



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Sociais  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

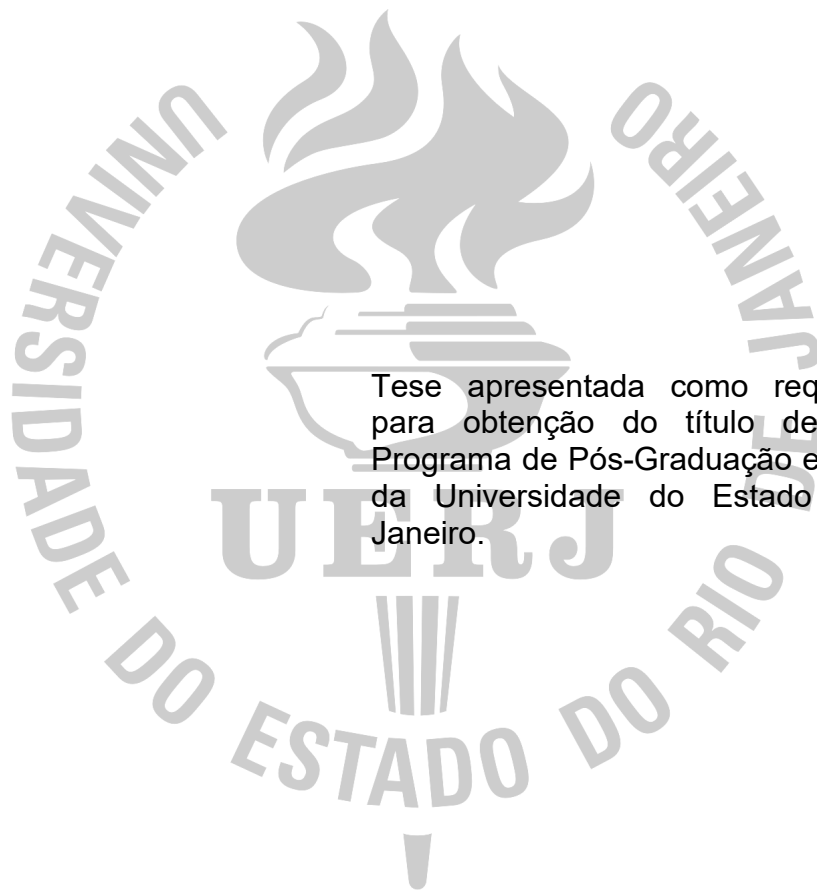
Igor Pantoja

**O que faz do metropolitano, metropolitano? Instituições, conflitos e  
participação na trajetória da Região Metropolitana do Rio de  
Janeiro**

Rio de Janeiro  
2021

Igor Pantoja

**O que faz do metropolitano, metropolitano? Instituições, conflitos e participação na trajetória da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**



Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

P198 Pantoja, Igor.  
O que faz do metropolitano, metropolitano? Instituições, conflitos e participação na trajetória da Região Metropolitana do Rio de Janeiro / Igor Pantoja. – 2021.  
207f.

Orientadora: Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos.  
Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Planejamento urbano – Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 2. Sociologia urbana - Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 3. Políticas públicas – Rio de Janeiro (RJ) - Teses. I. Santos, Mariana Cavalcanti Rocha dos. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 316.334.56(815.3)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Igor Pantoja

**O que faz do metropolitano, metropolitano? Instituições, conflitos e participação na trajetória da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 27 de janeiro de 2021.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos (Orientadora)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Eugênia de Souza Mello Guimarães Motta  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana Corrêa do Lago  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Costa  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Alicia Ziccardi Contigiani  
Universidad Nacional Autónoma de México

Rio de Janeiro

2021

## AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese geralmente é visto como um ato solitário, e sem dúvida demanda muita concentração, rejeição de convites, fugas furtivas e compromisso. Entretanto, também é um processo de conexão com muitas pessoas, ideias, eventos, lugares e realidades. Entre as duas coisas, sobretudo, entendo como uma grande oportunidade de aprender e conhecer esforços de tantas pessoas com vistas a um futuro mais justo, ainda que de maneiras tão diversas.

Entrevistar e aprender com pessoas como Maria das Graças Neves, do IBAM (ex-funcionária da FUNDREM), que além de compartilhar sua experiência, ofereceu contatos com outros ex-funcionários da instituição e sempre se mostrou disponível com informações, materiais e pesquisas do IBAM foi algo gratificante. O acervo digital do IBAM se revelou uma fonte enorme de pesquisas e de história da discussão metropolitana no Rio de Janeiro e no país. De igual maneira o colega Robson Dias, professor do IFRJ e doutor pelo IPPUR-UFRJ, e que se dedicou ao estudo do planejamento no estado do Rio de Janeiro desde os anos 1970, cedeu gentilmente materiais de sua pesquisa de tese, que enriqueceram muito o presente trabalho.

Aprender, discutir e comemorar com minha amiga-orientadora Mariana Cavalcanti também é uma oportunidade que gostaria que muitos outros pós-graduandos tivessem. Obrigado pelas conversas, acompanhamento, estímulos e confiança na pesquisa. Obrigado também ao Prof. Nitzan Shoshan, que me acolheu tão gentilmente no Centro de Estudios Sociológicos do Colégio de México, onde pude experimentar um espaço de pesquisa excepcional. Ainda nos apoios indispensáveis, fica aqui a gratidão ao trabalho da magnífica Alexandra Asanovna Elbakyan, criadora do Sci-Hub e aos heróis anônimos do Lib-Gen, entre outras fontes de conhecimento.

Agradeço ao Doutor Jorge Gama, que me recebeu de maneira extremamente agradável e me brindou com uma longa conversa sobre sua Nova Iguaçu, a Baixada Fluminense, o Rio de Janeiro e o Brasil. Sem dúvidas uma personalidade da histórica política da redemocratização no país, de suas contradições e, sobretudo, de amor à política.

Aos entrevistados Fernando Walcacer, Mauro Osório, Professores Paulo Canedo e Affonso Accorsi, Deputados Eliomar Coelho e Luiz Paulo Correia da Rocha, e ao Coordenador da FASE-RJ, Aercio de Oliveira, agradeço a disponibilidade e as informações prestadas. À equipe da Câmara Metropolitana e do Consórcio Quanta-Lerner, por meio do seu Diretor Vicente Loureiro e da Diretora Marina Bastos, respectivamente, e de Pedro Strozenberg, coordenador do eixo de Participação no PEDUI, obrigado pela disponibilidade de informações e pela oportunidade de colaborar no processo preparatório das Pré-Conferências e da I Conferência Metropolitana da RMRJ.

Ao amigo Henrique Silveira, por uma “entrevista” que, se não durou mais, por conta da vida atribulada de liderança, foi devido à certeza do diálogo e da parceria constante em nome da busca por um Rio de Janeiro mais justo e diverso. Vitor Mihessen, também da Casa Fluminense, e parceiro de outras “batalhas” de igual maneira é menção obrigatória nesta tese, por estar construindo conhecimento e ação com os mesmo objetivos e lidar com essa “barra” que é estudar e viver “um réveillon por dia” na cidade metropolitana. A toda equipe da Casa, de maneira extensiva, pela amizade e militância constante.

Estas, e muitas outras reflexões contemporâneas e históricas sobre a metrópole e o mundo, agradeço ao amigos-quíproco: Diretores Fernando Sousa e Gabriel Barbosa, Gestor Thales Vieira, Professor Daniel Soares, Doutor Douglas Khayat, além de Vitor e Henrique, já reverenciados . Pouco a pouco nos vamos espalhando pelo mundo, vivendo e compartilhando experiências, e molhando a palavra.

