

A Produção do Conhecimento Geográfico

6

Ingrid Aparecida Gomes
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2018

Ingrid Aparecida Gomes
(Organizadora)

A Produção do Conhecimento Geográfico 6

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P964 A produção do conhecimento geográfico 6 [recurso eletrônico] /
Organizadora Ingrid Aparecida Gomes. – Ponta Grossa (PR):
Atena Editora, 2018. – (A Produção do Conhecimento
Geográfico; v. 6)

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-85107-83-3
DOI 10.22533/at.ed.833181211

1. Ciências agrárias. 2. Percepção espacial. 3. Pesquisa agrária
– Brasil. I. Gomes, Ingrid Aparecida. II. Série.

CDD 630

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de
responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos
autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra “A Produção do Conhecimento Geográfico” aborda uma série de livros de publicação da Atena Editora, apresenta, em seus 16 capítulos, discussões de diversas abordagens da Geografia humana, com ênfase no planejamento urbano.

A Geografia humana engloba, atualmente, alguns dos campos mais promissores em termos de pesquisas atuais. Esta ciência geográfica estuda as diversas relações existentes (sociais, gênero, econômicas e ambientais), no desenvolvimento cultural e social.

A percepção espacial possibilita a aquisição de conhecimentos e habilidades capazes de induzir mudanças de atitudes, resultando na construção de uma nova visão das relações do ser humano com o seu meio, e, portanto, gerando uma crescente demanda por profissionais atuantes nessas áreas.

A ideia moderna da Geografia humana, refere-se a um processo de mudança social geral, formulada no sentido positivo e natural, temporalmente progressivo e acumulativo, segue certas regras e etapas específicas e contínuas, de suposto caráter universal. Como se tem visto, a ideia não é só o termo descritivo de um processo, e sim um artefato mensurador e normalizador das sociedades, tais discussões não apenas mais fundadas em critérios de relação homem e meio, mas também são incluídos fatores como planejamento, gestão, inclusão, mobilidade.

Neste sentido, este volume dedicado a Geografia humana, apresenta artigos alinhados com a estudos do planejamento urbano. A importância dos estudos geográficos dessa vertente, é notada no cerne da ciência geográfica, tendo em vista o volume de artigos publicados. Nota-se também uma preocupação dos geógrafos em desvendar a realidade dos espaços escolares.

Os organizadores da Atena Editora, agradecem especialmente os autores dos diversos capítulos apresentados, parabenizam a dedicação e esforço de cada um, os quais viabilizaram a construção dessa obra no viés da temática apresentada.

Por fim, desejamos que esta obra, fruto do esforço de muitos, seja seminal para todos que vierem a utilizá-la.

Ingrid Aparecida Gomes

SUMÁRIO

CONCEPÇÕES GEOGRÁFICAS DO PLANEJAMENTO URBANO

CAPÍTULO 1	1
A DIMENSÃO TERRITORIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE C,T&I	
Sunamita Iris Rodrigues Borges da Costa Ana Cristina de Almeida Fernandes	
CAPÍTULO 2	21
A PRODUÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA DE CONVENIÊNCIAS, TURISMO E LAZER: O CASO DE PARNAMIRIM-RN	
Antonio Tadeu Pinto Soares Junior	
CAPÍTULO 3	30
A REDE DE GESTÃO DAS EMPRESAS PRIVADAS E PÚBLICAS COMO ORDENADORAS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI	
Paulo Wagner Teixeira Marques Miguel Ângelo Ribeiro	
CAPÍTULO 4	42
AS MÚLTIPLAS FORMAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO DO BAIRRO DE DEODORO-CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DA VILA MILITAR AOS NOVOS VETORES TECNOLÓGICOS PARA A REALIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS DE 2016.	
Renato Candido da Silva Regina Célia de Mattos	
CAPÍTULO 5	51
CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PLANEJAMENTO URBANO INCLUSIVO: POR UMA “GEOGRAFIA DA DEFICIÊNCIA”	
Anna Paula Lombardi Cicilian Luiza Löwen Sahr	
CAPÍTULO 6	62
FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: UMA CRÍTICA À CIDADE COMO NEGÓCIO	
Aduino Gomes Barbosa	
CAPÍTULO 7	72
INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL	
Maria José Andrade da Silva	
CAPÍTULO 8	82
METRÓPOLES, GOVERNANÇA METROPOLITANA E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.	
Thiago Giliberti Bersot Gonçalves Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa	

