

SUMÁRIO EXECUTIVO

Os diversos territórios da cidade metropolitana do Rio necessitam de desenvolvimento urbano e humano, promovidos por iniciativas do Estado, de empresas e da sociedade civil, que estejam orientadas para a redução dos custosos deslocamentos casa-trabalho, compulsórios para grande parte dos seus cidadãos. A primeira nota técnica da Casa Fluminense versa sobre o contexto da descentralização econômica em direção à Baixada e Leste Fluminenses e ao interior do estado, oferecendo diagnósticos e propostas para sua operacionalização. O policy memo, divide-se em quatro partes, sejam elas: contexto, análise, questões-chave e propostas. Boa leitura.

CONTEXTO HISTÓRICO: URBANIZAÇÃO, CAPITALIDADE, CONCENTRAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

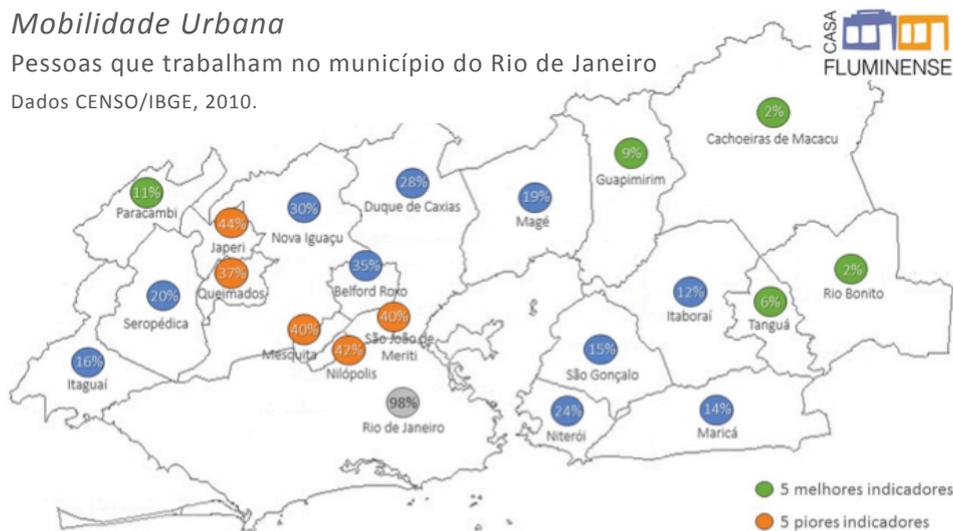
A cidade do Rio de Janeiro foi capital do Brasil durante quase 200 anos, de 1763 a 1960. Esta trajetória fez dela centro político, administrativo, cultural, financeiro e comercial. Por conta do intenso movimento do Porto do Rio, principal do país até a primeira metade do século XX, a construção da infraestrutura urbana em seu entorno serviu para atender a demandas nacionais. Em termos de logística de escoamento, marca fortemente a dinâmica econômica da cidade-estado, centralizando entre o mar e baía de Guanabara toda sua cadeia de serviços, fornecedores e o comércio.

Com a transferência da capital para a Brasília, em 1960, e o declínio dos setores industriais, a economia fluminense sofreu o “esvaziamento produtivo”, bastante documentado nas análises sobre o tema. A partir de tal ruptura, a periferia da Região Metropolitana do Rio (RMRJ) sente a decadência do estado com mais intensidade, dadas a forte dependência econômica com relação ao município-sede e a insustentabilidade do desenvolvimento local e regional, aplicadas à grande população migrante recebida pelo entorno da ex-capital federal (OSORIO, 2014). Atualmente a concentração de oportunidades se mantém na geografia da metrópole, o que explica o intenso fluxo de moradores da periferia metropolitana, como pode ser visto na ilustração.

Mobilidade Urbana

Pessoas que trabalham no município do Rio de Janeiro

Dados CENSO/IBGE, 2010.



Fonte: www.forumrio.org

MAPA DA DESIGUALDADE

Os 21 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2013) avaliados através de indicadores-chave para análise da metrópole na sua totalidade.

A tela ao lado avalia, município a município, a proporção de residentes ocupados, que trabalha na cidade do Rio, retornando diariamente aos municípios de origem. Ilustra-se assim o deslocamento pendular destes cidadãos.

