



XV SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO  
A Cidade, o Urbano, o Humano Rio de Janeiro, 18 a 21 de setembro de 2018

## A CIDADE DE NITERÓI: POLÍTICA URBANA, VALORIZAÇÃO DO SOLO E HABITAÇÃO.

### EIXO TEMÁTICO: VILAS E CIDADES, URBANIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO

Rafael Carvalho Drumond Pereira

Geógrafo, mestrando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFF)

Pesquisador Colaborador no Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU/UFF)

### RESUMO

Este artigo apresenta algumas reflexões sobre como o espaço socialmente produzido de forma fragmentada, garantiu formas e usos distintos no que diz respeito ao acesso à terra na cidade, expressa na estratificação social. Os conflitos derivados da capacidade desigual que cada grupo social possui para resolver o problema de *como* e *onde* morar estabelecem o ponto de partida para a compreensão da organização espacial da cidade, fruto da permanente tensão entre os interesses do capital e as necessidades da sociedade como um todo. Nesse sistema de disputa o que está em jogo é o processo de apropriação do espaço e as práticas dos agentes que atuam no quadro do sistema capitalista. Nesse contexto, a cidade de Niterói (RJ) foi tomada como objeto de estudo na elaboração de uma breve reflexão sobre as condições de moradia, projetando uma espacialização das classes sociais no espaço urbano. A ideia é mostrar como a dimensão simbólica foi apropriada pelo mercado imobiliário para engendrar um acelerado processo de valorização do solo, que exclui grande parte da população do acesso à terra urbanizada para fins de moradia. Assim, a reflexão tentará desvendar como esse conflito se manifesta em um município com elevados índices sociais e significativa parcela da sociedade vivendo em assentamentos informais.

**PALAVRAS-CHAVE:** política urbana, terra urbana e moradia.

# THE CITY OF NITERÓI: URBAN POLICY, VALUATION OF SOIL AND HOUSING

## **ABSTRACT**

*This paper presents some reflections on how the socially produced space in a fragmented way, guaranteed different forms and uses with regard to access to land in the city, expressed in social stratification. The conflicts arising from the unequal ability of each social group to solve the problem of how and where to live establish the starting point for understanding the spatial organization of the city, as a result of the permanent tension between the interests of capital and the needs of society as a whole. In this dispute system what is at stake is the process of appropriation of the space and the practices of the agents that work within the framework of the capitalist system. In this context, the city of Niterói (RJ) was taken as an object of study in the elaboration of a brief reflection on housing conditions, projecting a spatialisation of social classes in urban space. The idea is to show how the symbolic dimension was appropriated by the real estate market to generate an accelerated process of land valuation, which excludes a large part of the population from access to urbanized land for housing purposes. Thus, the reflection will try to reveal how this conflict manifests itself in a municipality with high social indexes and a significant portion of society living in informal settlements.*

KEY-WORDS: urban policy, urban land and housing.

## 1. Introdução:

O debate em torno da questão urbana no Brasil, passa, entre outros aspectos, pela complexa relação entre o mercado de terras e o processo de estruturação das cidades. Os diferentes usos da terra na cidade definem áreas de diferentes tamanhos, formas e conteúdos, criadas em diferentes momentos de tempo e geradas por distintos processos sociais e agentes sociais. Esse complexo conjunto de usos da terra compõe a organização espacial da cidade, que aparece assim como espaço urbano fragmentado (CORRÊA, 1995).

A partir da fragmentação<sup>1</sup> do espaço urbano capitalista é possível considerar uma divisão econômica do espaço e uma divisão social do espaço (CORRÊA, 1995; 2011). A primeira está relacionada com a distribuição espacial das atividades econômicas. A espacialidade de cada atividade específica demanda uma localização no espaço, seja esta determinada pela normativa de zoneamento ou pela proximidade de um mercado consumidor, por exemplo. Já a divisão social do espaço diz respeito às áreas sociais, e caracteriza-se por uma relativa homogeneidade interna e heterogeneidade entre elas. Podendo obedecer critérios de renda, etnia, urbanização etc.

Segundo o professor Roberto Lobato Corrêa (2013),

Há um mosaico social na cidade com distintas formas e conteúdos sociais. O preço da terra, expressão cabal da valorização da propriedade fundiária, e a proximidade dos centros de negócios — área central, subcentros e áreas especializadas —, assim como das áreas de amenidades naturais ou socialmente criadas e das áreas fabris, desempenham papéis importantes na estruturação desse mosaico social. (p.8)

Nesse sentido, o preço da terra urbana exerce papel fundamental na determinação da localização das diversas atividades e funções desempenhadas no espaço urbano. As formas espaciais da cidade são resultado de amplos processos sociais, dentre os quais, a acumulação de capital e a reprodução social têm importância básica.

E o modo como cada indivíduo participa da vida na cidade, dentro de uma perspectiva aberta pelo materialismo dialético, emerge do processo de produção do espaço, fundado na relação capital-trabalho e materializado na instância jurídica da propriedade privada, variando de acordo com o momento histórico (CARLOS, 2008).

A perspectiva adotada neste estudo, portanto, parte da compreensão do espaço urbano como condição tanto da reprodução do capital quanto da vida humana, e de outro como produto das relações históricas e sociais (CARLOS, 2008). Além disso, considera o estudo do espaço urbano como lugar de disputas sociais, ou seja, a partir de um paradigma de conflito, no qual emergem as relações de poder e as lutas de classes (CORRÊA, 1995).

Portanto, este trabalho, através do estudo de caso no município de Niterói-RJ, pretende mostrar como a mudança na agenda política urbana, orientada para a construção de uma imagem associada à qualidade de vida e celebração de seu patrimônio cultural, se revelou na fragmentação do espaço

---

<sup>1</sup> Segundo Lefebvre (2000; 1991), a fragmentação relaciona-se com a divisão espaço em “parcelas, em “lotes”, em “pedaços”. Este processo facilita a dominação e controle do espaço e, em última instância, produz guetos e outras formas sócio-espaciais de isolamento. Logo, pode ser entendida como um instrumento de político, pois “separa para reinar” (BOTELHO, 2007).