CAPÍTULO 9	91
O PARQUE URBANO DA REDENÇÃO EM PORTO ALEGRE-RS E A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS CONCEBIDO E VIVIDO.	
Jaqueline Lessa Maciel Benhur Pinós da Costa	
CAPÍTULO 10	104
O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO: LIÇÕES DO EVENTO SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO SERRANA E O CASO DE NOVA FRIBURGO.	
Luciana Herdy Messa	
CAPÍTULO 11	117
OS SENTIDOS DOS MUROS E AS ESTRATÉGIAS DE DISTINÇÃO SOCIAL: RESIDENCIAIS FECHADOS EM CIDADES NÃO METROPOLITANAS	
Patrícia Helena Milani Eda Maria Góes	
CAPÍTULO 12	127
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOÇÃO DO TURISMO E SUAS REPERCUSSÕES NO TERRITÓRIO GOIANO	
Rangel Gomes Godinho Ivanilton José de Oliveira	
CAPÍTULO 13	137
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESCALA LOCAL, E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	
Gustavo Junger da Silva	
CAPÍTULO 14	154
POLÍTICAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL: INTENCIONALIDADES E PRESSUPOSTOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUAS VINCULAÇÕES COM A INTEGRAÇÃO REGIONAL	
Claudete de Castro Silva Vitte	
CAPÍTULO 15	169
URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E QUALIDADE DE VIDA PARA “CIDADES INTELIGENTES”: UM DEBATE A PARTIR DOS INDICADORES DO IMRS NA MICRORREGIÃO DE ARAXÁ, MINAS GERAIS	
Josimar dos Reis de Souza Beatriz Ribeiro Soares	
CAPÍTULO 16	181
SUPERMERCADOS E ESTRATÉGIAS ESPACIAIS: ASPECTOS DA DINÂMICA URBANA E DO CONSUMO EM FORTALEZA-CE	
Tiago Fernando Gomes Barbosa	
SOBRE A ORGANIZADORA	192

METRÓPOLES, GOVERNANÇA METROPOLITANA E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.

Thiago Giliberti Bersot Gonçalves

Geógrafo, mestre em Urbanismo (PROURB/FAU/UFRJ) com mobilidade acadêmica em Sociologia (FSS/ULaval), doutorando em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Rio de Janeiro, RJ.

Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto

Geógrafa, Mestre em Planejamento Urbano, Doutora em Urbanismo, Professora Associada do PROURB e coordenadora do Laboratório de Estudos de Águas Urbanas (LEAU/PROURB/FAU/UFRJ). Rio de Janeiro, RJ.

Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa

Socióloga, Mestre em Planejamento Urbano, Doutora em Serviço Social Professora Adjunta (PROURB/FAU/UFRJ). Rio de Janeiro, RJ.

RESUMO: A crise de governabilidade das metrópoles brasileiras aponta para a emergência de uma nova agenda metropolitana, face ao agravamento do quadro de fragmentação institucional e intensificação dos principais problemas urbanos. Novos mecanismos de cooperação e coordenação, de base legal possibilitam enfrentar os desafios centrados na superação de modelos anacrônicos de gestão e planejamento territoriais. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 de 12 de Janeiro de 2015, assim como a Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107 do ano de 2005) trazem propostas para um

planejamento, gestão e execução de funções públicas de interesse comum. Logo, esse trabalho busca discutir a viabilidade de se pensar a cooperação institucional consorciada no âmbito da metrópole do Rio de Janeiro e os desafios político-institucionais rumo a uma gestão territorial integrada.