Amigos no México, e para a vida, são muitos. Pessoas que foram tão importantes para que me sentisse em casa e tão bem me acolheram desde o doutorado sanduíche até os seguintes momentos de confraternização. A menção a Max Iturbe, Cesar Puebla, Esteban Mancilla e Elsa Almaraz, assim como à família Almaraz e à Mayordomia de Semana Santa de San Miguel Coatlinchán são inescapáveis, e exemplos de amizades e famílias que significam muito para mim.

Nos últimos anos a metrópole também levou consigo algumas vidas de pessoas que contribuíram para a cidade e para a região metropolitana como a conhecemos, como o Prof. Gilmar Mascarenhas, o Jornalista Rogério Daflon e o lutador e grande amigo Mário Macaco, liderança político-cultural de Guapimirim.

Com eles o Rio de Janeiro perde não somente histórias, mas também a oportunidade de tornar-se um lugar menos desigual e mais alegre.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior – Brasil (CAPES).

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Maria Amélia Pantoja e Sanção Lima Torres, que sempre me apoiaram, fortaleceram e me deram autonomia para tudo o que foi necessário. Até a dificuldade da distância foi suportada, sobretudo pela minha mãe, para que eu pudesse viver plenamente a vida da maneira que eu escolhesse. Obrigado por toda a confiança e amor.

À amada Berenice Ruiz, por toda a companhia, parceria e tantos afetos. *Te quiero mucho.*



## RESUMO

PANTOJA, Igor. *O que faz do metropolitano, metropolitano? Instituições, conflitos e participação na trajetória da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. 2021. 207f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A reflexão acadêmica sobre o desenvolvimento urbano em nível metropolitano vem ganhando espaço na agenda de pesquisas contemporânea ao longo das últimas décadas, em paralelo ao crescimento do percentual da população mundial que vive em áreas identificadas como urbanas. Entretanto, as Ciências Sociais têm perdido oportunidades ao não analisarem este processo de formação de espaços e territórios metropolitanos, uma vez que o histórico das pesquisas acadêmicas nesta área de conhecimento se debruçam especificamente sobre "o urbano" ou sobre análises referentes a questões como a segregação, a violência ou práticas culturais no espaço urbano, mas pouco têm se dedicado ao fenômeno metropolitano enquanto tal, como escala de análise e de construção da realidade. A presente pesquisa faz uma recuperação histórica da trajetória do planejamento metropolitano no Rio de Janeiro, relacionando diferentes momentos à abordagem mais ampla sobre o tema na perspectiva nacional. A análise do processo recente de institucionalização da gestão e governança metropolitanas no Rio de Janeiro serve de base a uma reflexão sobre o "sentido" do metropolitano, buscando ir além da questão institucional e legal e alcançando as implicações de políticas públicas de desenvolvimento urbano e também das ações da sociedade civil para o entendimento mais amplo sobre tal escala de planejamento. Desta maneira, a pesquisa busca identificar processos, atores e conflitos relevantes para a compreensão da trajetória metropolitana do Rio de Janeiro,

Palavras-chave: MetrÓpole. Sociologia urbana. Planejamento metropolitano. Planejamento regional. Governança metropolitana.

## RESUMEN

PANTOJA, Igor. *¿Qué hace de lo metropolitano, metropolitano? Instituciones, conflictos y participación em la trayectoria de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro*. 2021. 207f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

La reflexión académica sobre el desarrollo urbano a nivel metropolitano ha ido ganando espacio en la agenda de investigación contemporánea durante las últimas décadas, en paralelo con el crecimiento del porcentaje de la población mundial que vive en áreas identificadas como urbanas. Sin embargo, las Ciencias Sociales han perdido oportunidades al no analizar este proceso de conformación de espacios y territorios metropolitanos, ya que la historia de la investigación académica en esta área del conocimiento se centra específicamente en "lo urbano" o en análisis relacionados con temas como la segregación, violencia o prácticas culturales en el espacio urbano, pero poco se ha dedicado al fenómeno metropolitano como tal, como escala de análisis y construcción de la realidad. La presente investigación hace una recuperación histórica de la trayectoria de la planificación metropolitana en Río de Janeiro, relacionando diferentes momentos con el abordaje más amplio del tema en la perspectiva nacional. El análisis del reciente proceso de institucionalización de la gestión y gobernanza metropolitanas en Río de Janeiro es la base para una reflexión sobre el "significado" de lo metropolitano, buscando ir más allá de la cuestión institucional y legal, llegando a las implicaciones de las políticas públicas para el desarrollo urbano. De igual manera desde las acciones de la sociedad civil hasta una comprensión más amplia de dicha escala de planificación. Por lo que la investigación busca identificar procesos, actores y conflictos relevantes para la comprensión de la trayectoria metropolitana de Río de Janeiro,

Palabras-clave: Metropolis. Sociología urbana. Planificación metropolitana. Planeación metropolitana. Planificación regional. Gobernanza metropolitana.

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Crescimento absoluto e participação dos municípios brasileiros no crescimento populacional urbano nacional, segundo classes de tamanho dos municípios – 1970/2000 .....	43
Tabela 2 - População residente e taxa de crescimento demográfico das freguesias do Rio de Janeiro (capital) (1872 – 1890). .....	70
Tabela 3 - Estabelecimentos agrícolas em Nova Iguaçu (1920-1940).....	75
Tabela 4 - Número de loteamentos criados, por década, nos municípios de Itaboraí, Nova Iguaçu e São João de Meriti - 1930 a 1950 .....	77
Tabela 5 - Taxa de crescimento anual da população residente na metrópole do Rio de Janeiro, por município, zona e bairro - décadas de 1940 e 1950.....	79
Tabela 6 - Distribuição e taxa de crescimento anual da população, por áreas da RMRJ – 1970, 1980 e 1991.....	84
Quadro 1 - periodização e dimensões institucionais do planejamento metropolitano (1930-2020) .....	49
Quadro 2 - Empréstimos realizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro relacionados a temáticas de planejamento entre os anos de 2010 e 2014.....	134
Quadro 3 - Componente 1 e ações prioritárias do empréstimo junto ao Banco Mundial (parcial).....	135
Quadro 4 - Componentes do Programa Pró-Gestão II/Rio-Metrópole.....	140
Quadro 5 - Lista curta de consórcios participantes da licitação para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ .....	146
Quadro 6 - Encontros de promoção da participação social no Modelar a Metrópole.....	155

## LISTA DE IMAGENS

Figura 1 - Imagem do Plano para a Grande Londres (Plano Abercrombie). .....	47
Figura 2 - Freguesias do município do Rio de Janeiro no final do século XIX.....	59
Figura 3 - Municípios ao redor da Baía da Guanabara, com destaque para as localidades de Estrela, Inhomirim, Iguassu e Pilar .....	62
Figura 4 - Mapa da rede de bondes existente no município do Rio de Janeiro em 1907 e em 1946 .....	69
Figura 5 - Áreas industriais: Rio de Janeiro e municípios limítrofes (1969).....	81
Figura 6 - Crescimento populacional das grandes áreas na região metropolitana do Rio de Janeiro 1970/1980 Crescimento populacional das grandes áreas na região metropolitana do Rio de Janeiro 1970/1980.....	83
Figura 7 - Capa do Documento Básico sobre a Área Metropolitana da Guanabara	111
Figura 8 - Organograma da FUNDREM, 1979-1983 .....	117
Figura 9 - Renda média por município da RMRJ (2020) - Mapa da Desigualdade.	188
Figura 10 - Taxa de crimes violentos contra a vida, por 100 mil habitantes - Mapa da Desigualdade .....	189
Ilustração 1 - Caminho Velho e Caminho Novo às Minas .....	57
Ilustração 2 - Aquarela de Thomas Ender a partir do Porto de Estrela, 1818 ....	63
Ilustração 3 - Porto de Estrela, de Rugendas.....	63
Ilustração 4 - Propriedade agrícola em Vila de Cava – Nova Iguaçu .....	91
Gráfico 1 - Admitidos, demitidos e saldo de contratações – Leste Fluminense(2010-15) .....	175