¹ O autor agradece a José Marcelo Zacchi pela inspiração para a confecção da nota e à professora Valéria Pero (IE/UFRJ) pelo auxílio final do texto. Agradecimentos também especiais aos economistas Manuel Thedim (IETS), Robson Silva (UFRRJ) e Bruno Sobral (UERJ) pela participação no “Encontro Casa” sobre o tema, realizado em 29/10/2015, no Instituto Multidisciplinar da UFRRJ, em Nova Iguaçu-RJ. A presente nota se vale ainda da larga contribuição do professor Mauro Osório (FND/UERJ) ao ensino e pesquisa em economia fluminense.

O conjunto de prédios públicos, dos três poderes da república, instalado no local que hoje representa o “centro da cidade” do Rio de Janeiro, bem distante do centro geográfico da metrópole, simboliza a origem da concentração das oportunidades de trabalho, ensino e lazer que vemos. Além disso, historicamente este desenho vem sendo reafirmado pela desproporção dos investimentos aplicados à paisagem urbana desta mesma área, que, combinados com as políticas de remoções de moradia popular praticadas desde o início do século XX, impulsionaram o espraiamento da ocupação na direção da conformação de uma “cidade metropolitana”. Nos limites do município, a expansão urbana se deu primeiramente à norte e à oeste, e no recôncavo da Guanabara, configuraram-se a Baixada e o Leste Fluminenses, formando territórios marginais, à sombra do desenvolvimento social e econômico “carioca”.

Desse modo, a iniquidade na aplicação dos recursos orçamentários do Estado, em boa medida resultantes da falta de planejamento urbano e regional, produziu e produz até hoje uma enorme periferação de contingentes, que se veem dependentes da provisão de serviços e equipamentos ofertados no núcleo. Cada vez maior é, portanto, a dissociação entre o local de moradia e o local de exercício dos direitos básicos, como o posto de trabalho, o que resulta na necessidade de longos deslocamentos pendulares diários, em busca de melhores condições de vida. Não por acaso, o Rio mantém ainda hoje em sua área metropolitana (e no conjunto do estado) indicadores socioeconômicos – não somente em mobilidade urbana, como em termos de emprego e renda, educação, saúde, saneamento, segurança, etc. – significativamente piores do que aqueles das metrópoles e estados vizinhos, e bastante aquém do que seria desejável em um marco de universalidade de acesso a direitos e oportunidades adequados (CASA FLUMINENSE, 2013).

POTENCIAL DE ABSORÇÃO DA MÃO-DE-OBRA LOCAL NA RMRJ (2014)

Os dados de 2014, trazidos na Tabela ao lado sintetizam a histórica concentração dos postos formais de trabalho no município do Rio. Com o percentual de 53,1% da população da RMRJ com idade para trabalhar residindo em seu território, a capital responde por 73,8% do emprego formal da metrópole. Assim, o indicador de “potencial de absorção da mão-de-obra local” revela que mais da metade dos cariocas podem trabalhar na cidade em que moram. Já em Japeri e em Belford Roxo, a capacidade dos municípios em oferecer emprego com carteira assinada para os moradores fica para apenas 10% dos residentes. Niterói e Itaguaí revelam-se “centralidades”.