PALAVRAS-CHAVE: Metrôpoles, Governança metropolitana, Consórcios públicos.

ABSTRACT: The governability crisis of the Brazilian cities points to the emergence of a new metropolitan agenda against the worsening of institutional fragmentation frame and intensification of the main urban problems. Therefore, possibilities of creating mechanisms for cooperation and coordination emerge from legal base; and challenges centered on overcoming anachronistic models of territorial planning. In this sense, “Estatuto das Metrôpoles”, Federal Law no. 13.089 January 12, 2015, as well as the “Lei de Consórcios Públicos” (Federal Law No. 11.107 of 2005) bring proposals for the planning, management and execution of public functions of common interest. Thus, this article aims to discuss the feasibility of thinking consortium institutional cooperation within the metropolis of Rio de Janeiro and the political and institutional challenges towards an integrated land management.

KEYWORDS: Metropolis, Metropolitan

1 | INTRODUÇÃO

As metrópoles brasileiras estão concentrando de maneira crescente os efeitos mais perversos da problemática social. Os desafios decorrentes da metropolização da questão social (Junior e Ribeiro, 2007) têm fomentado o retorno ao tema sobre o planejamento e gestão das metrópoles e das regiões metropolitanas, especialmente nos últimos dez anos (Ibid, 2007, p.8-15).

Nesse sentido, o caráter central relacionado às estratégias atuais de planejamento para as metrópoles no Brasil tem convergido para um entendimento maior acerca de experiências na gestão e organização do território com base em novos arranjos institucionais. No bojo da dinâmica territorial atual, cujo pano de fundo tem como cenário as transformações econômicas, sociais e políticas definidas a partir da reestruturação produtiva capitalista (Harvey, 1994), as metrópoles tem um papel central. A governança urbana metropolitana e a implementação de mecanismos de cooperação institucional que prezem maior articulação na implementação de políticas públicas, contemplando o diálogo entre os agentes e atores atuantes no território, torna-se uma questão para o planejamento que pautado nos princípios do direito à cidade.

As experiências em planejamento, gestão e governança metropolitana no Brasil tem como ponto crucial a institucionalização de Regiões Metropolitanas no ano de 1973 pelo Governo Federal no período do Regime Militar. A criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras ocorreu, portanto, sob um marco institucional jurídico/político concentrador e centralizador, de forma autoritária e baseada em critérios vagos (Maricato, 2011), que de maneira superficial definiram territórios sob o imperativo de desenvolvimento econômico e de controle político. O desenho institucional que definia a gestão e o planejamento das metrópoles brasileiras nesse período consistia em um amplo poder do governo federal em detrimento dos entes federativos. As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano – na área de saneamento e habitação, por exemplo – estavam sob jurisdição de empresas estatais subordinadas aos fundos federais e desvinculadas dos órgãos metropolitanos, favorecendo o planejamento tecnocrático e isolado.

Com o advento da Constituição de 1988, municípios e estados passam a protagonizar um papel fundamental na gestão metropolitana, a partir da ampliação de responsabilidades e divisão de competências. O processo de descentralização, pautado no arcabouço institucional do federalismo, conferiu poder e autonomia aos entes federativos e possibilidades de cooperação horizontal entre os entes federativos no atendimento às demandas da sociedade. Todavia, a descentralização não foi capaz de lidar com as desigualdades no espaço regional, uma vez que não significou o desenvolvimento de instituições que estimulem a cooperação entre os entes da