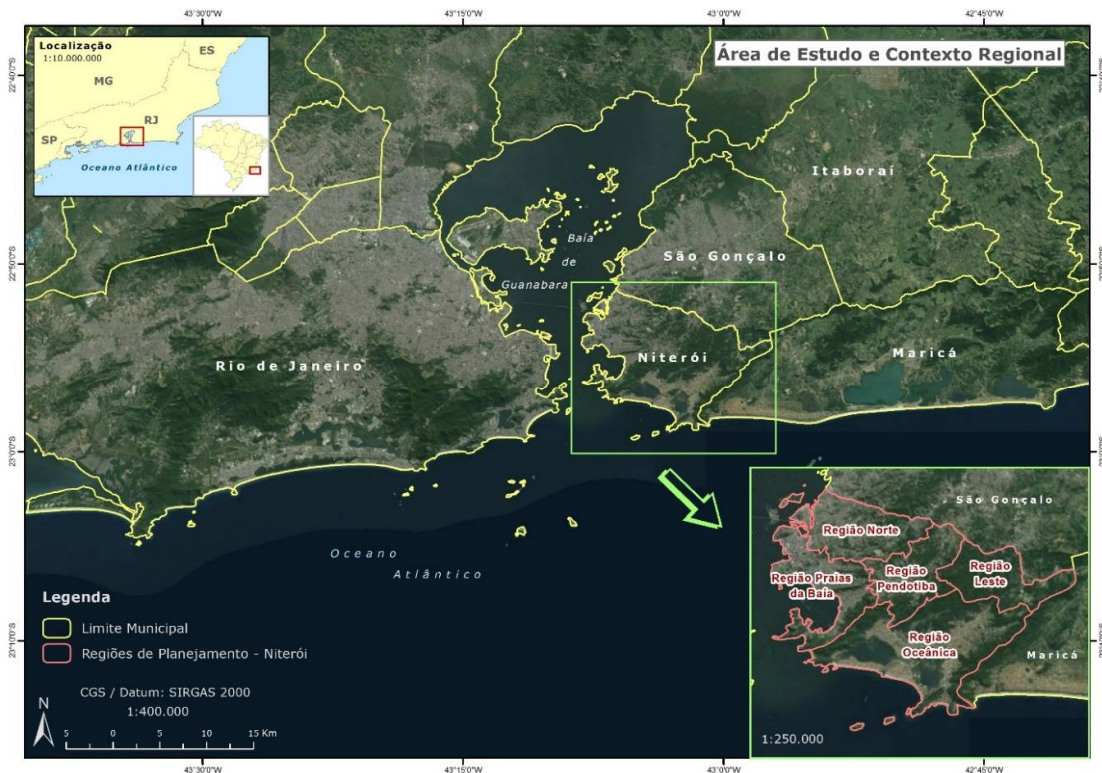
urbano. A ideia é mostrar como a dimensão simbólica foi apropriada pelo mercado imobiliário para engendrar um acelerado processo de valorização do solo, que exclui grande parte da população do acesso à terra urbanizada para fins de moradia. Assim, a reflexão tentará desvendar como esse conflito se manifesta em um município com elevados índices sociais e significativa parcela da sociedade vivendo em assentamentos informais.

## 2. A Cidade de Niterói:

### 2.1 Localização da área de Estudos

O município de Niterói está localizado no Estado do Rio de Janeiro, às margens orientais da Baía de Guanabara, fazendo divisa com Maricá à leste e, São Gonçalo ao Norte. Possui em 2010, segundo dados do IBGE, 487.562 habitantes distribuídos por cinco Regiões de Planejamento (Praias da Baía, Leste, Pendotiba, Oceânica e Norte) e cinquenta dois bairros. Seu território mede 133,916 km<sup>2</sup> e sua população apresenta significativa diversidade no que diz respeito a renda, acesso aos serviços básicos e, conseqüentemente, ao padrão de moradia.

Mapa 1 – Localização da área de estudos



Fonte - Base Cartográfica: IBGE. Produção: DRUMOND, R.

## 2.1 A virada na política urbana

Desde 1834, com a transformação da Província do Rio de Janeiro em Estado, e a elevação do município de Niterói à condição de capital da Província do Rio de Janeiro, até 1975, quando da fusão dos antigos Estados da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro, o município de Niterói teve sua paisagem e história marcados pela proximidade com o Rio de Janeiro, o que influenciou fortemente a sua imagem e representação como cidade até muito recentemente.

Com a perda do status de capital, e a conseqüente mudança desta para o Rio de Janeiro, diminuiu a importância do município no cenário econômico e político do Estado, o que, segundo Oliveira (2011), colaborou para a instauração de um “vazio identitário”, um limbo que perduraria até meados da década de 90, com a ascensão ao poder de Jorge Roberto Silveira, que promoveu uma guinada na política urbana da cidade.

Entre 1989 e 2000, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado nacionalmente por Leonel Brizola, e localmente por Jorge Roberto Silveira, administrou a cidade de Niterói, buscando implementar políticas de cunho social e cultural de impacto na vida da cidade. Além de aprovar a Lei nº 1.157/1992 do Plano Diretor e criar o Programa Médico de Família<sup>2</sup>, essa gestão promove uma política urbana baseada na perspectiva de “forjar uma identidade urbana que possibilitará iniciativas para a construção de uma imagem positiva e de qualidade de vida” (AZEVEDO, 2012).

Segundo Azevedo (2012), observaram-se, neste período, ações de duas naturezas: uma voltada para a valorização dos bens naturais e culturais do acervo urbano e outra direcionada à inovação e elevação dos padrões dos equipamentos culturais construídos. A conjuntura favorável possibilitou uma retomada da consciência cidadã expressa por uma política cultural mais agressiva, concretizada na construção do Museu de Arte Contemporânea (MAC), concebido pelo arquiteto Oscar Niemeyer e inaugurado em 1996. Desde então, a imagem do museu se transformou em símbolo da cidade, servindo para projetar a cidade nacional e internacionalmente e inspirar, posteriormente, o projeto do “Caminho Niemeyer” (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Oliveira (2009),

Este fato foi transformado, pelo grupo de poder, em mote para o marketing político, rapidamente absorvido pelos agentes empresariais que acabariam adotando a imagem do MAC (do Museu de Arte Contemporânea), inaugurado em 1996, como o novo símbolo “oficial” da cidade. Este novo movimento acabou embalando o inconsciente coletivo da população local e re-significando a representação dominante na cidade. De signo de marca indígena e funções complementares à cidade do Rio de Janeiro, Niterói projetar-se-ia internacionalmente nos anos 1990, por meio da obra de Niemeyer. Do local ao global, a cidade seria alçada a uma nova condição, por meio de um city marketing bastante comum a muitas outras cidades do mundo, como a nova face do planejamento urbano (SÁNCHEZ, 2003).

