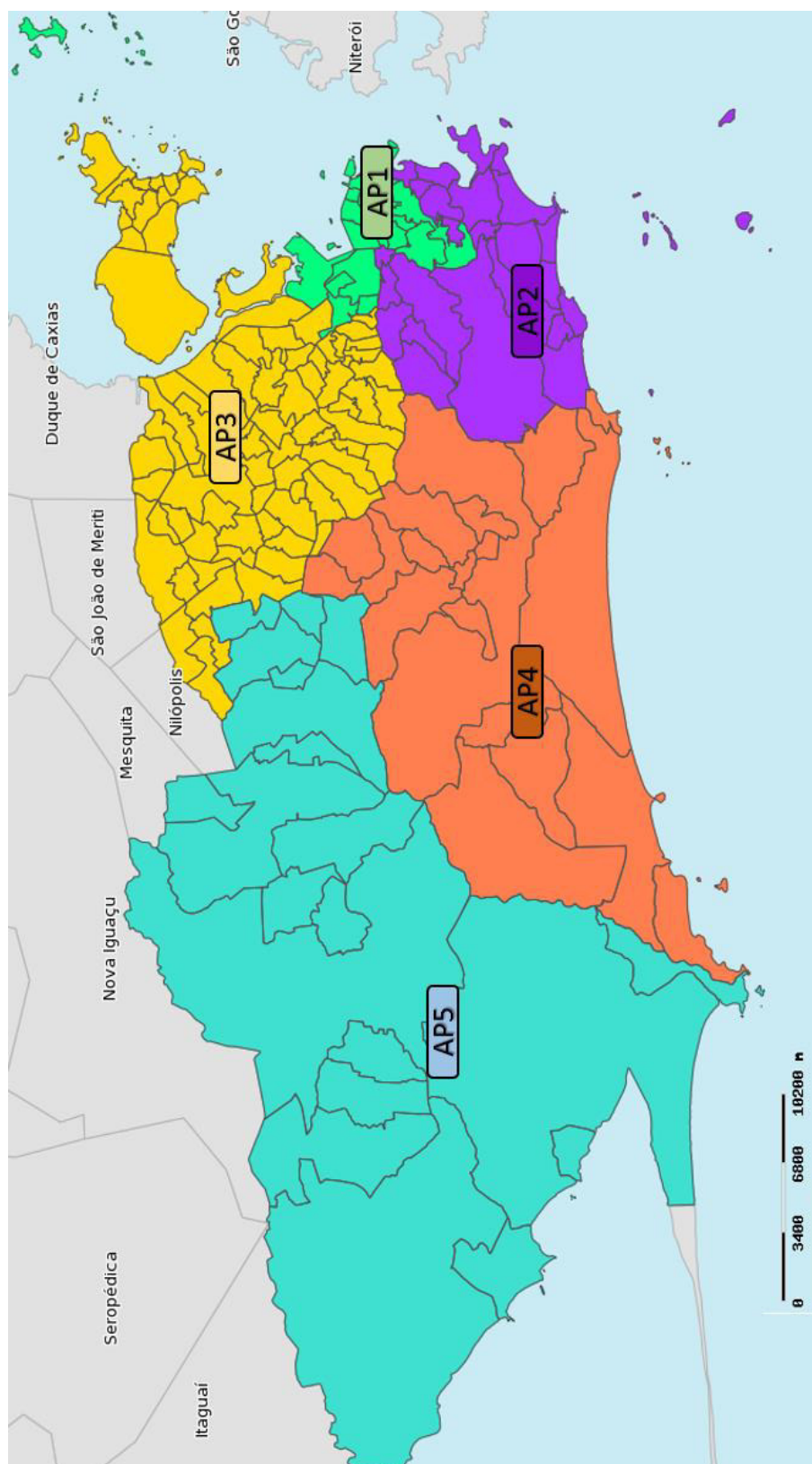
VASCONCELOS, J. R.; JÚNIOR, J. O. C. O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas. **Texto para discussão, n. 410**. IPEA, Brasília, 1996.

VERÍSSIMO, A. A. **Habitação, Emprego, Mobilidade: subsídios para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**, 2012. Disponível em: <http://abeiradourban-ismo.blogspot.com.br/2012/02/habitacao-emprego-e-mobilidade.html>. Acesso em: 15 out. 2016.