federação, assim como corroborou para o municipalismo autárquico (Garçon, 2009). As reivindicações pela autonomia municipal, cerceadas durante o período autoritário, vão ganhar espaço, dentro de um contexto de valorização da gestão local. Logo, a visão “neolocalista” apresenta uma outra face caracterizada por uma resistência explícita à questão metropolitana, que passa a ser identificada com as políticas de cunho autoritário e com o esvaziamento do poder municipal produzido pelo regime militar. A inércia política por parte dos estados (e de suas respectivas entidades) e a postura autárquica dos municípios (sendo muitos incapazes de implementar políticas públicas de maneira isolada), leva a caracterizar o quadro de “desgovernança” metropolitana (Ibid, 2009, p.9). como marcada pelo “neolocalismo”, se inicia com a Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, indaga-se sobre as potencialidades do marco legal existente no sentido de estimular a cooperação intermunicipal e a governança interfederativa em contextos metropolitanos. Busca-se examinar a Lei dos Consórcios Públicos e o Estatuto da MetrÓpole tendo como recorte espacial para análise a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

2 | QUADRO INSTITUCIONAL E PERSPECTIVAS DE GOVERNANÇA: A METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO EM QUESTÃO.

A criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro remonta o período do Governo Militar, cerca de um ano mais tarde à criação das primeiras RMs. Em diálogo com a Lei federal nº 14 de 1973, a institucionalização da RMRJ subordinou os 14 municípios integrantes - Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba – à lógica de planejamento e gestão territorial sob o “braço forte” do Governo Federal no Executivo Estadual.

Por conseguinte, a criação da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM), que embora sinalizasse para a implementação de políticas públicas no âmbito regional, encontrou seus entraves nos princípios de centralização e controle territoriais. Os limites de atuação também se fizeram na tecnocracia presentes na elaboração dos Planos Diretores Municipais, assim como na inequidade na distribuição dos recursos financeiros. Práticas clientelistas e de cunho partidário permearam, a partir da década de 1980, grande parte das ações voltadas para a gestão e planejamento regionais.

Com a extinção da entidade metropolitana no ano de 1989, esvaziaram-se as propostas político-institucionais de coordenação metropolitana e a ausência de recursos só daria mais força à questão. Face à crise que progredia nos anos da “década perdida”, o esvaziamento econômico, o acirramento das desigualdades socioespaciais e a carência de políticas públicas no âmbito metropolitano consistiram em um grande

desafio no campo do planejamento e gestão do espaço urbano metropolitano.

Nos últimos vinte anos, importantes mudanças no campo da gestão e das políticas públicas ocorreram na RMRJ no contexto nacional. Com a promulgação do Estatuto das Cidades - em diálogo com a Constituição Federal de 1988, diretrizes e orientações foram definidas para as políticas urbanas, permanecendo, contudo, um vazio sobre a questão metropolitana. Nos últimos anos, a mobilização de recursos significativos - principalmente oriundos do Governo Federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) trouxe um conjunto de ações nos setores de saneamento e habitação nos diferentes municípios metropolitanos, sem que, contudo, se integrem a um processo de planejamento e coordenação metropolitana.

Além disso, a implantação de grandes empreendimentos de cunho regional nos últimos anos tem provocado transformações significativas na estruturação socioespacial da metrópole e demandado reflexões maiores acerca dos impactos sociais e ambientais no território. Para a RMRJ, destacam-se o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), o Arco Metropolitano e o Porto Centro Atlântico do Complexo Industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico (IPEA, 2013).

Todavia, deve-se observar que a execução e a implementação de projetos e programas encontram nos interesses políticos particulares, na ausência de articulação entre as diversas instâncias públicas (órgãos, secretarias municipais e estaduais) e na falta de efetividade das ações sob iniciativa dos municípios seus principais gargalos. A dificuldade em se estabelecer uma integração de ideias e ações, a ingerência na aplicação de recursos, o caráter pontual e restrito dos projetos e a carência de um corpo técnico qualificado no nível municipal abrem espaço para essa questão.