---

<sup>2</sup> O Programa Médico de Família é um programa assistencial de saúde adaptado ao município de Niterói a partir da experiência cubana. Foi instaurado no município em 1992.

Figura 1 – MAC Niterói.



Fonte: <http://leonettipiemonte.org/site/?p=2701>

Acesso em 26/01/2017.

O esforço da administração pública, através de seu poder de organizar o espaço e mediar o complexo de forças de diversos agentes sociais que atuam no espaço urbano, em construir e difundir uma imagem positiva da cidade, associada à ideia de qualidade de vida, expõe sua concepção voltada para a atração de investimentos. Esta lógica de empresariamento urbano pode ser facilmente apreendida quando da inclusão na agenda política de temas como: “atração de novos investimentos”, “bom clima de negócios”; “atividades culturais para reverter o cenário de estagnação econômica”; “estratégias de renovação urbana” etc (HARVEY, 1996). Nesse sentido, a cidade, que em outros tempos, era o lócus das trocas de mercadorias e do comércio, passa a ser, ela mesma, a mercadoria. (VAINER, 2000).

Dentro desse contexto, no qual as cidades vêm se tornando cada vez mais centrais à acumulação de capital e, ao mesmo tempo, atravessadas pelos efeitos da reestruturação produtiva e da flexibilização da acumulação, a celebração da qualidade de vida através da promoção de uma imagem que marque a cidade por seu patrimônio cultural surge como estratégia que confere aos habitantes uma sensação de pertencimento, de cidadania, ao passo que projeta a cidade num cenário mais amplo de competitividade urbana (ACSELRAD, 2001; ARANTES, 2000).

Assim, a ideia de qualidade de vida é aplicada às condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas, evidenciando a importância que vem adquirindo o *city marketing* como instrumental à reorganização econômica do espaço da cidade. Trata-se da produção da imagem da cidade associada a construção de logomarcas urbanas e ao discurso ideológico, por parte dos atores dominantes, reificando tais ações (SÁNCHEZ, 2001).

No caso da cidade de Niterói, sua “logomarca” estaria associada à valorização da cultura e a idealização de uma imagem positiva baseada na celebração da qualidade de vida, materializada pelas obras arquitetônicas monumentais do arquiteto Oscar Niemeyer (Vide Figura 1) e propaganda em torno de sua posição privilegiada no ranking IDHM.

Sánchez (2001) destaca ainda que,

A construção da imagem da cidade está intrinsecamente ligada a representações e ideias. Trata-se, portanto, de uma construção social, subordinada à visão de mundo daqueles que, ao se imporem como atores dominantes nos processos de produção do espaço, também ocupam posição privilegiada para dar conteúdo ao discurso sobre esse espaço. (p.185)

Em outras palavras, a construção da cidade-modelo ou cidade-espetáculo, por si só, revela uma estratégia de intencionalidade dos agentes que comandam a produção do espaço urbano. Esse esforço para transformar a cidade em uma imagem publicitária e projetá-la num ambiente de competitividade global acaba, muitas vezes, influenciando a experiência e o modo de vida da própria população local, na medida em que pode servir de máscara para especulação imobiliária e para grandes empreendimentos que fragmentam ainda mais o tecido da cidade (SANCHEZ, 2001).

Além dos indícios já citados, destacamos que estudos recentes, como Figueiredo (2015), apontam para a relação entre a valorização da terra no município com o discurso do setor imobiliário:

A cidade de Niterói apresenta bons índices socioeconômicos quando comparada ao estado e município do Rio de Janeiro, é apontada com alto preço do metro quadrado, associado comumente pela escassez de ofertas pelo setor imobiliário. No entanto, a pesquisa em questão relaciona essa alta valorização não pelo baixo quantitativo de ofertas, mas sim pelo discurso do setor imobiliário com a construção ideológica auxiliada ao *marketing* da escassez para justificar os altos preços e a intensa verticalização da região Praias da Baía. A produção imobiliária da cidade está inserida na lógica do consumo da mercadoria (solo urbano) de forma estratificada, assim como é a sociedade, dividida em classes. O poder público municipal implementa projetos e legislações urbanísticas que favorecem a extração da renda fundiária urbana que se sustenta na extração de sobrelucros de localização na região Praias da Baía a partir da centralidade e forças de monopólio que permitem ao setor imobiliário inferir preços de monopólio, elevando os preços do solo urbano de determinados bairros. No entanto, o poder público municipal não canaliza recursos para o combate ao acesso desigual e hierarquizado do solo urbano, que desencadeia o processo de segregação socioespacial visualizado pelo crescimento de comunidades nas regiões administrativas da cidade. (p. 161-162)

## 2.2 Caracterização Socioeconômica

Durante a década de 1990, Niterói chegou a ocupar a quarta posição em qualidade de vida no país, segundo os critérios de IDHM<sup>3</sup> (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), utilizado pela ONU (Organização das Nações Unidas) como indicador do nível de desenvolvimento humano, aplicado

---

<sup>3</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira. (Fonte: PNUD)

às cidades brasileiras. Esse fato, naturalmente, foi utilizado, muito habilmente pela administração municipal, associando o sucesso de sua gestão a essa posição destacada no ranking do IDH das cidades. Segundo a tabela 1, é possível notar a posição de destaque do município de Niterói no cenário regional, nas últimas décadas. Atualmente, o município ocupa a sétima posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM, superando inclusive a capital do estado.

Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)			
Municípios	IDHM 1991	IDHM 2000	IDHM 2010
Niterói (RJ)	0,681	0,771	0,837
Maricá (RJ)	0,520	0,637	0,765
Itaboraí (RJ)	0,415	0,553	0,693
São Gonçalo (RJ)	0,543	0,641	0,739
Rio de Janeiro (RJ)	0,639	0,716	0,799

Tabela 1: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Realização: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP).