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Evolução da Mancha de Ocupação do Território Metropolitano (1888-2016) .....	82
Mapa 2 - Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2019).....	84
Mapa 3 - Usos de solo predominantes na RMRJ.....	87
Mapa 4 - Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento no Brasil (2017).....	105
Mapa 5 - Arco Metropolitano e empreendimentos industriais em sua área de influência.....	123

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
1 UMA DISCUSSÃO SOCIOLOGICA DO <i>URBANO</i> NA METRÓPOLE DEPENDENTE .....	25
1.1 Estudos urbano-regionais e o debate internacional sobre regiões e processos escalares.....	36
1.2 O “metropolitano” como problema ou solução: “gestão” e “governança” metropolitanas .....	46
2 FORMAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL E COMPLEXIDADE DO ESPAÇO “METROPOLITANO” NO RIO DE JANEIRO .....	56
2.1 Bondes, ferrovia e saneamento como agentes de transformação do sistema de espaços da Baixada da Guanabara e da capital.....	65
2.2 Saneamento e expansão urbana .....	71
2.3 Industrialização e institucionalização da expansão periférica .....	77
2.4 Agricultura familiar e conflitos fundiários na RMRJ.....	84
3 O “FENÔMENO METROPOLITANO” NO BRASIL E O HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RM’S .....	92
3.1 A institucionalização das Regiões Metropolitanas.....	98
3.2 A Constituição Federal de 1988 e suas consequências para o tema metropolitano.....	102
4 DA ÁREA METROPOLITANA DA GUANABARA À REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: CAMINHOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO INTERIOR DO ESTADO E PROCESSOS DE (DES)CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL.....	109
4.1 A FUNDREM e a construção e (quase) estruturação de uma política metropolitana no Rio de Janeiro .....	111
4.2 O caso da institucionalidade do planejamento e a atomização das iniciativas .....	120
4.2.1 Planos regionais.....	122

<b>4.3</b>	<b>Instituições de governança.....</b>	<b>125</b>
4.3.1	Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas.....	125
4.3.2	Câmara Metropolitana de Integração Governamental .....	131
<b>4.4</b>	<b>O(s) empréstimo(s) do Banco Mundial .....</b>	<b>133</b>
4.4.1	Ações desenvolvidas pela Câmara Metropolitana no âmbito do empréstimo .....	141
<b>4.5</b>	<b>Licitação, Contratação e Execução do Plano Metropolitanano .....</b>	<b>146</b>
4.5.1	A participação no processo de elaboração do Plano.....	149
<b>4.6</b>	<b>Tramitação do projeto de lei da “governança metropolitana” na ALERJ .....</b>	<b>166</b>
<b>4.7</b>	<b>Sobre a crise e a aprovação do PLC 010/2015 (Lei Complementar n. 184/2018).....</b>	<b>171</b>
<b>5</b>	<b>EM BUSCA DA CIDADANIA METROPOLITANA: AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E RECONHECIMENTO DA METRÓPOLE FLUMINENSE .....</b>	<b>178</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>191</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>195</b>

## INTRODUÇÃO

Desde o ano de 2013, diversas legislações, normas e decisões do Supremo Tribunal Federal vêm conferindo renovada atenção ao tema “metropolitano” no país. Estas decisões de âmbito nacional, no entanto, promovem um “efeito cascata”, no qual estados e municípios também devem promover uma série de regulamentações sobre o tema – que até então vinha sendo tratado apenas em âmbito estadual, de maneira autônoma por cada unidade da federação. Do ponto de vista estritamente institucional, a discussão sobre “gestão” e “governança” metropolitanas vinha sendo postergada e evitada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista o alto nível de disputa política provocado por esta matéria, principalmente pela queda-de-braço entre estados e os municípios, que veem no tema uma ameaça à sua autonomia.

De outro ponto de vista, a realidade “sociológica” dos moradores das grandes cidades brasileiras, e, neste caso, do Rio de Janeiro, dificilmente pode ser tratada apenas de um ponto de vista municipal. Apesar disto não ser uma novidade, muitos (e muitos !) estudos realizados sobre temas “urbanos” na área de Ciências Sociais não problematizam ou não consideram em sua perspectiva a continuidade vivida pelos cidadãos das grandes metrópoles, que se estendem por dezenas de municípios – não estando, portanto, contidos pelos limites municipais. Quando, nestas pesquisas, se utiliza o espaço “metropolitano” para tratar de temas como a segregação espacial ou a pobreza urbana, raramente problematizam ou se debruçam sobre a própria constituição deste nível de análise enquanto tal.

O esforço da pesquisa será o de reconhecer o âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro como ponto de vista privilegiado para a compreensão de uma série de questões sociais e políticas, como a distribuição de poder e a (re)criação de escalas para atuação sobre o território por parte de diversos agentes sociais. Ainda que o tema, aparentemente, seja de fronteira com a Geografia, acreditamos que as Ciências Sociais, e, notadamente, a Sociologia, têm grande contribuição e responsabilidade nesta discussão, uma vez que diferentes “interesses”, “projetos” e ações do Estado e de diversos outros grupos sociais são mobilizados em torno dele.



Esta tarefa será realizada partindo da análise do histórico do planejamento metropolitano na RMRJ, como fenômeno recente (do ponto de vista formal) e que, enquanto escala de planejamento, vem ganhando espaço na agenda política do país, tendo em vista a obrigatoriedade da elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados para todas as regiões metropolitanas brasileiras. Acredita-se que o processo recente de “retomada” do planejamento na metrópole do Rio de Janeiro permite realizar uma série de discussões fundamentais das ciências sociais, mas que nem sempre são objeto de atenção das pesquisas, como a formação sociopolítica do território e as relações e disputas em torno da escala geográfica sobre a qual se dão ações, discursos e a compreensão da realidade urbana (mas não apenas) contemporânea.

De acordo com Brenner (2004), “as escalas geográficas não são fixas, estáticas nem permanentes, e sim produções da história e dimensões de processos sociais, tais como a produção de capital, a reprodução social, a regulação estatal e as lutas sociopolíticas” e por isso compreende-se a importância da investigação sobre as origens e a eventual consolidação de um novo regime de gestão e governança da metrópole no Brasil, a partir do caso do Rio de Janeiro.

Tendo em vista todo o imaginário e as expectativas criadas em torno do município do Rio de Janeiro e de sua área metropolitana a partir de promessas e investimentos públicos e privados realizados nos últimos 10 anos (Rio de Janeiro, 2011), com enormes impactos socioterritoriais de megaeventos (como remoções, obras de mobilidade inconclusas, remodelação de áreas do centro da capital, reiteração da promessa de despoluição da Baía de Guanabara e saneamento ambiental dos municípios de sua bacia, especulação imobiliária ...), construção de complexos petroquímicos, siderúrgicas, rodovias etc etc, a RMRJ vem passando por um momento de grandes mudanças. Apesar da euforia e do otimismo promovido à custa de muita violência de Estado e incentivos fiscais neste período, os investimentos previstos pela iniciativa privada não se completaram, ou foram realizados muito abaixo do esperado, o que, junto com a crise político-econômica vivida no país desde 2014, conferiu contornos dramáticos, ou de “calamidade pública”, de acordo com a Lei Estadual n. 7483/2016, à situação do estado e de sua população.