Esses fatores corroboram não somente para o agravamento da crise política e institucional, mas na persistência do quadro de vulnerabilidade social e ambiental na RMRJ. Considerada a segunda maior aglomeração urbana do Brasil, a RMRJ concentra aproximadamente $\frac{3}{4}$ da população do Estado do Rio de Janeiro. A histórica e persistente produção desigual do espaço urbano – nos moldes da “modernidade seletiva” (Lago, 2006) que marca esse território pode ser observada no acesso limitado aos serviços públicos por grande parte da população e nos riscos socioambientais a ela associados.

Entre a permanência dos antigos problemas e o surgimento de novos desafios, é demandada uma integração maior entre os entes federativos (Estado e municípios), definindo estratégias diante de desafios comuns. Nesse sentido, a Lei Estadual nº 5192 de 15 de Janeiro de 2008 apresenta, no Artigo Sétimo:

[...] levar em consideração a imperiosa necessidade da integração, articulação e esforço coletivo dos poderes públicos estadual e municipal envolvidos, para que se obtenha a maximização e otimização dos investimentos e serviços públicos, devendo ser analisados e identificados modelos de institucionalização da questão metropolitana, através de, entre outros da criação da Agência Metropolitana para esse fim, ou de Consórcios Públicos como previstos na Lei Federal nº 11.107/05.

O estabelecido nesta lei vai ao encontro das funções públicas de interesse comum (FPIC), previstas no Artigo nº25 da Constituição Federal do ano de 1988 definidas e na Lei Estadual Complementar nº87 de 1997. As FPICs, que tratam de temas territoriais, econômicos, sociais, ambientais e institucionais, são objetos de estudo do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas (CEEM), coordenado pelo vice-governador do Estado e com a participação das secretarias de governo. O Comitê constitui-se como uma tentativa de articular o diálogo com outras instituições que fomentam o diálogo em prol da gestão metropolitana. A necessidade em promover essas mudanças culminou na criação da Câmara Metropolitana de Integração Intergovernamental e do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana no ano de 2014. Tendo como instrumentos principais um plano estratégico e multisetorial de desenvolvimento urbano integrado, assim como um sistema de informações metropolitanas, sua estrutura operacional e administrativa deverá ser composta por dois conselhos (de caráter consultivo e deliberativo), uma agência executiva e diversos comitês técnicos. Para tanto, a constituição dessa câmara pressupõe a participação de diversos atores e agentes políticos atuantes na arena metropolitana, desde representantes do Poder Executivo aos membros da sociedade civil. A possibilidade de institucionalização do Conselho Metropolitano remete as potencialidades de dois instrumentos legais que podem orientá-lo: a Lei de Consórcios Públicos e, principalmente, com o Estatuto das Metrôpoles.

3 | OS RUMOS DA GOVERNANÇA URBANA NA METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO: A LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O ESTATUTO DAS METRÓPOLES.

No tocante ao federalismo e cooperação intermunicipal no Brasil, alguns pontos merecem atenção. Primeiramente, ressaltar que autonomia política, administrativa e financeira conquistada pelos entes federativos, em um momento de grande fragilidade fiscal da União, estimulou a competição entre municípios e estados na busca por maiores recursos, com vistas ao desenvolvimento de atividades econômicas. Por outro lado, a crise econômica na década de 1980 fomentou a prática do “jogo de empurra” (Franzese e Abrucio, 2009, p.12), fazendo-se valer dos princípios do federalismo previsto na Constituição Federal de 1988 quanto a distribuição de competências para as políticas públicas. Esse “jogo de empurra” enfraqueceu os mecanismos de articulação institucional para empreender ações cooperativas de planejamento e gestão de cunho metropolitano (Ibid, 2009, p.11).