Em um primeiro momento de apreensão, o crescimento do IDHM parece traduzir uma melhora nas condições gerais de vida da população, contudo, essa lógica de valorização da qualidade de vida pareceu encobrir, durante algum tempo, uma dura realidade: o crescimento urbano desigual da cidade. Pelo fato de retratar uma média para toda a população, o índice pode escamotear a brutal desigualdade de renda e oportunidades no município. Enquanto uma parcela da sociedade concentra poder, riqueza e padrão de vida similar aos países do norte global, outra permanece sem acesso à serviços básicos, infraestrutura urbana e moradia digna.

Similar ao que acontece com o IDHM, a renda per capita também revela distorções na percepção das condições de vida da população. Assim como o IDHM, o índice aponta a média municipal de renda e não reflete a realidade financeira da maioria da população. Essa dimensão desigual da cidade é capturada, em parte, pelo crescimento do Índice de Gini<sup>4</sup> (tabela 2).

Renda e Desigualdade em Niterói-RJ			
	1991	2000	2010
Renda per capita	1.090,93	1.596,51	2.000,29
Índice de Gini	0,57	0,58	0,59

Tabela 2: Renda e Desigualdade em Niterói-RJ.

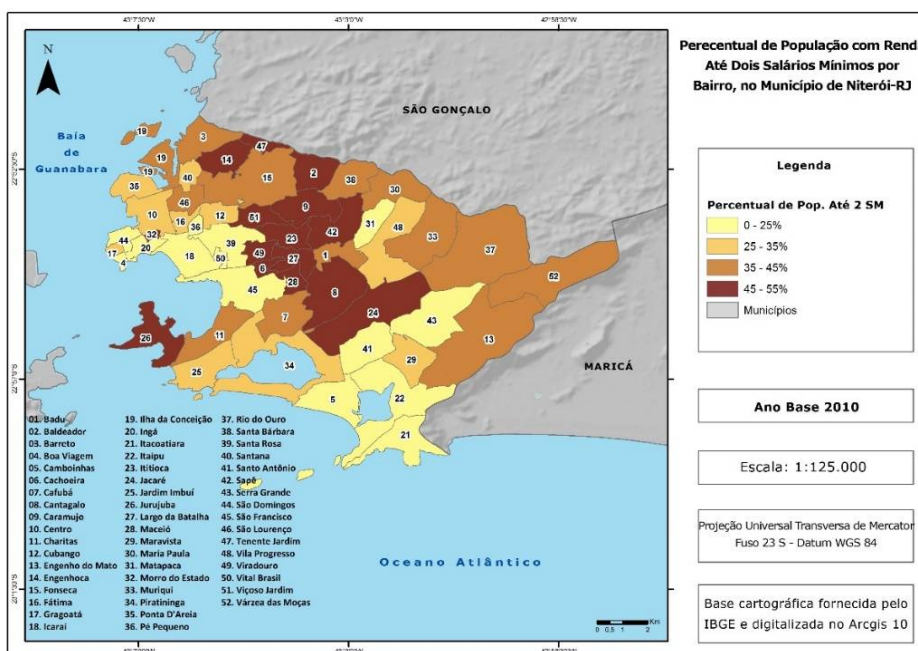
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Realização: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro.

<sup>4</sup> O Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.



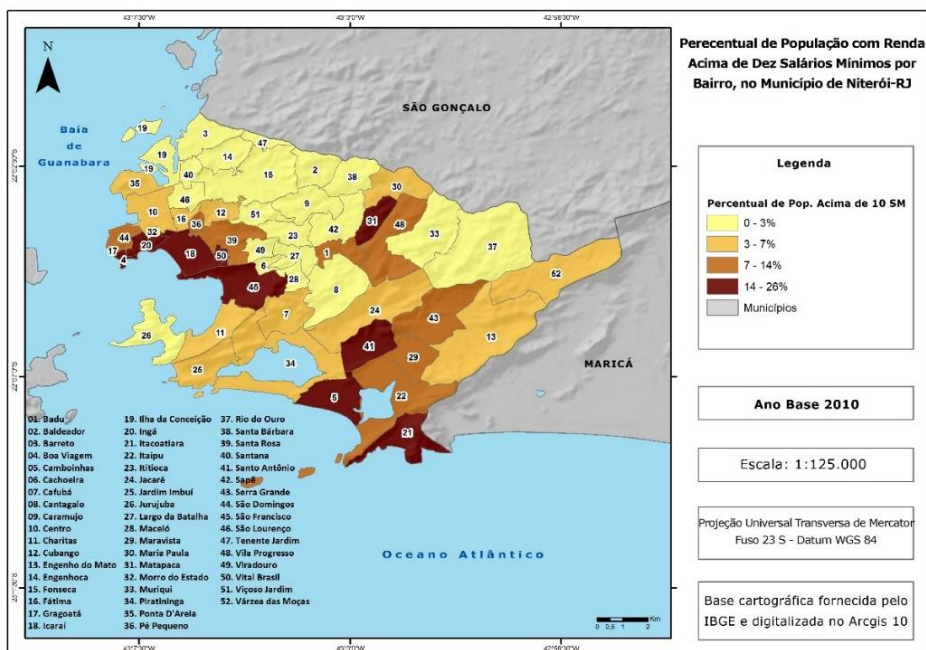
Apesar do alto rendimento per capita do município, de acordo com os mapas 2 e 3, é possível observar que os diferentes estratos de renda têm acesso à porções distintas do território municipal. Nota-se que as regiões Norte, Leste e Pendotiba concentram maior parte da população com renda até dois salários mínimos, enquanto as regiões das Praias da Baía e Oceânica têm, em sua maioria, população com maior poder aquisitivo. Os bairros do Barreto, Engenho, Tenente Jardim, Caramujo, Sapê, Viçoso jardim, Ititoca, Largo da Batalha, Maceió, Cachoeira, Viradouro, Cantagalo, Jacaré e Jurujuba possuem aproximadamente metade de sua população vivendo com até dois salários. E, no extremo oposto, estão os bairros da Boa Viagem, Icaraí, Ingá, São Francisco, Vital Brazil, Matapaca, Santo Antonio, Cambinhas e Itacoatira, com percentual de população entre 14 e 26% com rendimentos superiores a dez salários mínimos.