Município	População	Peso na RMRJ	População em Idade Ativa (A)	Peso na RMRJ	Emprego com carteira assinada (B)	Peso na RMRJ	Potencial de absorção da mão-de-obra local (B/A)
Rio de Janeiro	6.429.923	52,8%	4.756.891	53,1%	2.614.937	73,8%	55%
São Gonçalo	1.025.507	8,4%	767.161	8,6%	119.045	3,4%	16%
Duque de Caxias	873.921	7,2%	631.512	7,0%	172.988	4,9%	27%
Nova Iguaçu	804.815	6,6%	581.336	6,5%	103.366	2,9%	18%
Niterói	494.200	4,1%	374.119	4,2%	193.947	5,5%	52%
Belford Roxo	477.583	3,9%	342.656	3,8%	34.982	1,0%	10%
São João de Meriti	460.799	3,8%	335.535	3,7%	58.460	1,6%	17%
Magé	232.419	1,9%	164.953	1,8%	20.777	0,6%	13%
Itaboraí	225.263	1,8%	164.221	1,8%	50.214	1,4%	31%
Mesquita	170.185	1,4%	124.123	1,4%	16.668	0,5%	13%
Nilópolis	158.288	1,3%	117.149	1,3%	19.817	0,6%	17%
Queimados	141.753	1,2%	100.947	1,1%	22.271	0,6%	22%
Maricá	139.552	1,1%	104.488	1,2%	15.652	0,4%	15%
Itaguaí	115.542	0,9%	83.300	0,9%	35.609	1,0%	43%
Japeri	98.393	0,8%	69.877	0,8%	6.643	0,2%	10%
Seropédica	81.260	0,7%	58.824	0,7%	14.162	0,4%	24%
Rio Bonito	56.942	0,5%	41.626	0,5%	19.958	0,6%	48%
Cachoeiras de Macacu	55.632	0,5%	40.323	0,5%	8.386	0,2%	21%
Guapimirim	54.706	0,4%	39.106	0,4%	5.924	0,2%	15%
Paracambi	48.705	0,4%	37.525	0,4%	5.057	0,1%	13%
Tanguá	31.844	0,3%	23.033	0,3%	4.218	0,1%	18%
RMRJ	12.177.232	100%	8.958.705	100%	3.543.081	100%	40%
ERJ*	16.369.179	(74,4%)	12.019.326	(74,5%)	4.586.790	(77,2%)	38%

► Fonte: Elaboração própria a partir da estimativa da população do IBGE (A) e RAIS/MTE (B), ambos para 2014.

Itaguaí possui na retroárea do porto sua principal fonte de trabalho e renda, induzindo a dinâmica do mercado de trabalho na região, ainda que de maneira sub explorada, aquém de seu potencial, mas que pode ser revisitada a partir da influência do arco metropolitano (OSORIO et al., 2015). Niterói, capital do estado do Rio de Janeiro até a fusão com o estado da Guanabara e a criação da Região Metropolitana do Rio em 1975, recebe atualmente um grande contingente de trabalhadores vindos de São Gonçalo, segundo mais populoso entre os 92 municípios fluminenses. Em termos absolutos, trata-se de um dos maiores fluxos pendulares do país, que totaliza quase 100 mil pessoas diariamente utilizando o eixo rodoviário, único meio disponível (IBGE, 2012). Entre os niteroienses é forte também o deslocamento para o município do Rio, (com a opção das barcas) sendo destino de 24% da mão-de-obra (vide matriz a seguir).

Neste sentido, mas no outro extremo da metrópole, o município de Japeri apresenta uma característica bastante peculiar: do total de moradores que possuem ocupação remunerada, é maior a quantidade de pessoas que sai para trabalhar na cidade do Rio do que a mão-de-obra que trabalha no próprio município de residência. Tal fato, impõe ao município uma das maiores médias de tempo no deslocamento casa-trabalho no mundo (IPEA, 2013), reflexo de haver uma ligação ferroviária com o Rio atrelada à baixa geração de empregos indutores de mão-de-obra em Japeri. Neste sentido, a ausência de cadeias produtivas consolidadas configura boa parte da Baixada Fluminense e do Leste Metropolitano como cidades-dormitórios, para aqueles que necessitam compulsoriamente sair de seus municípios para trabalhar (SOBRAL, 2013). Para tratar destes fenômenos, são necessários planejamento e gestão metropolitanos.

MATRIZ ORIGEM-DESTINO DO DESLOCAMENTO CASA-TRABALHO, NA RMRJ (2010).