A Lei 11.107 de 2005, conhecida como Lei de Consórcios, e seu decreto de regulamentação (Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007) trouxeram algumas perspectivas para transformação institucional desse cenário. Ela tem como objetivo proporcionar a segurança político-institucional necessária para o estabelecimento de estruturas de cooperação intermunicipal. Os consórcios, nos termos da Lei 11.107/2005, são parcerias entre dois ou mais entes da federação para a realização de

objetivos comuns, em qualquer área. Eles são pessoas jurídicas, que podem assumir a personalidade de direito público ou privado. Os primeiros são autarquias de caráter especial e submetem-se às regras de direito público em geral. Os segundos são associações civis e possuem um regime jurídico híbrido. Vale lembrar que os consórcios públicos integram a administração indireta de todos os entes consorciados. Assim, a cooperação através de consórcios é uma alternativa importante para implementação de programas e desenvolvimento de projetos. O estado pode participar dos consórcios, em uma forma de cooperação, que é essencialmente, horizontal, pautada na paridade entre seus membros e voluntária.

A Lei deu maior consistência jurídica às associações intermunicipais, e existem de fato diferentes consórcios metropolitanos, agregando municípios para planejamento de diferentes políticas setoriais (transportes, resíduos sólidos, por exemplos). No caso do Rio de Janeiro, além dos consórcios setoriais específicos para política de saúde, e de disposição final de resíduos sólidos, existe apenas um consórcio metropolitano que envolve uma articulação entre parte dos municípios metropolitanos, o CONLESTE, Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense, que envolve, entre outros, municípios do leste metropolitano.

Diferentes análises apontam que os consórcios não substituem as associações compulsórias de municípios integrantes de áreas conurbadas, necessárias para o adequado equacionamento de soluções integradas para as regiões. No caso do Rio de Janeiro, concorda-se aqui com a análise apontada em relatório do IPEA, que indica que a atuação de alguns consórcios ou associações e dos comitês de bacias não é suficiente para atender as necessidades da M, pois também se voltam para questões mais específicas, não contemplando as diferentes dimensões que caracterizam a região (IPEA, 2013). No que diz respeito a necessidade de uma associação compulsória de municípios voltada para a gestão metropolitana, já havia a Lei Complementar nº 87/97, que foi, entretanto, objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 1842, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). O julgamento da ADI pelo Supremo Tribunal Federal no início de 2013 trouxe novas perspectivas para a gestão metropolitana e para a questão da compulsoriedade. Segundo o acórdão do Supremo, que julgou a ação procedente em parte, a instituição da região metropolitana é prerrogativa do estado e a participação dos municípios é compulsória.

Por outro lado, o julgamento ADI traz esclarecimento sobre as funções públicas de interesse comum, que o Estatuto da MetrÓpole se furtou a definir. Em relação à Lei Complementar nº 87/97, o Partido Democrático Trabalhista - PDT, autor da ação, sustentava que com a criação da “região metropolitana”, o Estado do Rio de Janeiro, sob o argumento de tratar de interesses comuns ou metropolitanos, passaria a administrar grande parcela das funções e serviços que a Constituição Federal reservou aos municípios. O acórdão do Supremo referenda a definição de funções de interesse comum que consta, no seu artigo 3º da Lei nº 87/97, ou seja:

I- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e expansão de empreendimentos industriais; II - saneamento básico, incluindo o abastecimento e produção de água desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, sua adução, tratamento e reservação, a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos e o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução ao meio ambiente em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário; III - transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga; IV - distribuição de gás canalizado; V - aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, e o controle da poluição e preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável; VI - cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; e VII - habitação e disciplina do uso do solo.

No que diz respeito a organização da gestão metropolitana, a referência legal é o Estatuto da MetrÓpole, que no artigo 8o indica que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Entretanto, o Estatuto não deixa claro como se dará a composição efetiva dessa instância, quais os critérios para participação do estado e dos municípios. Existe, portanto, espaço para o estabelecimento de critérios que privilegiem o governo estadual na composição dessa instância. O julgamento da ADI 1842 trouxe poucos esclarecimentos sobre o tema: o STF decidiu que o estado-membro deve participar das decisões tomadas na “entidade regionalizada” mas não deixou claro de que forma poderá se dar essa participação. Assim, dependendo da forma proposta dessa entidade, pela Lei Estadual que a cria, o Estado pode se sobrepor aos municípios, reproduzindo um modelo anacrônico de gestão metropolitana, e contrariando a deliberação do próprio STF, que se posicionou no sentido de haver uma participação, equilibrada, mesmo que não paritária, de todos os membros.