Mapa 2: Percentual de População com renda até dois salários mínimos por bairro.



Fonte: Base Cartográfica IBGE 2010. Produção: DRUMOND, R.

Mapa 3: Percentual de População com renda acima de dez salários mínimos por bairro.



Fonte: Base Cartográfica IBGE 2010. Produção: DRUMOND, R.

### 2.3 A terra urbana e a moradia

Segundo Villaça (1986), as classes sociais não estão aleatoriamente distribuídas pelo espaço da cidade. A localização dos grupos de renda em determinados bairros da cidade relaciona-se, entre outros aspectos, à diferente capacidade que cada grupo possui de pagar tanto pela casa ou terreno, quanto pelos equipamentos e serviços coletivos. Somente os que desfrutam de determinada renda podem morar nas áreas bem servidas de equipamentos coletivos. Os que não podem pagar, são empurrados para as periferias subequipadas, as áreas suburbanas, as áreas centrais deterioradas e para os loteamentos ilegais (RODRIGUES, 1988).

Nesse sentido, a questão da moradia não se limita somente à casa, sua forma e tamanho. Interessa também a sua localização, sua vizinhança, os serviços e comércio próximos, as distâncias aos locais de emprego. Nessa disputa o que está em jogo é o processo de apropriação do espaço pelas classes sociais e o controle do tempo dispendido nos deslocamentos intra-urbanos e interurbanos (VILLAÇA, 1986).

Carlos (2008) argumenta que:

O uso do solo urbano será disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre os indivíduos e usos. Esse pleito será, por sua vez, orientado pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida. Portanto, a localização de uma atividade só poderá ser entendida no contexto do espaço urbano como um todo, na articulação da situação

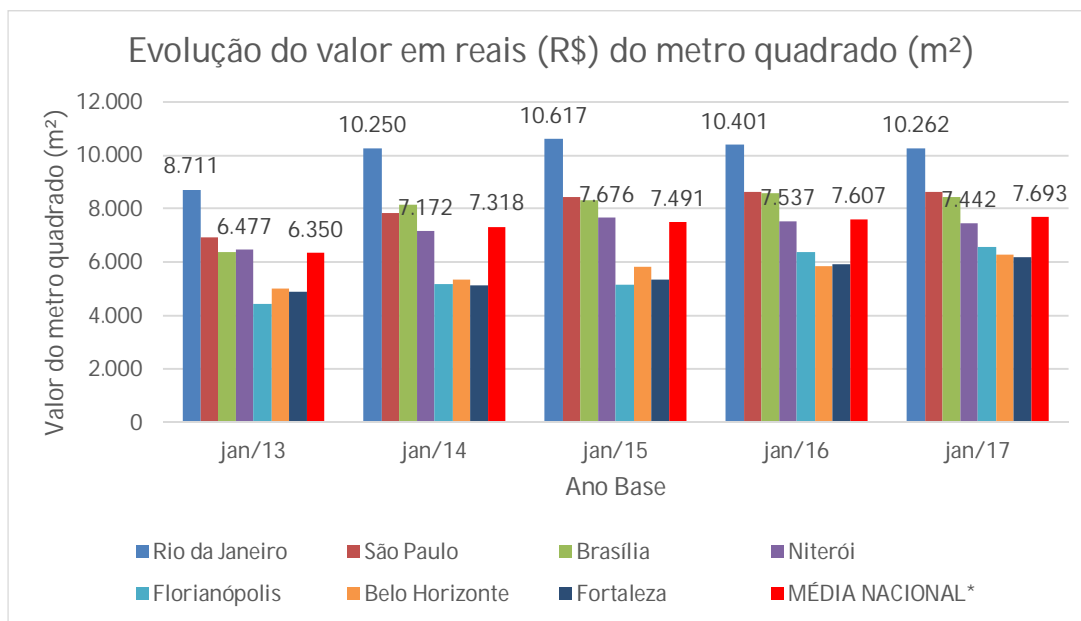
relativa dos lugares. Tal articulação se expressará na desigualdade e heterogeneidade da paisagem urbana. (p. 86-87)

Esta demanda por solo urbano, referente à ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano e à realização de atividades produtivas, de circulação comercial ou de moradia, incide diretamente sobre o seu preço, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo. Assim, o valor do solo urbano pode variar de acordo com as possibilidades de uso que oferece, de acordo com: o sítio ou a localização; a disponibilidade de serviços e infraestruturas; proximidade de mercado consumidor, entre outros (SINGER, 1982).

Um outro componente do alto preço do solo urbanizado praticado no mercado formal de terras tem relação com uma regulação excessiva e excludente, que impõe condições não razoáveis, que dificultam, limitam e até impedem a ocupação do solo pelos pobres. Sem ter acesso ao mercado formal de terras, as famílias de baixa acabam por aderir à informalidade (SMOLKA, 2003).

No caso de Niterói, os altos preços da terra urbanizada podem ser apontados como um fator impeditivo à significativa parcela da população localizar-se nas áreas mais equipadas e com maior disponibilidade de infraestrutura da cidade. O preço médio do metro quadrado no município, de acordo com índice FipeZap<sup>5</sup>, é de R\$7.442,00 (ou U\$ 2.325/m<sup>2</sup>), em janeiro de 2017. Ou seja, um lote hipotético de 125 m<sup>2</sup> na cidade custaria em torno de 930 mil reais (ou U\$ 290.703/m<sup>2</sup>)! Isso significa que, seriam necessários, aproximadamente 26 anos para uma família com renda em torno de três salários mínimos<sup>6</sup> adquirir um terreno urbanizado de 125m<sup>2</sup> na cidade formal.

Figura 3: Evolução do valor em reais do metro quadrado



Fonte: Índice FipeZap. Tabulação: DRUMOND, R.