YOUNG, C. E. F.; AGUIAR, C.; POSSAS, E. Sinal Fechado: Custo Econômico do Tempo de Deslocamento para o Trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Econômica - Niterói**, v.15, n. 2, p. 9-22, 2013,

## ANEXO

## ANEXO A – Áreas de Planejamento do Rio de Janeiro



Fonte: <http://mapas.rio.rj.gov.br/>

## ANEXO B – Execução orçamentária do MCidades por tema: 2005-2016

Execução orçamentária do Ministério das Cidades: 2005-2016 (valores liquidados, deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2016, em mil R\$)														
Programa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	% do Total
<b>Mobilidade Urbana<sup>1</sup></b>	234.578	271.574	54.410	412	953	116.909	206	5.577	351.164	1.448.837	878.365	163.286	3.524.273	2,38
<b>Habituação<sup>2</sup></b>	667.988	103.919	1.046.564	1.187.492	3.883.049	5.122.955	12.578.579	18.041.938	18.383.659	19.881.884	17.713.333	4.637.805	102.269.271	69,19
<b>Planejamento Urbano<sup>3</sup></b>	244.567	180.677	230.238	109.208	59.818	1.657.069	108.562	1.322.083	9.113	1.424.522	1.506.454	6.983	6.860.305	4,64
<b>Saneamento<sup>4</sup></b>	73.408	68.872	24.328	370.979	838.314	1.320.644	1.817.934	2.062.457	1.875.228	948.237	732.310	219.123	10.147.832	6,87
<b>Pró-Município</b>	1.249.551	1.895.472	11.469	1.798	0	0	0	0	0	0	0	0	2.955.290	2,00
<b>Outros</b>	42.948	42.948	42.948	42.948	1.531.198	8.879.511	5.564.448	2.053.922	2.014.743	974.177	633.838	166.304	21.789.933	14,74
<b>TOTAL</b>	<b>2.540.048</b>	<b>2.372.696</b>	<b>1.586.511</b>	<b>1.790.261</b>	<b>6.113.332</b>	<b>16.897.088</b>	<b>20.070.729</b>	<b>21.485.975</b>	<b>23.643.905</b>	<b>24.655.758</b>	<b>21.462.300</b>	<b>5.193.511</b>	<b>147.812.114</b>	<b>100</b>
<sup>1</sup> No período 2005-2008: "Mobilidade Urbana" + "Nacional de Acessibilidade".														
<sup>2</sup> No período 2005-2008: "Habituação de Interesse Social" + "Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H" + "Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários" + "0909- Operações Especiais: Outros Encargos Especiais", que compreende encargos financeiros variáveis; para este item foram computados apenas os valores destinados às "00AF - Transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR"; à "00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas"; e à "0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes".														
<sup>3</sup> No período 2005-2008: "Drenagem Urbana Sustentável" + "Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano" + "Fortalecimento da Gestão Urbana" + "Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais".														
<sup>4</sup> No período 2005-2008: "Saneamento Ambiental Urbano" + "Resíduos Sólidos Urbanos" + "Serviços Urbanos de Água e Esgoto".														
Fonte: elaboração própria com base em <a href="http://www3.transparencia.gov.br/">http://www3.transparencia.gov.br/</a>														

ANEXO C – Bairros de maior valorização do m<sup>2</sup> para venda no Rio de Janeiro de janeiro de 2008 a dezembro de 2013.

Bairro	Valorização do m <sup>2</sup> (%)	AP	Bairro	Valorização do m <sup>2</sup> (%)	AP
Del Castilho	381,3	3	Bonsucesso	210,2	3
São Cristóvão	336,9	1	Piedade	208,8	3
Santa Teresa	323,9	1	Copacabana	208,1	2
Pilares	316,1	3	Penha	207,6	3
Rio Comprido	308,4	1	Vista Alegre	193,3	3
Glória	294	2	Curicica	191,4	4
Centro	282,3	1	Jacarepaguá	189,4	4
Andaraí	281,9	2	Irajá	184,9	3
Vila Isabel	271,5	2	Meier	182,6	3
Grajaú	268,3	3	Leme	180,8	2
Maracanã	268	2	Madureira	180,4	3
Tijuca	263,1	2	São Conrado	173,8	2
Riachuelo	261	1	Jardim Guanabara	172,5	3
Lapa	249	1	Olaria	166,2	3
Lis de Vasconcelos	242,8	3	Vila Valqueire	163,6	4
Catete	235,6	2	Jardim Botânico	158,4	2
Engenho Novo	230,6	3	Barra da Tijuca	148,1	4
Laranjeiras	224,1	2	Vila da Penha	147,3	3
Engenho de Dentro	223,4	3	Campo Grande	120,9	5
Botafogo	221,8	2	Recreio dos Bandeirantes	120,1	4
Humaitá	221,3	2	Lagoa	119,4	2
Cachambi	217,5	4	Ipanema	102,7	2
Flamengo	213,1	2	Leblon	82,6	2

Fonte: adaptado de Monteiro (2014, p. 30).