Casa/Trabalho	Belford Roxo	Cachoeiras de Macacu	Duque de Caxias	Guapimirim	Itaboraí	Itaguaí	Japeri	Magé	Maricá	Mesquita	Nilópolis	Niterói	Nova Iguaçu	Paracambi	Queimados	Rio Bonito	Rio de Janeiro	São Gonçalo	São João de Meriti	Seropédica	Tanguá
Belford Roxo	48%	-	6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6%	-	-	-	34%	-	3%	-	-
Cachoeiras de Macacu	-	93%	-	-	2%	-	-	-	-	-	-	2%	-	-	-	-	2%	1%	-	-	-
Duque de Caxias	-	-	70%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27%	-	1%	-	-
Guapimirim	-	1%	2%	78%	-	-	-	8%	-	-	-	1%	-	-	-	-	9%	1%	-	-	-
Itaboraí	-	-	-	-	64%	-	-	-	-	-	-	14%	-	-	-	-	11%	10%	-	-	-
Itaguaí	-	-	-	-	-	83%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15%	-	-	1%	-
Japeri	-	-	1%	-	-	-	42%	-	-	1%	1%	-	6%	1%	2%	-	44%	-	-	1%	-
Magé	-	-	8%	1%	-	-	-	70%	-	-	-	1%	-	-	-	-	18%	1%	-	-	-
Maricá	-	-	-	-	-	-	-	-	72%	-	-	10%	-	-	-	-	14%	4%	-	-	-
Mesquita	2%	-	1%	-	-	-	-	-	-	40%	5%	-	10%	-	-	-	38%	-	2%	-	-
Nilópolis	1%	-	2%	-	-	-	-	-	-	1%	48%	1%	4%	-	-	-	41%	-	2%	-	-
Niterói	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	71%	-	-	-	-	23%	4%	-	-	-
Nova Iguaçu	1%	-	1%	-	-	-	-	-	-	1%	1%	-	64%	-	1%	-	29%	-	1%	-	-
Paracambi	-	-	-	-	-	-	1%	-	-	-	-	-	3%	79%	1%	-	11%	-	-	3%	-
Queimados	1%	-	1%	-	-	-	1%	-	-	1%	1%	-	7%	-	50%	-	37%	-	1%	-	-
Rio Bonito	-	-	-	-	2%	-	-	-	-	-	-	2%	-	-	-	91%	2%	1%	-	-	1%
Rio de Janeiro	-	-	0,5%	-	-	0,1%	-	-	-	-	0,1%	0,3%	0,2%	-	-	-	98,5%	-	0,1%	-	-
São Gonçalo	-	-	-	-	1%	0%	-	-	-	-	-	21%	-	-	-	-	15%	63%	-	-	-
São João de Meriti	1%	-	6%	-	-	-	-	-	-	-	1%	1%	2%	-	-	-	38%	-	51%	-	-
Seropédica	-	-	-	-	-	6%	-	-	-	-	-	-	1%	1%	-	-	19%	-	-	71%	-
Tanguá	-	-	-	-	11%	-	-	-	-	-	-	6%	-	-	-	9%	4%	5%	-	-	63%

► Fonte: Casa Fluminense a partir de MIHESSEN (2014), baseado em dados do Censo de 2010, do IBGE.

No aspecto legislativo do tema, somente no ano de 2014 o Governo do Estado inicia o processo de criação de uma Agência de Gestão Metropolitana, que a partir de 2015 passa a coordenar a confecção de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano para o Rio. Vislumbra-se com este movimento, a consolidação de uma instância ativa e de mecanismo de planejamento para fomentar a cooperação entre prefeituras, governo do estado e sociedade civil em torno dos destinos comuns na metrópole. Retomar a reflexão e a incidência sobre um Rio “inteiro” reserva enormes desafios.

QUESTÕES-CHAVE

- Que políticas precisam ser adotadas para promover a descentralização econômica no Rio, com quais novos polos principais em vista?
- O que será preciso aprimorar nas políticas de regulação urbana, moradia e transportes em função disso?

As duas perguntas norteadoras da abordagem sugerida nesta Nota Técnica resumem o desafio de reordenar o desenvolvimento econômico e social da metrópole, buscando não somente indicar para onde se deseja vê-lo expandir, mas sobretudo para onde será necessário adensá-lo. Para tanto, a infraestrutura urbana deve estar orientada para promover acesso equitativo às oportunidades no território, reduzindo suas desigualdades socioeconômicas. Na contramão deste sentido, os programas habitacionais voltados aos interesses sociais têm produzido habitação em áreas desconexas, o que impõe aos moradores barreiras ao usufruto pleno da cidade.

Sendo assim, no pilar de promoção da igualdade, perseguido pela Casa Fluminense, é imprescindível a ampliação do fomento à criação de oportunidades econômicas descentralizadas, com incentivos e suporte a pequenas e médias empresas, apoio ao empreendedorismo local e expansão de oportunidades de qualificação profissional. No eixo do desenvolvimento sustentável, as cidades devem ser integradas e diversas. Núcleos urbanos de usos múltiplos, conjugam oportunidades de trabalho, moradia e lazer. Espaços metropolitanos com variados polos econômicos, reduzem demandas de mobilidade e favorecem a geração de renda e a qualidade de vida dos seus moradores.

