

*As Distopias das Infraestruturas de uma Metrópole têm como estudo de caso a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), o qual toma por base os dados informados nos diagnósticos e prognósticos feitos pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano e Integrado (Pedui) elaborado entre 2016 e 2018. Trata-se do primeiro plano até hoje elaborado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que adota perspectiva integrada entre as componentes, mobilidade, saneamento, resiliência ambiental, habitação, equipamentos sociais, patrimônio natural e cultural, desenvolvimento econômico, gestão pública, reconfiguração espacial e centralidades urbanas.*

## Episódio III: A dinâmica de uma metrópole que encolhe espalhada

Luiz Firmino Pereira e Rafael Souza  
Pesquisadores do FGV CERI

Os dados do Censo Demográfico de 2022 sobre as populações dos municípios brasileiros foram divulgados pelo IBGE. Combinando resultados iniciais com as análises do Pedui de 2018, emerge um cenário novo para o estado do Rio de Janeiro. Entre os anos de 2010 e 2022 houve um crescimento populacional de apenas 0,40% no estado. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) registra decréscimo populacional de 1,73%. Além da capital, perderam habitantes São Gonçalo, Duque de Caxias, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti e Mesquita.

Mais do que o encolhimento da população metropolitana, a análise dos dados e de suas dinâmicas populacionais sugere que as mudanças observadas na RMRJ são acompanhadas de alterações na pirâmide etária. Transforma-se o comportamento da população, seja pela alteração no

padrão da unidade familiar, seja pela migração entre municípios em busca de maior acesso a serviços públicos e a oportunidades. E essa evolução demanda novas respostas de política.

### O encolhimento e envelhecimento da população

O encolhimento da população, dado comprovado agora pelo Censo, já era apontado pelo Pedui. A figura 1 apresenta a projeção populacional feita para a RMRJ até 2045. Nela, as cores escuras em vermelho e azul, apontam para um aumento relativo da população mais idosa de mulheres e homens, conforme sugerido pelos dados recentes do IBGE.

Novas divulgações a serem realizadas sobre o Censo certamente confirmarão o quadro de aceleração do processo de envelhecimento da população. A alteração no comportamento

das famílias e suas aspirações traz impactos para os formuladores de políticas públicas: famílias menores e populações com estruturas etárias distintas requerem diferentes serviços públicos.

Os dados divulgados sugerem a existência de uma migração populacional entre os municípios. Enquanto em alguns há expressivo ganho populacional, em outros se observam perdas importantes de habitantes.

É emblemático o caso dos municípios limítrofes de Maricá e São Gonçalo. Maricá é a cidade que viu o maior aumento populacional em termos percentuais (55,79%) e absolutos (ganhou 69.819 habitantes). Na outra ponta, São Gonçalo viu 102.984 pessoas deixarem a cidade. Esses números ilustram a possibilidade de que existam fortes movimentos migratórios dentro das próprias cidades. Mas comprovações ou melhor compreensão desse comportamento dependem da publicação dos dados sobre migração.

## O crescimento da mancha urbana

Apesar do encolhimento populacional, a RMRJ não encolheu no que diz respeito a sua mancha urbana; ao contrário, segundo o Pedui, seu avanço devora 32 km<sup>2</sup> de novas terras ao ano. Em sua maior parte, essa dinâmica passa por uma expansão sem planejamento, de baixa densidade, e com infraestrutura urbana pouco presente. É a chamada expansão espontânea da periferia. Caracteriza-se pela presença de muitos assentamentos subnormais, aqueles desprovidos em boa parte de vias pavimentadas, calçadas, saneamento e equipamentos urbanos como escolas e postos de saúde. Como esses serviços são tipicamente providos pelos municípios, aumenta a pressão sobre as prefeituras para ampliar a oferta.