Tal nível de aposta na RMRJ leva a crer que a escala metropolitana seria a “bola da vez” no processo de reestabelecimento territorial da acumulação capitalista, assim como o foram os países, do pós-guerra até os anos 1970, seguidos por um período de reacomodação dos regimes de acumulação, em todas as esferas, seguido da emergência das “cidades” (paradigmaticamente representadas pelas cidades globais), nos anos 1990, e de sua ampliação às cidades-regiões no período contemporâneo (JESSOP, 2004, CASTELLS, 1997, OCDE, 2001). Isso, obviamente não invalida a brutalidade da despossessão territorial promovida globalmente nos territórios originários, rios e florestas das periferias de todo o mundo, a partir da exploração mineral, dos projetos energéticos e outras fontes de extração e contaminação de recursos naturais. Ao contrário, busca chamar atenção a um fenômeno que atinge as áreas mais populosas do país, e que também envolve processos de disputa pelo controle de recursos econômicos, políticos e ambientais, como no caso do saneamento básico, transporte público e outros setores.

A pesquisa pretende apontar os caminhos percorridos pelo debate público e pela ação do Estado em torno do tema do planejamento metropolitano. Mapear atores, estratégias, legislações e mobilizações sociais e possibilitar a compreensão de como vem se constituindo esse arranjo metropolitano na RMRJ, na prática, são algumas das tarefas a serem aqui realizadas. Busca-se com isso, atualizar discussões bastante comuns no início dos anos 2000, após a aprovação do Estatuto da Cidade, como os planos diretores municipais, as disputas em torno do planejamento urbano nos municípios, e quais os interesses envolvidos neste processo. De maneira semelhante, a pesquisa buscará fazer uma análise do ponto de vista de uma sociologia política do planejamento metropolitano no Rio de Janeiro.

A inserção acadêmica e profissional do autor contribuem de maneira decisiva para o bom entendimento por parte do/a leitor/a, dos caminhos aqui utilizados para a construção do argumento da tese. Haveria, assim, uma dupla relação do autor com o tema de estudo, pois apesar do compromisso com a busca pela objetividade na análise do objeto, em diversos momentos, o autor foi parte de sua construção, tanto como pesquisador quanto como parte de instituições envolvidas com planejamento, ou mesmo em organizações da sociedade civil organizada que atuam com o tema.

Profissionalmente, a passagem por instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em projeto sobre o tema da governança metropolitana

(e que envolvia 15 estados da federação), se deu exatamente no momento de aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal n.13.089/2015), seguida por consultoria (na área de participação social) realizada ao consórcio contratado para a elaboração do Plano Metropolitano do Rio de Janeiro. Anteriormente, o envolvimento com a temática aqui tratada havia se dado por meio da sociedade civil organizada, uma vez que o pesquisador faz parte de uma associação civil dedicada à análise e incidência em políticas públicas que tenham impacto sobre a metrópole do Rio de Janeiro. E por fim, mas não menos importante, as primeiras experiências de pesquisa do autor se deram no Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP), ligado à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), constituindo, assim, uma espécie de “vício de origem” metropolitano.

Esta breve digressão busca trazer à luz algumas das preocupações subjacentes à pesquisa, que seriam reconhecer o ressurgimento da institucionalidade da gestão e governança metropolitanas, com todo o histórico da trajetória institucional de discussão e ação governamental sobre este tema; em paralelo, o interesse recai sobre o quê seria o “específico” de uma razão metropolitana, ou qual a diferença entre o que se considera planejamento metropolitano (atualmente ou nos anos 1970) em relação às reflexões analíticas e normativas sobre a institucionalidade do “urbano”, de maneira mais geral – historicamente muito restritas a discussões de âmbito municipal.

Por este duplo interesse, a tese apresenta uma história da reflexão sobre o metropolitano no Rio de Janeiro, de diferentes pontos de vista, desde a formação socioterritorial desta região, passando pelas diferentes institucionalidades vigentes no território da RMRJ, acompanhadas das mudanças em âmbito nacional nas normativas sobre o tema, e chegando ao período contemporâneo, com sua “reinstucionalização” e a ampla produção normativa que se segue. Interessa, portanto, trazer à vista o “sentido” metropolitano subjacente a diversas políticas públicas e ações da sociedade civil fluminense, mesmo em momentos de baixa institucionalidade do tema metropolitano, principalmente após a extinção da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM).

O que acontece quando o nível “metropolitano” passa a ser aquele privilegiado para tratar de políticas urbanas e tomar decisões governamentais? Como é promovida e quais as práticas e desafios da “governança” metropolitana - que passa a ser a palavra da vez para tratar de decisões políticas que atingem 75% da população do estado do Rio de Janeiro, por exemplo? Interessa à pesquisa identificar os múltiplos significados da escala metropolitana quando o Estado passa a reger suas ações a partir dela. Ou seja, será objeto de investigação o modo pelo qual se constituiu, historicamente, este “metropolitano” – que agora é juridicamente regulamentado e politicamente debatido na ALERJ, no Palácio Guanabara e em eventos públicos em municípios da periferia metropolitana.

Agentes que já se mobilizavam em torno de pautas que iam além das fronteiras municipais passam a ter que lidar também com esta normatividade. Se por um lado identifica-se a dificuldade de conexão entre agentes sociais minoritários de diferentes partes da metrópole, também podem ser reconhecidas potenciais alianças e o surgimento de uma nova esfera política, que também poderia potencializar ações de grupos que estavam restritos à sua atuação em nível local, como movimentos sociais ligados ao tema agroecológico ou à poluição da Baía de Guanabara, que passam a estabelecer interlocução com possíveis aliados e com o próprio estado a partir deste nível metropolitano.

A sociedade civil na periferia da RMRJ é historicamente reconhecida por sua forte atuação, a partir de movimentos populares da área de saúde, saneamento básico e infraestrutura, com apoio das CEBs e de toda resistência encampada por setores da Igreja Católica local desde o período da Ditadura na Baixada Fluminense. A “Baixada” como é conhecida, talvez seja uma das mais antigas regiões periféricas metropolitanas a serem reconhecidas como “uma região” no país. Diferentemente de outros conjuntos de municípios metropolitanos periféricos, como aqueles do ABC Paulista, a Baixada não é reconhecida por sua característica de conglomerado industrial (ainda que possua enclaves deste tipo), senão pela semelhança nas condições de vida nos diferentes municípios e o estabelecimento do clássico “padrão periférico” de expansão urbana das metrópoles brasileiras. Aí estão presentes elementos histórico-estruturais dos ciclos produtivos da cana-de-açúcar, do ouro, do café e da laranja (já no séc. XX), a segregação racial, o sistema de

trens, o loteamento irregular e a presença de precária infraestrutura e serviços urbanos.

A Baixada Fluminense tem como sua contraparte, no outro extremo da RMRJ, cruzando a Baía de Guanabara, o município de São Gonçalo, que possui um histórico de desenvolvimento urbano mais recente, e representa a periferia do município de Niterói (capital do estado do Rio de Janeiro até 1974), com o qual encontra-se conurbado. Do ponto de vista econômico, porém, São Gonçalo depende mais da capital que do município vizinho (já que parte importante da população do município trabalha na capital), ainda que no sentido das conexões de infraestrutura urbana e dos serviços públicos, haja grande ligação com Niterói.