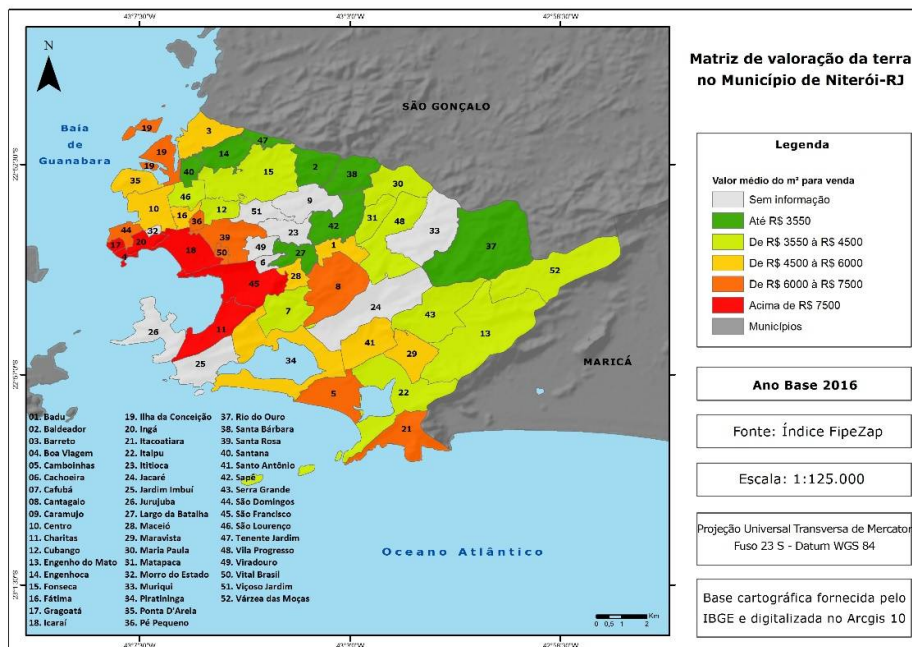
<sup>5</sup> A Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) se uniu em 2010 com o ZAP (um portal de classificados na internet) que possui um volume grande de anúncios, com a estimativa de 600.000 por mês, além desse, utilizam-se mais 300.000 anúncios retirados mais de 13 portais de classificados. Assim a Fipe criou uma metodologia que gerou o Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados, os quais disponibilizam a variação do preço do metro quadrado para 20 cidades brasileiras. Disponível em: <<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/default.asp>>.

<sup>6</sup> Valor em vigor: R\$ 937,00 (a partir de 01/01/2017).

É possível notar ainda, segundo o gráfico (figura 3), que o valor médio do metro quadrado no município de Niterói se manteve acima das capitais estudadas Florianópolis, Belo Horizonte e Fortaleza no período. E, nos anos de 2013 e 2015, ultrapassou a média nacional.

A partir do índice FipeZap foi possível criar um mapa com os valores médios do metro quadrado em cada bairro do município, revelando uma matriz da valoração da terra (referente ao ano de 2016). Para elaboração do mapa (mapa 4) foi feita uma média dos valores de venda de apartamentos e casas em cada bairro considerando as amostras da pesquisa.

Mapa 4: Matriz de valoração da terra



Fonte: Base Cartográfica IBGE 2010. Produção: DRUMOND, R.

A partir das informações contidas no mapa 4, podemos fazer algumas inferências, ainda que preliminares:

- A média foi calculada considerando as amostras, agregando valores para venda de apartamentos e casas. Cabe destacar que há grande variação do número de amostras;
- A Região das Praias da Baía concentra os bairros com valor da terra mais altos. São eles: Ingá, Icaraí, Gragoatá, São Francisco, Boa Viagem e o bairro de Charitas, onde o metro quadrado médio alcança o valor de R\$ 9.122,00;
- Bairros mais afastados do centro como Baldeador, Tenente Jardim, Santa Bárbara, Sapê e Rio do Ouro têm os valores médios mais baixos;
- O valor médio de um determinado bairro pode aparecer mais elevado em relação à oferta daquele tipo de imóvel no bairro. À exemplo, podemos citar o caso do Engenho do Mato, onde o metro quadrado dos apartamentos pode aparecer relativamente elevado (R\$ 5.561,00) pela

- pouca oferta desse tipo de imóvel no bairro. Nesse caso há 14 amostras para os apartamentos e 171 para as casas. O inverso também pode ocorrer;
- e) A grande variação no preço da terra nos bairros pode estar relacionada à diversos fatores, como: disponibilidade de terras, disponibilidade de serviços e infraestruturas, proximidade do centro da cidade, presença de amenidades, entre outros.

A partir das informações de renda e preço da terra, contidas nos mapas 2, 3 e 4 é possível estabelecer uma relação direta entre o valor da terra e o custo da moradia em cada bairro. Assim, a localização das famílias com maior renda coincide em grande parte com os bairros que possuem valores mais elevados de terra urbana.

## **2.4 A informalidade habitacional**

Na maioria das cidades latino-americanas, o acesso à terra urbana se dá por meio da informalidade fundiária e/ou urbanística (ABRAMO, 2003). A cidade de Niterói não é diferente. Significativa parcela da população só tem acesso à moradia mediante informalidade urbana. Ao passo que o mercado imobiliário se apropriou do discurso da qualidade de vida para valorizar partes da cidade e, assim, ampliar seus ganhos, a população que habita as favelas cresceu espantosamente.

De acordo com o levantamento produzido para instituir o Plano Municipal de Habitação, elaborado em 2012, mas que não virou lei, a cidade contava àquela altura com déficit habitacional de 15 mil moradias. São contabilizados ainda, segundo mapeamento realizado pelo NEPHU-UFF<sup>7</sup>, noventa e três (93) assentamentos informais, onde há mais de 40 mil unidades habitacionais que abrigam aproximadamente 168 mil pessoas, perto dos 30% da população municipal.

É interessante notar no Mapa 5 como a maioria dos assentamentos precários se concentram nas regiões das Praias da Baía, Pendotiba e, principalmente na Região Norte. A Região das Praias da Baía tem ocupação mais antiga (década de 1950) e reúne características que atraem tanto a população de maior poder aquisitivo, quanto grupos mais pobres. Além da amenidade de morar em áreas litorâneas, pesa também a localização, que garante fácil acesso ao centro da cidade, ao Rio de Janeiro ou à Região Oceânica. Destaca-se também a grande oferta de comércios e serviços nessa região, e conseqüentemente, postos de trabalho.

A Região Oceânica teve ocupação mais recente, iniciada na década de 1970 e consolidada através dos condomínios horizontais de alto padrão na década de 1980. Apesar de ainda dispor de áreas vazias e menos consolidadas, a Região já possui 25 assentamentos precários que tendem a se expandir, acompanhando a urbanização.