A princípio, não parece razoável permitir que as manchas urbanas se espalhem de forma desordenada, criando vazios em regiões providas de infraestrutura, enquanto se cria demanda pelos mesmos ativos em áreas mais distantes. A ausência de serviços em pontos mais distantes da metrópole pode gerar

Salta aos olhos o caso de municípios como Maricá, no qual a abundância de royalties do petróleo tem financiado a expansão de infraestrutura e serviços públicos

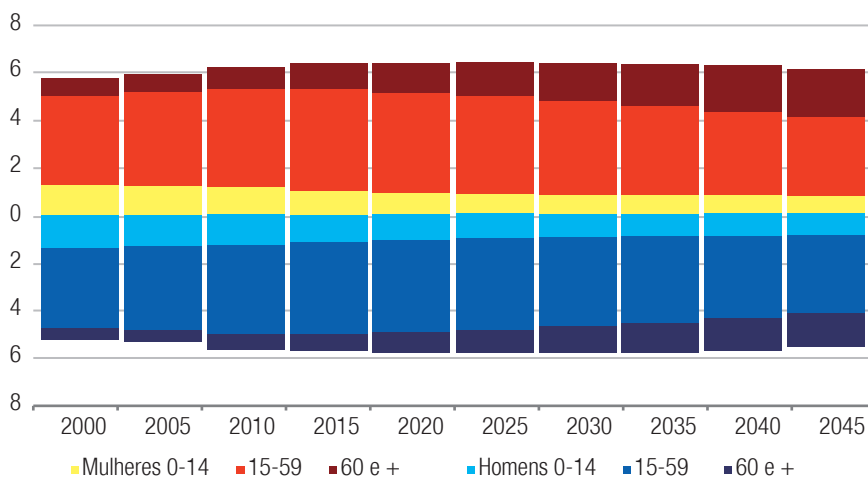
mais deslocamentos em direção ao município polo. Salta aos olhos o caso de municípios como Maricá, no qual a abundância de royalties do petróleo tem financiado a expansão de infraestrutura e serviços públicos como hospitais, postos de saúde, escolas, mobilidade, lazer, entre outros.

O Pedui aponta que a RMRJ possui cerca de 4 milhões de moradias. Destas, mais de 500 mil unidades se

situam em favelas ou similares, que se multiplicam e verticalizam em terrenos impróprios e frequentemente sujeitos a riscos. A RMRJ registra ainda cerca de 700 mil unidades com algum tipo de inadequação, sendo que em torno de um milhão de unidades encontram-se em áreas precárias urbanisticamente falando. Por fim, o Pedui aponta um déficit de 390 mil moradias, concentrado nas faixas de menor renda. Esses números revelam uma trajetória na contramão das necessárias adaptações a mudanças climáticas. Em vez de mitigar os riscos e aumentar a resiliência, seguimos aumentando em muito a vulnerabilidade da população – em especial, da população mais pobre.

Outro aspecto digno de atenção que o Censo indica, e já levantado no Pedui, diz respeito à modificação no padrão familiar. As famílias estão menores, muitas vezes sem filhos, ou mesmo compostas por solteiros. Essa alteração gera demanda por unidades habitacionais de diferente perfil, tanto em número quanto estrutura etária, e adaptações na demanda na construção civil.