Neste caso, curiosa, mas não contraditoriamente, a periferia é maior que o centro, já que a população de São Gonçalo é de mais de 1 milhão de habitantes, enquanto em Niterói vivem menos de 500 mil pessoas. Entretanto, as condições de vida na segunda maior cidade do estado (e décima sexta do país, sendo maior do que 13, das 26 capitais de estados brasileiros) são muito inferiores às de Niterói. Pode-se dizer, que nesta porção Oriental da Baía de Guanabara (tratada genericamente como Leste Metropolitano), não se configura uma identidade territorial de nível regional como ocorre na Baixada Fluminense. Esta análise das articulações regionais intra-metropolitanas é um dos exercícios realizados pela proposta de Plano Metropolitano que será aqui discutida, assim como os efeitos do planejamento metropolitano sobre esta região que não se vê diretamente integrada entre si, principalmente quanto a municípios próximos a São Gonçalo e Niterói, como Maricá, Rio Bonito, Tanguá e Itaboraí. O planejamento, e esta “ótica” metropolitana, portanto, produziria vínculos e necessidade de acordos entre vizinhos (uns mais próximos e outros mais distantes) que nunca mantiveram contato, e de repente passam a ter que debater e propor acordos sobre temas diversos.

Os “desafios” e “potencialidades” das metrópoles são temas constantes nas publicações sobre o tema, seja por intelectuais, governos, instituições multilaterais ou bancos (GOMEZ-ÁLVAREZ, ET AL. 2017, ONU-HABITAT, 2016, OSTROM, 1972, RIO DE JANEIRO, 2011), e a discussão sobre a “governança” e outros conceitos se revela bastante instrumental. Desta maneira, buscaremos identificar e mapear quais os “grupos de interesse” no debate público e como se posicionam. Esta perspectiva atravessará o trabalho, de maneira que os discursos sobre o

“metropolitano” sejam compreendidos a partir dos diferentes pontos de vista e posições de poder, indo desde os marcos institucionais e normativos recentes e históricos até as ações de sujeitos sociais periféricos.

No primeiro capítulo será realizado um levantamento da discussão acadêmica sobre a emergência do “fenômeno metropolitano”, como ampliação do processo de urbanização típico do capitalismo industrial e os processos de reescalonamento territorial no capitalismo contemporâneo, retomando o debate brasileiro sobre a “metropolitanização”, reconhecimento das regiões metropolitanas no país e as bases da discussão sobre esta nova escala, mais ampla que a “cidade” tantas vezes tratada na Sociologia Urbana.

O segundo capítulo recuperará a história da formação metropolitana” do Rio de Janeiro, do ponto de vista socioeconômico, territorial e político, as ações estatais em torno do planejamento e o “sentido” desta formação, na acepção de Caio Prado Junior (1942). Desde o antigo Distrito Federal, passando pela formação da chamada Baixada Fluminense, da periferia do antigo estado do Rio de Janeiro (com capital em Niterói), estado da Guanabara, fusão dos estados e a “criação” da RMRJ por meio da Lei Complementar n. 20/1974.

No capítulo três será resgatado o histórico da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM), que foi a responsável pelo planejamento das ações em nível metropolitano durante o Governo Militar (1975 a 1985) e por um breve período da Nova República (1986-1989). O órgão é reiteradamente citado por diversos agentes em discursos sobre a RMRJ, seja em tom saudoso, ou em tom de rejeição, e deu origem a diversos projetos, obras e informações de âmbito “metropolitano” no Rio de Janeiro. Conhecer sua trajetória institucional, suas disputas internas e as pressões externas sofridas pelo órgão ao longo dos diferentes governos serve como panorama do tratamento do tema metropolitano no Rio de Janeiro entre 1975 e 1989, revelando os interesses e conflitos envolvidos na criação desta escala de ação estatal, situada entre estados e municípios e “imposta” pela legislação do período militar – assim como das consequências e desdobramentos deste tipo de agência governamental em um contexto democrático (Pós-Ditadura).

Também serão analisadas, neste capítulo, as ações estatais e o, apontado, abandono da escala metropolitana de ação governamental após os anos 1980. A tese amplamente difundida entre técnicos da área e acadêmicos é de que a Constituição de 1988, com sua perspectiva de fortalecimento do poder dos municípios, teria dificultado sobremaneira a ação metropolitana, que passou a ser competência dos estados. Assim, buscaremos retomar o histórico de ações do governo do estado do Rio de Janeiro, e de outros agentes de governo e sociedade civil, que se deram em âmbito metropolitano, principalmente ligada à execução de obras de infraestrutura urbana. A proposta aqui seria apontar como se deram estas ações “em âmbito metropolitano” sem o discurso e sem instituições ancoradas nesta escala de ação. As diversas mudanças em relação a qual Secretaria de Estado estaria responsável pelo tema “metropolitano”, ou as escolhas de regiões privilegiadas para determinados programas, ou mesmo o enorme “buraco negro” (no sentido de uma avassaladora drenagem de recursos públicos) que se tornaram alguns programas e projetos voltados à RMRJ, como o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (que abarcou mais de uma dezena de municípios metropolitanos, em diversas áreas de política pública, como saneamento, meio ambiente, saúde, entre outros).

O quarto capítulo traz a discussão mais contemporânea, desde os anos 2000, sobre a “gestão” e “governança” metropolitanas na RMRJ, a partir da análise das ações estatais sobre o tema e a influência das normas jurídicas recentes, como o Estatuto da Metrópole e o Acórdão do STF. Serão analisados aqui os caminhos das “políticas metropolitanas” para a RMRJ mais recentes, e a “retomada” desta escala de discussão e elaboração de políticas públicas na RMRJ, que culminam, recentemente, com a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado da RMRJ e a aprovação do PLC 10/2015. Será aqui analisado este processo de elaboração mais recente da política, onde serão identificados os diferentes agentes, os caminhos institucionais, políticos e financeiros desta trajetória e como vem se dando a interlocução e “apropriação” por parte/com a sociedade civil deste tema. Como “lutas urbanas” dos anos 1970 e 1980 se “convertem” em “debate metropolitano” e como se instrumentaliza esta escala de análise por parte dos diversos agentes envolvidos.

O capítulo final, de caráter mais conclusivo, propõe algumas possibilidades de compreensão das ações dos múltiplos agentes envolvidos no debate, desde a perspectiva emergente da sociedade civil da RMRJ, a partir de ONGs, movimentos populares e setores acadêmicos até as proposições elaboradas no âmbito do Estado. Acredita-se que a “retomada” da discussão “metropolitana” no Rio de Janeiro possa contribuir para a agregação e consolidação de diversos debates bastante presentes e vivos na sociedade da RMRJ, desde o tema da ampliação de cobertura do saneamento básico e agricultura na região, até a redução de taxas de homicídios – tema crítico nas periferias da RMRJ. Busca-se apontar que o tratamento institucional dado ao tema “metropolitano” é apenas parte de um fenômeno mais amplo, que é vivido e ressignificado de diferentes maneira por parte dos múltiplos agentes situados neste(s) território(s). De alguma maneira há de se reconhecer que com a existência de instâncias metropolitanas de ação e discussão, há um aprofundamento da democracia em nível regional. Espaços de interlocução e embate político são institucionalizados, e pautas históricas de diferentes grupos podem ser trazidas à agenda pública, sobre novas bases, de uma perspectiva territorial.



## 1 UMA DISCUSSÃO SOCIOLÓGICA DO URBANO NA METRÓPOLE DEPENDENTE

A temática da Sociologia Urbana, ou, de maneira mais ampla, a trajetória do pensamento sobre a “questão urbana”, tem longa tradição na Sociologia, mesmo antes da temática se constituir como uma subárea. Nas palavras de Octavio Ianni, “a ideia de Sociologia é contemporânea da ideia de Modernidade. Ambas nascem na cidade” (IANNI, 1989, p. 10). Portanto, a emergência e o desenvolvimento do fenômeno urbano se dão *pari passu* com os avanços da modernidade, de acordo com as obras de Georg Simmel, Émile Durkheim, Max Weber (1999) ou de Karl Marx, considerados alguns dos fundadores do pensamento sociológico.