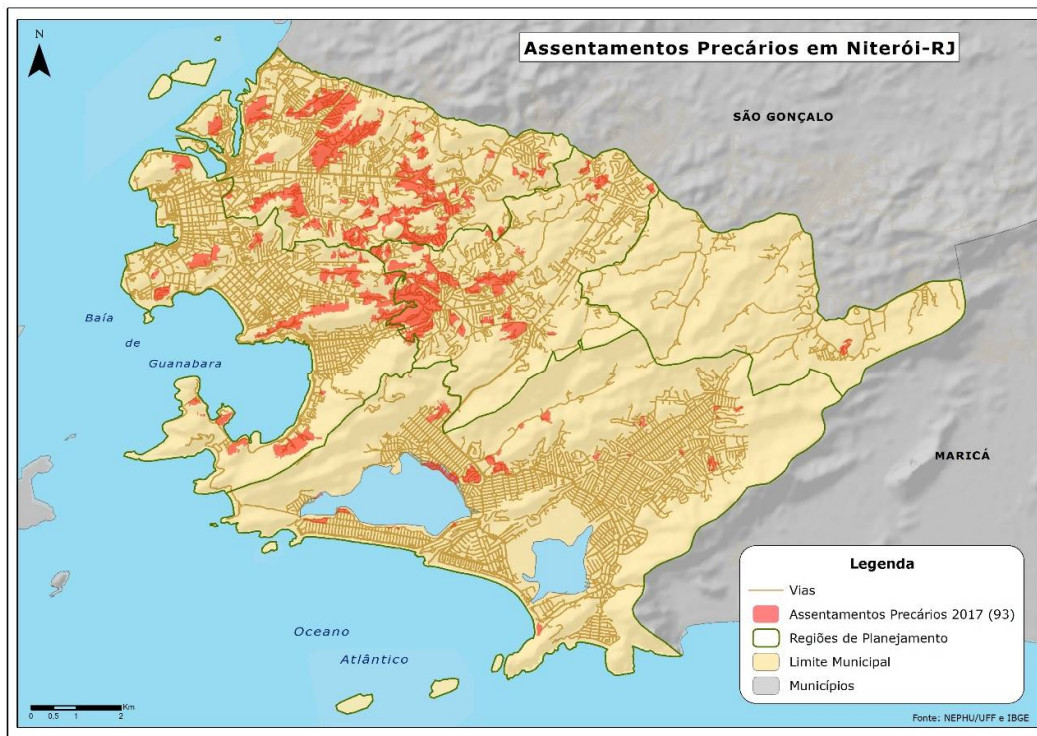
Já a concentração, de aproximadamente 60% dos assentamentos, nas Regiões Norte e de Pendotiba está relacionada à proximidade dos postos de trabalho e, principalmente, à disponibilidade de terra (por menor valor) para ocupação.

---

<sup>7</sup> O Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU/UFF) é um núcleo de extensão universitária da Universidade Federal Fluminense que presta assessoria, desde 1980, à bairros populares ameaçados por remoções forçadas, desenvolvendo em conjunto com os moradores, projetos e planos alternativos, implicando-se diretamente na luta destas comunidades e seus apoiadores pela permanência, respeito aos seus direitos e melhorias de condições de moradia (BIENENSTEIN *et al*, 2017).



Mapa 5: Assentamentos Precários (2017)



Fonte: NEPHU/UFF e IBGE. Produção: DRUMOND, R.

### 3. Considerações Finais

Diante do que foi exposto nos itens anteriores chegamos à conclusão de que a representação ideológica da cidade se constituiu em importante instrumento de poder. A construção simbólica em torno valorização cultural e da qualidade de vida criou instâncias representativas que tornaram a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal. Todavia, essa representação não tem função apenas de encobrir a cidade real em torno de simulacros, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária (MARICATO, 2000).

É importante destacar que a virada na política urbana praticada no município não se configura como única razão responsável pela extrema valorização fundiária que foi descrita. Há uma conjunção de fatores que colaboraram para que essa situação alcançasse tal proporção. Dentre eles, ressalta-se que a transferência da capital para a cidade do Rio de Janeiro, em 1974, e a construção da Ponte Presidente Costa e Silva no mesmo ano, colaborou para intensificação do processo de urbanização do município de Niterói e entorno, influenciando diretamente os preços da terra.

Entretanto, é notável o incremento das atividades imobiliárias na cidade a partir da difusão, pelos atores dominantes, de uma representação simbólica e ideológica que enfatizou a promoção da qualidade de vida. Assim, a Região das Praias da Baía, que concentra a população mais rica da cidade, foi tomada como representação de cidade. A parte foi tomada como todo (VILLAÇA *apud* MARICATO, 2000). De maneira extremamente hábil e cuidadosa, a *práxis* da promoção imobiliária incorporou a retórica oficial da prefeitura para ampliar sua atuação e, conseqüentemente, expandir seus lucros.

Sob esse ponto de vista, o mercado de terras parece exercer papel central na distribuição da população pelo espaço urbano de Niterói, e por conseguinte, na localização das moradias. O alto preço da terra consolidou e estruturou uma organização do espaço desigual, na qual o acesso aos bens, serviços e infraestruturas são mediados pela capacidade de renda que cada grupo possui. A consequência da falta de regulação fundiária gerou uma cidade fragmentada, onde é marcante a segregação residencial.

Um outro ponto relevante no debate sobre a questão fundiária e habitacional nas cidades que, não diz respeito exclusivamente ao município estudado, mas responde à uma conjuntura mais ampla, é a compreensão da reprodução da força de trabalho no contexto das relações capitalistas. Diante da carência habitacional a classe trabalhadora encontra na autoconstrução a única solução para sua moradia no espaço urbano. Na medida em que os salários são mantidos abaixo do custo de reprodução, a autoconstrução, ao generalizar-se, institucionaliza essa baixa de salários e determina o quadro institucional que rege as relações entre capital e o proletariado. É neste quadro de altas taxas de acumulação realizadas com salários deprimidos que devemos inserir a habitação de baixa renda no espaço urbano (BONDUKI e ROLNIK, 1979).