PROPOSTAS

a) Articulação de políticas de regulação urbana, desenvolvimento econômico e moradia, de modo a favorecer a integração e proximidade entre espaços de trabalho, residência e lazer, promovendo a qualidade de vida e a democratização de oportunidades em todo o espaço da metrópole.

• *Planejamento urbano que identifique e invista em polos e setores econômicos, que irão gerar emprego e renda na Baixada e Leste Fluminenses, fomentando as iniciativas e o empreendedorismo já existentes, respeitando a cultura local.*

b) Consolidação e implantação de planos estratégicos para os entornos do Arco Metropolitano, do Comperj e do Porto de Itaguaí, trabalhando para que possam favorecer a descentralização de oportunidades econômicas, em lugar da expansão predatória.

• *Política de adensamento produtivo por região do estado, através de fomento às potencialidades locais e vocações regionais, viabilizado por orçamento territorializado em todos os níveis e a Integração dos Planos Plurianuais, municipais e estadual.*

c) Retomada do programa de despoluição e revitalização da Baía da Guanabara, revigorando-a como elemento nuclear e integrador do espaço metropolitano.

• *Política de saneamento básico que dê conta da universalização dos serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo em toda metrópole, de modo que a baía possa ser ocupada como espaço de turismo, lazer, transporte e geração de renda.*

d) Recuperação da malha de trens urbanos como eixo fundamental de mobilidade na metrópole, conjugando seu aprimoramento essencial com as melhorias nas estações, impulsionando a economia local e a integração intermodal com uso de transportes ativos.

• *Condicionamento de investimentos públicos no setor à existência de planos integrados de mobilidade e afirmação do transporte como direito social a partir da adoção de novos mecanismos de financiamento para a melhoria dos serviços e a redução de tarifas.*

e) Fortalecimento das políticas de revitalização da Av. Brasil e seu entorno, combinando os investimentos na infraestrutura física e implantação do BRT com a expansão de esforços de atualização da legislação urbanística, aprimoramento da segurança pública, programas habitacionais, equipamentos culturais e educacionais, além de incentivos econômicos ao longo da via.

• *Política na área de educação, qualificação profissional e inovação na periferia da RMRJ e Área de Planejamento 5 do município do Rio de Janeiro (Realengo, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba) e uso de suas universidades públicas como âncoras.*

f) Ampliação de oportunidades habitacionais no eixo histórico da capital - Centro, Região Portuária e Zona Norte - articulando-as aos incentivos à revitalização urbana e econômica e prevenindo a expulsão de moradores para as periferias em função das pressões imobiliárias sobre essas áreas.

• *Projeto de revitalização que vá além de intervenções urbanísticas, para evitar a expulsão de populações de baixa renda e para valorizar diretamente o que há de história e especificidade em cada localidade, gerando empregos para a população residente nas atividades associadas às expressões artísticas e cultura local, ao turismo e ao comércio de rua.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASA FLUMINENSE. Agenda Rio 2017. Rio de Janeiro, agosto de 2014.

IPEA. TD 1813 - Tempo de Deslocamento Casa - Trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças Entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo. Rafael Pereira e Tim Schwanen – Brasília, 2013.

MIHESSEN, V. Mobilidade urbana e mercado de trabalho no rio de janeiro metropolitano. Dissertação de Mestrado – PPGE/UFF, Niterói, 2014.

OSORIO, M. (org.) A capacidade indutora dos serviços no estado do Rio de Janeiro. SEBRAE/RJ, Rio de Janeiro, 2014.

OSORIO, M.; MELO, L.; VERSIANI, M.; WERNECK, M. Uma agenda para o Rio de Janeiro. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2015.

PERO, V.; FONTES, A.; FERRAZ, C. Desigualdade de renda e mercado de trabalho na metrópole e no interior do Rio de Janeiro. Cadernos de Economia fluminense. n.3, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, R. Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2012.

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



► Estação de Queimados, manhã de problemas no ramal Japeri. Foto: Luan Costa.