A chamada "Escola de Chicago" é reconhecida como fundadora de um pensamento “científico” sobre a cidade, buscando desenvolver uma metodologia própria para o estudo do homem no meio urbano, com base na Ecologia Humana e amparada pela concepção simmeliana de cidade e de “urbano”. Desta forma, a cidade seria caracterizada por relações sociais de tipo associativo, em oposição ao modelo de integração “comunitária” proposto por Ferdinand Tönnies para as sociedades rurais. Este “urbano” estaria marcado pela segmentação dos papéis sociais, pela multiplicidade de pertencimento dos indivíduos, primazia das relações sociais secundárias (fundada em associações específicas) sobre as primárias (contatos pessoais fundados na afinidade afetiva) e por uma espécie de ambiente em que se desenrolam relações psicossociais de tipo específico. A racionalidade dominante no espaço da “grande cidade” (*Großstädte*) imprime ritmo, velocidade e demanda um discernimento maior do homem, quando comparado ao meio rural, o que provoca o desenvolvimento da chamada “atitude de reserva”, que serviria como um dispositivo de defesa do cidadão frente ao excesso de estímulos do/no meio urbano, provocando um distanciamento psíquico, uma atitude de impessoalidade na relação com o outro, ainda que com uma maior proximidade física (SIMMEL, 1976).

A partir da concepção simmeliana do que seria típico da vida cidadina, é que, neste momento histórico, da passagem do século XIX para o século XX, surge a reflexão sistemática sobre “o urbano” enquanto modo de organização da vida social, a partir dos textos reunidos no clássico *The City*, de R. Park, E. Burgess e R.

McKenzie (1925), tido por muitos como uma espécie de manifesto dos pesquisadores que se dedicavam às pesquisas em áreas urbanas naquele contexto. Trata-se de encarar a cidade “como uma variável independente” (FRÚGOLI JR , 2005), onde as relações humanas e suas interações com o meio poderiam ser analisadas. A ideia de “urbanismo como modo de vida”, de Louis Wirth (1987), assentava-se na conceitualização do urbano em oposição ao mundo rural, a partir de uma série de outras dicotomias fundantes da Sociologia, como tradicional/racional (Weber), comunidade/sociedade (Tönnies), tradicional/moderno e solidariedade mecânica/orgânica (Durkheim). Esta caracterização do urbano permitiria aos autores ligados à Escola de Chicago contribuir para intervenções sobre a realidade, influenciando, ou planejando, por vezes, políticas públicas diretamente. Esta “concretude” do urbano permitia tratar os diferentes modos de vida urbanos como espécies de “comunidades”, o que contribuiu para a consolidação da ideia de *heterogeneidade* do meio urbano.

A influência teórica da Escola de Chicago, entretanto, muitas vezes é vista como essencialmente “culturalista”, já que seu foco de análise são padrões de comportamento de grupos humanos no espaço urbano. Pouca atenção dirigem a processos mais amplos ligados ao mercado, e, principalmente, aos impactos da ação estatal e aos conflitos sociopolíticos nas cidades (preocupações que dominarão o pensamento sobre o urbano em momento posterior). Se em um primeiro momento Robert Park afirma que a cidade (de Chicago) deve ser vista como um “laboratório social”, como um lugar de emergência de problemas, mais que como uma fonte de explicação dos fenômenos observados (PARK, 1925), Louis Wirth, ao propor o “Urbanismo como modo de vida” (WIRTH, 1938) busca conformar os traços característicos de uma “cultura urbana” e explicar seu processo de produção a partir do conteúdo desta forma ecológica particular que é a cidade. Para Wirth, a vida em grandes cidades seria a principal característica dos tempos modernos, e por meio deste “modo de vida” urbano a civilização seria disseminada, e por isso seria uma tarefa urgente estabelecer uma “teoria sociológica da cidade”. Para tanto, oferece a definição de que a cidade seria “a relatively large, dense, and permanent settlement of socially heterogeneous individuals” (WIRTH, 1938, P. 8).

Esta breve definição, entretanto, servirá como base para a construção posterior do *continuum* “folk-urbano” trabalhado por Redfield (1947), a partir do qual

o autor busca situar todas as sociedades entre dois polos (rural e urbano) em uma construção ideal-típica, caracterizando o polo “tradicional” (ou primitivo, como chama) como “small, isolated, nonliterate; that they exhibit local cultures; that they are relatively homogeneous with regard to the distribution of knowledge, attitudes, and functions among the population; that the individuals does not figure as a conspicuous unit; and that knowledge is not explicitly systematized” (REDFIELD, 1947, p. 294). O caminho de um polo ao outro se daria quase naturalmente, de acordo com a evolução rumo à “civilização”, a partir do aumento da heterogeneidade social e das possibilidades de interação. Na leitura de Castells (1974, p. 100) sobre a importância da Escola de Chicago para a sociologia urbana, a densificação progressiva de uma coletividade, com a complexidade social que provoca, seria o “motor natural da evolução histórica” para estes autores, e isto se expressaria materialmente por meio das formas de ocupação do espaço. O desdobramento da teoria de Wirth promovido por Redfield seria posteriormente influente sobre a problemática da mudança social, um tema central para os autores da teoria do desenvolvimento e da modernização que se debruçaram sobre o processo de urbanização latino-americano no segundo pós-guerra.

Nos anos 1960 os autores do chamado neomarxismo francês, como os sociólogos Manuel Castells, Jean Lojkine, Nicos Poulantzas, e, de certa forma (ainda que a partir de uma visão própria das teorias de K. Marx), H. Lefebvre, vão transformar o olhar da Sociologia sobre “o urbano”, trazendo fortemente a discussão sobre a atuação do Estado. Estes autores realizam a dimensão espacial da teoria da acumulação no modo de produção capitalista de Marx, relacionando assim o processo geral de crescimento econômico com o entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais (HARVEY, 2005). Desta maneira, o Estado é incorporado à análise por meio da interpretação do estruturalismo francês, conhecido a partir do trabalho de L. Althusser, e politiza-se seu papel no meio urbano e sua relação com a reprodução da ordem capitalista na cidade. A cidade passa a ser o espaço de circulação dos diferentes capitais, como o imobiliário, especulativo, industrial, comercial etc, sendo o lugar onde se combinam produção e circulação de mercadorias.

Em um contexto no qual já haviam ocorrido os eventos de 1968, a Academia francesa passava por um momento de renovação, tanto com relação ao sistema de

organização universitária quanto à maior influência do marxismo, principalmente daquele que Perry Anderson chama de “marxismo ocidental” (ANDERSON, 1974), que se distancia das doutrinas vigentes no período stalinista e na Guerra Fria. Seria uma concepção mais teórica, mas ao mesmo tempo, mais empírica, uma espécie de teoria de “caixa de ferramentas”, que buscaria “analisar as coisas como são antes de decretar como devem ser” (TOPALOV, 1990) e que seria nutrida pelos grandes intercâmbios intelectuais entre as correntes marxistas de países industrializados “do centro” e aqueles da periferia, notadamente entre França e América Latina, ambos unidos sob a perspectiva estruturalista. Nas palavras de Topalov, ao buscar sintetizar a concepção teórica da sociologia urbana francesa de orientação neomarxista:

En resumen, la ciudad ya no es definida como algo naturalmente dado, como un conjunto de mecanismos de mercado, como un objeto de planificación o como una cultura: es el producto de la estructura social en su totalidad, a la vez el resultado y lo que está en juego en las contradicciones entre clases. En el seno de esta estructura, ningún elemento puede por lo tanto ser considerado como dado. Ya sea que se trate del marco construido, de las políticas públicas o de las prácticas sociales, ya no hay variables independientes y todo debe ser analizado simultáneamente como parte de un mismo proceso, la urbanización capitalista. No se pueden estudiar los usos de la ciudad sin estudiar también su producción. No se pueden considerar separadamente los agentes económicos privados y la acción pública. No se puede aislar la técnica de la política, ni esta última de los movimientos sociales (TOPALOV, 1990, p. 36).