A proliferação dessas moradias autoproduzidas no espaço urbano tem consequências para a organização espacial da cidade e para a vida das pessoas na cidade. Sem entrar no mérito da pauperização e sofrimento do cotidiano de seus moradores, a moradia autoproduzida avança sem limites, com construções à beira de rios e córregos ou com a construção em encostas íngremes, em regiões de preservação, como as áreas de proteção permanente (APP), susceptíveis à movimentos de massa (DENALDI, 2003). Trata-se de um estoque de moradias que, ainda com problemas, merecem atenção e melhorias, para que seus moradores tenham, de fato, acesso ao direito à cidade e à forma de habitar mais digna (BIENENSTEIN, 2001).

Portanto, diante dos dados e argumentações desenvolvidos ao longo deste trabalho, ainda que preliminares, apontam para questões que extrapolam o contexto do município de Niterói, são elas:

- A terra não pode ser assimilada como um fator de produção. É uma mercadoria sem valor, pois seu preço não é definido pelo trabalho na sua produção, mas por economias externas criadas sobretudo pelo poder público. Logo, torna-se necessária a intervenção governamental na sua regulação com o objetivo de corrigir possíveis distorções no uso do solo, como retenção deliberada de lotes, e promover a equidade na distribuição sócio-espacial da riqueza (RIBEIRO, 1981; RODRIGUES, 1988);

- O espaço da cidade capitalista não pertence aos seus habitantes e não é modelado em função de seus interesses, senão de complexos acordos, muitas vezes contraditórios, de uma série de agentes concretos que produzem e consomem o espaço;

- A sociedade capitalista está fundamentada nas lutas de classe e na contradição entre a produção espacial coletiva e a apropriação privada. Nesse sentido, o espaço é *condição* da reprodução do capital e do modo de vida humano e, ao mesmo tempo, *produto* das relações sociais e históricas (CARLOS, 2008);

- A produção de moradia no âmbito do mercado formal tem como prioridade quase exclusiva satisfazer a demanda solvável. O ingresso das camadas populares nesse mercado só é possível mediante subsídio estatal;

- A informalidade habitacional não deve ser entendida, apenas, como condição da pobreza urbana por diversos aspectos, entre eles, (i) o fato de que nem todos os habitantes de um assentamento precário são pobres; (ii) pobres também ocupam assentamentos formais; (iii) a informalidade não desaparece quando a informalidade diminui. Logo, o problema da informalidade está ligado ao mercado de terras e à falta de políticas habitacionais;

- Apesar de o país dispor hoje de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, significativa parcela dos municípios brasileiros não possui política habitacional clara, com diretrizes, metas e fontes de recursos próprios (BIENENSTEIN et al, 2017).

Em vista disso, este estudo buscou reunir informações que possibilitem a ampliação da discussão acerca do direito à moradia e da construção da utopia pelo direito à cidade. Acreditamos que somente através da produção de conhecimento e informação sobre a cidade real, passando pelo reconhecimento dos sujeitos, conseguiremos dimensionar a exclusão e, assim, combatê-la.



#### 4. Referências Bibliográficas

- ABRAMO, P. (org.) **A Cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro, Sette Letras: FAPERJ, 2003.
- ACSELRAD, H. (org.) **A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro, Lamparina Editora, 2001.
- ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: [ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E.] (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000, pp. [11-74].
- AZEVEDO, M. N. S. Niterói Urbano - a construção do espaço da cidade, In: [KNAUSS, P.; MARTINS, I.] (orgs.). **Cidade Múltipla: temas da história de Niterói**. Niterói, RJ: Niterói Livros, 1997.
- BIENENSTEIN, Regina. Produção da habitação popular no Brasil: algumas notas. In: **Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária**. Tese de Doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2001.
- BIENENSTEIN, G.; BIENENSTEIN, R.; SOUSA, D. (orgs.) **Universidade e Luta Pela Moradia**. Rio de Janeiro. Editora Consequência, 2017.
- BONDUKI, N. e ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho. In: [MARICATO, E.] (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo, Alfa-Omega, 1979, pp. [117-154].
- BOTELHO, A. **O Urbano em Fragmentos: A Produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapespe, 2007.
- CARLOS, A. F. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.
- CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo, Editora Ática, 1995.
- \_\_\_\_\_. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço um texto para discussão. In: CARLOS, A. et al (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011, pp. [41-52].
- \_\_\_\_\_. Segregação Residencial: Classes sociais e espaço urbano. In: [VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M.] **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013, pp. [39-60].
- DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: Evolução e Impasses**. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, São Paulo, 2003.
- HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª Edição. São Paulo, Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio.” **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, ano XVI, n. 39, 1996, pp. 48-64.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Estatístico Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo, 2010.

LEFÉBVRE, H. **O direito à cidade**. 2ª. Edição. São Paulo, Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Produção do Espaço**. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4ª èd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão, 2006. Disponível em: [http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arg\\_interface/1a\\_aula/A\\_producao\\_do\\_espaco.pdf](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arg_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf)

MARICATO, E. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo, Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, E.; VAINER, C.; ARANTES, O. (orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 8ª edição, 2000.

OLIVEIRA, M. P. de; MIZUBUTI, S. **Do Local ao Global**: Jogo Político, Paisagem e Construção de uma Nova Identidade para a Cidade - Niterói, RJ, Brasil. 2007.

OLIVEIRA, M. P. de. **Política urbana e o “Caminho Niemeyer” em Niterói-RJ**: da re-significação da cidade a (re) valorização do espaço urbano. Mesa redonda do VIII ENAPEGE, Curitiba, set/out – 2009.

RIBEIRO, L. C. de Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: [MACHADO da Silva, L. A.] (org.). **Solo Urbano**: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro, Zahar, 1981, pp. [29-48].

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo, Contexto, 1988.

SÁNCHEZ, F. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: [ACSELRAD, Henri.] (org.) **A Duração das Cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro, Lamparina Editora, 2001, pp. [171-192].

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: [MARICATO, E.] (org.). **A produção capitalista da cada (e da cidade) no Brasil industrial**. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1979, pp. [21-36].

SMOLKA, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: [ABRAMO, Pedro.] (org.). **A Cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro, Sette Letras: FAPERJ, 2003, p. [119-172].

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: [ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E.] (orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consenso. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000. p.75-103.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

#### **Sites:**

<<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/default.aspx>>. Acesso em 27/01/2017.

<<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>> Acesso em 25/01/2017.