Figura 1 Evolução da população da RMRJ até 2045

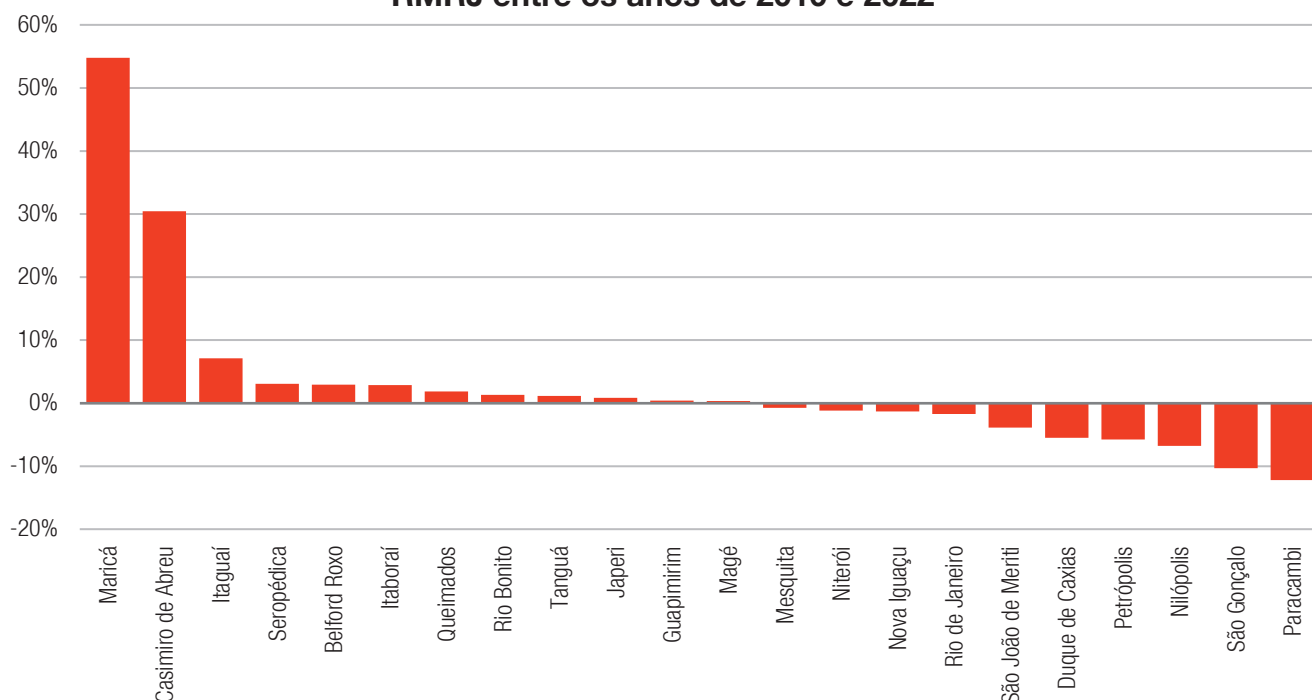


Fonte: Pedui.

## É preciso enxergar as mudanças para propor respostas

Os aspectos apontados nos últimos parágrafos oferecem impactos em vários setores de infraestrutura urbana. Em todos, a diminuição da população afeta a capacidade de investimento na manutenção de ativos existentes e criação de novos. Esses sistemas são caracterizados com grande participação de ativos físicos, com altos custos fixos, que são rateados pelo conjunto de consumidores. Com a diminuição da base de usuários, uma quantidade menor de transporta-

**Figura 2 Variação percentual das populações dos municípios da RMRJ entre os anos de 2010 e 2022**



Fonte: IBGE. Elaboração: FGV CERJ.

dos acaba sendo obrigada a bancar sistemas com esses custos ainda elevados. Como resultado, cada usuário é obrigado a desembolsar (ou pelo menos é responsável por) quantias maiores para manter os sistemas em funcionamento.

Propostas para enfrentar essa realidade em transformação já existem, embora repousem ainda no papel. O Pedui mostra possíveis saídas para os problemas de ordenamento do território em resposta a questões levantadas nesse artigo. Elas estão elencadas entre alguns dos objetivos metropolitanos, entre os quais:

- conter o espraiamento urbano e promover uma urbanização mais coesa;
- formatar uma estrutura policêntrica com o fortalecimento das centralidades urbanas secundárias;

- buscar a aproximação entre moradia e trabalho, serviços e equipamentos públicos e população;
- estimular a ocupação de vazios urbanos em áreas urbanas consolidadas;
- preservar os ambientes de fragilidade ambiental e as áreas rurais;
- valorizar a orla da Baía de Guanabara;
- valorizar o entorno das estações ferroviárias;
- orientar a ocupação ao longo do Arco Metropolitano;
- fortalecer os instrumentos de gestão.

Para o atendimento desses objetivos, é imprescindível uma governança metropolitana efetiva, com efetivo comprometimento do estado

e municípios para implementação de ações de curto, médio e longo prazo. A RMRJ já possui a ferramenta para tal, que foi criada pela Lei Complementar nº 184/2018. Essa legislação permitiu a concessão dos serviços de saneamento de forma integrada. Cabe agora estender sua aplicação para os demais serviços de interesse comum da RMRJ, como por exemplo a mobilidade e a requalificação dos espaços urbanos.

Talvez o Censo tenha um serviço inesperado a prestar. No momento em que se verifica que as populações de 2.397 municípios no Brasil encolheram, os formuladores de políticas públicas devem fazer uso das melhores tecnologias disponíveis para obter evidências sobre as dinâmicas municipais e buscar novas soluções para os cidadãos nas esferas em que eles de fato vivem: as cidades e seu entornos. 