A compreensão das ações dos diferentes agentes sociais no mercado e a atuação do Estado no meio urbano são os elementos essenciais para compreensão do “processo de produção do espaço urbano” a partir de uma economia política da urbanização, que ao debruçar-se sobre o estudo de zonas industriais e dos interesses envolvidos no processo de produção do espaço urbano (CASTELLS, 1974). O autor catalão amplia o olhar da sociologia urbana produzida até então para um nível escalar mais amplo, alcançando as áreas metropolitanas e os subúrbios, ou seja, áreas que não pertencem somente ao núcleo central, propriamente urbano, mas que estendem-se por dezenas de quilômetros de distância dos centros. Em “A questão urbana”, Castells faz uma análise da expansão das cidades estadunidenses rumo aos subúrbios, que “inverteriam” a lógica da valorização até então considerada, voltada aos centros urbanos. No caso dos EUA no Pós-Guerra, teria havido um deslocamento massivo de famílias de trabalhadores de camadas médias a bairros afastados do centro, tendo em vista a expansão econômica e a ampla

oferta de crédito neste momento. Tais facilidades atraíam a empregados que vislumbravam uma carreira estável em seus empregos e que buscavam conforto e exclusividade às suas famílias em áreas mais “homogêneas”, longe dos centros urbanos conhecidos por sua diversidade, desigualdade e violência.

Com base neste processo, e em seu oposto complementar – a ocupação das áreas centrais por famílias mais pobres, não-brancas, com empregos menos estáveis e que não dispõem de crédito abundante - é que o autor aponta a segregação urbana enquanto fenômeno específico, e que não tem a ver com disposições apenas culturais, senão com um processo complexo no qual o Estado também é agente ativo, tanto por meio dos processos de renovação urbana de “áreas deterioradas” quanto por meio das desigualdades promovidas pelo sistema educacional, por exemplo, que tem dificuldades e preconceitos com o tema da diversidade socioeconômica e étnico-racial nas escolas (característica das escolas dos centros, em oposição às escolas dos subúrbios, neste caso). Entretanto, o autor tem dificuldades para apontar de maneira cabal o que seria propriamente “urbano”, principalmente quando se trata do contexto contemporâneo onde diferentes núcleos compartilham o mesmo espaço, no qual “(...) sin embargo, en el capitalismo avanzado y particularmente en las regiones metropolitanas, se constata una casi completa inadecuación entre estas fronteras políticas y la especificidad de su contenido social” (*idem*, p. 278). Talvez por isso o autor prefira tratar da “produção social de formas espaciais”, ou da “urbanização” como processo, por meio do qual “la población de una sociedad se concentra en un cierto espacio, en el cual se constituyen aglomeraciones funcional y socialmente interdependientes desde el punto de vista interno, y en relación de articulación jerarquizada” (*idem*, p. 26).

O pensamento sociológico sobre o crescimento do fenômeno urbano no Brasil, se amplia muito durante os anos 1970, e uma série de estudos começam a se debruçar sobre as cidades, tendo em vista o rápido processo de crescimento dos grandes centros nacionais, principalmente na região Sudeste, e a ampliação das periferias, com suas diferentes formas e nomeações (subúrbio, periferia, favela, invasões) a depender da região e do tipo de ocupação que ali se consolida. Como escreve Francisco de Oliveira (1982, p. 14), “trata-se não de construir um estatuto teórico próprio para o urbano, mas, ao contrário, procurar determinar *concretamente* esse urbano” (*grifo do autor*). A conjugação entre atividades produtivas novas e

atrasadas na cidade é vista de acordo com o princípio do desenvolvimento desigual e combinado, e não mais do dualismo estrutural que caracterizava o pensamento sobre o rural e o urbano no país até os anos 1950 e a égide da teoria da modernização. A determinação de como o espaço urbano se coloca a serviço da reprodução capitalista envolve pesquisas sobre a produção e a reprodução das periferias urbanas, a renda fundiária, a questão da habitação popular e o transporte - elemento fundamental para circulação das mercadorias ordinárias e para a movimentação de trabalhadores (MARICATO, 1982). Este conjunto de elementos são analisados a partir das condições de vida da classe trabalhadora em São Paulo por Lucio Kowarick, constituindo a ideia de *espoliação urbana*, apresentada na obra seminal de 1979 (KOWARICK, 1979).

O padrão de urbanização dependente (CASTELLS, 1973) vivido pelas metrópoles latino-americanas caracterizou-se pelo processo de expansão periférica, que origina grandes periferias urbanas, nas quais a maior parte da população urbana reside, em um cenário de grande desigualdade de recursos em favor dos centros metropolitanos. Esta “urbanização por espoliação” avançou sobre as áreas rurais circundantes das cidades e sobre as condições de vida desta população, uma vez que, em muitos casos, foram os próprios moradores que promoveram não somente a construção da casa própria como a urbanização de seus bairros (seja em loteamentos ou favelas), construindo diretamente, ou pagando pela construção, de infraestruturas como pavimentação e drenagem, por exemplo (KOWARICK, 1979).

Manuel Castells, em trabalho pioneiro (CASTELLS, 1973), busca entender o fenômeno da urbanização latino-americana, articulando a Teoria da Dependência a uma reflexão sobre o urbano que marcaria a trajetória da sociologia urbana posteriormente. Partindo de uma perspectiva crítica à ideia de “hiperurbanização”, que seria originada a partir de padrões eurocêntricos de desenvolvimento da relação entre forças produtivas e organização do espaço, o autor pretende compreender o quê seria específico deste espaço latino-americano dentro de seu processo histórico de constituição. Para tanto relaciona inicialmente o peso do colonialismo e do imperialismo enquanto fontes históricas de determinações sociais na região. Deriva, assim, a formação espacial a partir dos diferentes tipos de dominação que marcaram a história do continente. As principais características desta “urbanização dependente” apontadas pelo autor são:

- Aceleração crescente do processo de urbanização;
- Constituição de grandes concentrações de população sem desenvolvimento equivalente da capacidade produtiva, a partir do êxodo rural e sem assimilação dos migrantes no sistema econômico das cidades;
- Formação de um tecido urbano truncado e desarticulado, com preponderância desproporcional das grandes aglomerações e em particular a concentração do crescimento urbano em uma grande região metropolitana;
- Desenvolvimento de segregação intraurbana e a constituição de vastas zonas ecológicas chamadas *marginais* em um processo de “urbanização selvagem”;

Ainda que não se pretenda discutir de maneira mais geral a chamada Teoria da Dependência, da qual a noção de *marginalidade* é uma derivação, se faz necessário, entretanto, um breve apontamento das considerações de Castells sobre a ideia de “dependência”: para o autor catalão, mais do que somente um estado de “submissão” em relação a um agente mais forte, trata-se de uma relação estrutural definida pela articulação das relações de classe em duas sociedades ou conjuntos de sociedades.

Diremos que uma sociedade é dependente quando a articulação de sua estrutura social, no nível econômico, político e ideológico, expressa relações assimétricas com outra formação social que ocupa a frente de uma situação de poder. Por situação de poder entendemos o fato de que a organização de relações de classe na sociedade dependente encontra sua lógica no exterior dela mesma e expressa o modo de hegemonia da classe social que ostenta o poder na sociedade dominante (CASTELLS, 1973, P. 16).