Uma outra questão não resolvida, nem pela ADI, nem pelo Estatuto da MetrÓpole é a questão da participação da sociedade civil na instância de gestão metropolitana: não é definida a composição da participação popular no ente metropolitano.

Por outro lado, a obrigatoriedade de elaboração e a implementação de um plano de desenvolvimento urbano integrado pode ser um processo promissor de congregar as forças sociais e políticas das metrÓpoles em torno de objetivos comuns e, desta

forma, desencadear um mecanismo de transformação do território funcional e em território político. No entanto, os mecanismos e instrumentos de participação da sociedade são todos consultivos e de baixa efetividade, reduzindo-se a realização de audiências públicas e debates nos municípios envolvidos. Não são previstos a criação de conselhos das cidades nem a realização de conferências. A única exigência é que o plano seja aprovado pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole (Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues, 2015).

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Rio de Janeiro, desde a extinção da FUNDREM em 1989, foram poucas as iniciativas de fomentar uma articulação intermunicipal para o planejamento integrado e a governabilidade metropolitana. Nesse sentido é louvável a iniciativa de criação da Câmara Metropolitana de Integração Intergovernamental e do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Contudo o modelo de governança a ser adotado nessa instância de gestão metropolitana ainda está em aberto. Os marcos legais existentes orientam apenas parcialmente a sua organização. Cabe, portanto, aos atores chaves da metrópole, entre os quais os governos municipais e as entidades de representação da sociedade civil entrar na disputa para a forma a ser instituída seja efetivamente democrática e legítima e capaz de orientar um planejamento metropolitano pautado nos princípios do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L., FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. 33. Encontro ANPOCS. Caxambu, 2009.
- ABRUCIO, F. L. **A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro**. In: HOFMEISTER, W. CARNEIRO, J. M. B. Federalismo na Alemanha e no Brasil. Konrad Adenauer, São Paulo. 2001.
- GARÇON, S. **Metrópoles. Por que não cooperam?** Ed. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2009.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual nº 42.832, de 31 de Janeiro de 2011**. Disponível em www.doerj.rj.gov.br.
- HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. Ed. Loyola, São Paulo. 1994.
- IPEA, CEPERJ. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil. Arranjos institucionais de Gestão Metropolitana**. Relatório de Pesquisa, 2013.
- LAGO, L. **A dinâmica espacial em curso nas metrópoles brasileiras: algumas questões para discussão**. In: Novas Periferias Metropolitanas. A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul. Ed. C/Arte. Minas Gerais, 2006.
- MARICATO, H. **Metrópoles desgovernadas**. Revista de Estudos Avançados (USP). v. 25, p. 7-22. São Paulo. 2011.

RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS JUNIOR, O. A., RODRIGUES, J.M. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**. 2015. Disponível em <http://web.observatoriodasmetrosoles.net>.

SANTOS JUNIOR, O. A. S.; RIBEIRO. L. C. Q. **As metrópoles brasileiras: territórios desgovernados**. In. SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO. L. C. Q. (Org.). *As metrópoles e a Questão social brasileira*. Editora Revan, Rio de Janeiro. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal Complementar n 14 de 08 de Junho de 1973**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei n  10.257 de 10 de Julho de 2001**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei n  11.107 de 06 de Abril de 2005**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei 11.445 de 05 de Janeiro de 2007**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei n  13.089 de 12 de Janeiro de 2015**. Disponível em www.planalto.gov.br.

_____. **Lei Federal Complementar n 20, de 01 de Julho de 1974**. Disponível em www.planalto.gov.br.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-85107-83-3