Para Castells e diversos autores ligados à tradição da Teoria da Dependência, da Teoria da Marginalidade e da Teoria Crítica da Urbanização (Lucio Kowarick, Anibal Quijano e outros), o espaço é um suporte para os fenômenos que ocorrem na ordem da produção. A cidade é o *locus* da reprodução social, espaço de consumo coletivo, no qual o conflito principal emergente é entre trabalhadores e o Estado (e não diretamente entre trabalhadores e proprietários dos meios de produção), uma vez que é este Estado que busca garantir as condições de reprodução capitalistas – e das condições de vida da classe trabalhadora – por meio da distribuição dos bens e equipamentos de consumo coletivo.

Esta origem “urbana” da discussão sobre a marginalidade se desdobra, no Brasil, no reconhecimento de que as favelas ou as “áreas marginais” seriam

espécies de reflexos de processos e estruturas existentes na sociedade. Uma espécie de “microcosmo”, nas palavras de Kowarick (1975, p. 15), que conteria um somatório de fatores que caracterizam o “macrocosmo” social. No momento seguinte, no entanto, a ideia oposta (focada no “macrocosmo”) reforça a tese inicial e a complementa, uma vez que indivíduos marcados por situações marginais não estariam limitados a determinados territórios – ampliando, assim, o olhar para processos que afetam as camadas pobres da população, de maneira mais geral.

Nos anos 1970, um conjunto importante de autores brasileiros (radicados em São Paulo), se baseou nesta discussão teórica para refletir sobre o processo de urbanização do país e, em alguns casos, latino-americano, a partir da conformação de um padrão periférico de expansão urbana nas grandes cidades brasileiras

Uma das mais inovadoras reflexões desta época, que representou avanços, inclusive, em relação às teorias mais gerais mencionadas, foi desenvolvida por Francisco de Oliveira ao tratar do fenômeno da “autoconstrução” da casa em mutirão pelos trabalhadores (OLIVEIRA, 1972). A “autoconstrução”, realizada geralmente em terrenos localizados em áreas periféricas das grandes cidades, ou em locais sem a garantia formal (jurídica) da propriedade fundiária, é identificada como um exemplo de serviço urbano baseado em uma economia de subsistência – o que poderia ser interpretado como uma expressão da marginalidade urbana. No entanto, o autor mostra como a utilização do “tempo livre” para a construção não somente de casas, mas de igrejas, associações de moradores, creches, entre outros exemplos, contribui para a acumulação moderna, em um cenário onde os salários reais não conseguem cobrir os custos da reprodução da força de trabalho. Este “trabalho não-pago” (uma vez que o custo da moradia vai sendo progressivamente descoberto pela remuneração, principalmente em um contexto de inserção precária no mercado de trabalho) sinaliza aquilo que Arantes (2009, p. 113) denomina de “urbanização da reprodução social”.

Categorias como “periferia” e “espoliação urbana” (além da *autoconstrução*) foram trabalhadas por este mesmo conjunto de autores brasileiros, somadas às contribuições de um grupo de pesquisadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP), como Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), como Paul Singer, Vinicius Caldeira Brant e Lucio Kowarick, a partir de pesquisas empíricas na



metrópole paulista. Para Arantes (*op. cit.*), estas categorias seriam as primeiras criações eminentemente urbanas deste grupo de autores, já que até o momento anterior, apesar de alguns se proporem a pensar os efeitos urbanos das teorias da modernização, os mesmos não teriam conseguido desenvolver conceitos especificamente fundados neste ambiente.

Para além do processo de formação e reprodução do chamado “pólo marginal” (A. Quijano) e do exército de reserva/massa marginal (J. Num), Kowarick (1979) trata do fenômeno denominado “espoliação urbana”, que une a reflexão sobre os grupos pauperizados que migraram às cidades (por conta de toda a lógica de expulsão do mundo rural no contexto de estímulo à industrialização) aos efeitos imanentes do processo de urbanização, principalmente nas periferias das grandes metrópoles. Este conceito de médio alcance se mostra importante no sentido de localizar e descrever uma possível relação forte entre os “grupos marginais” e a problemática urbana, com efeitos recíprocos. Nesta linha, Kowarick (1975, p. 72) retoma o trabalho de Castells (1974), para apontar a necessidade de consideração das raízes da marginalidade urbana a partir das transformações ocorridas no mundo rural, por conta da “racionalização capitalista de certos setores e crise e decomposição de estruturas tradicionais” (CASTELLS, 1974 *APUD* KOWARICK, 1975), gerando êxodo para regiões em que a industrialização tinha um efeito atrator muito maior do que sua capacidade de absorção, tendo em vista a utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra. A marginalização seria inevitável neste contexto de industrialização dependente.

A ação estatal com relação ao planejamento urbano seria, portanto, agente ativo deste processo de “espoliação urbana”, tendo em vista o diferencial de investimentos e condições urbanas oferecidas nas diferentes regiões da cidade, bem como o papel segregador promovido por políticas de habitação popular que não garantiriam o “direito à cidade”, como os conjuntos habitacionais periféricos (ainda hoje construídos com incentivo governamental, como o Programa Minha Casa, Minha Vida). Fenômenos como o da autoconstrução, que exerce pressão para rebaixar o valor social da força de trabalho, também seriam convenientes ao Estado, por conta do barateamento do custo de reprodução da força de trabalho e da consequente redução da pressão social por políticas de bem-estar. Para Kowarick, a espoliação urbana seria “o somatório de extorsões que se operam através da

inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1979, p. 62). Desta forma o conceito relaciona as esferas da produção (relações de trabalho) com a reprodução (consumo coletivo), em uma articulação de alto valor heurístico, e que influenciou (e influencia) uma série de pesquisas na área de sociologia urbana no país, por meio de linhas de investigação sobre segregação, pobreza, periferização, desigualdades sociais na cidade etc..

A partir dos anos 1980, e, principalmente, com o processo de abertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, os estudos urbanos no Brasil passaram a analisar uma série de políticas públicas elaboradas a partir do novo marco constitucional, assim como a incorporar variadas metodologias de análise de dados sobre condições de vida, infraestrutura urbana e de promover a análise crítica de processos emergentes de participação popular institucionalizada (notadamente dos processos de elaboração de orçamentos participativos). Em paralelo, a dimensão “cultural” da vida urbana também vai retomando seu espaço nas pesquisas, que não se centram mais na (até então, hegemônica) abordagem da economia política. A influência, já nos anos 1990, de antropólogos franceses como Marc Augé e Michel de Certeau é fundamental para os estudos do “cotidiano” na/da cidade, no estudo de práticas culturais no contexto urbano - ao mesmo tempo em que processos globais de desenvolvimento urbano são territorializados a partir de conceitos como “cidades globais” (SASSEN, 1993).

A reflexão sobre o tema das “cidades globais”, proposta por Saskia Sassen, é importante como marco nesta recapitulação dos caminhos da pesquisa sobre o tema do urbano e das cidades no Brasil porque promove uma discussão de caráter escalar, relacionando processos globais à sua territorialização em nível local. A inclusão de cidades do Sul global, como São Paulo e Hong Kong, na lista de “cidades globais”, aponta para uma nova compreensão da globalização e das formas “diferenciadas” de participação das cidades no circuito econômico mundial. Se até a década de 1980, eram considerados “globais” apenas centros urbanos como Nova Iorque, Londres ou Tóquio, a autora chama atenção ao fato de que outras grandes cidades do Sul global cumprem, de maneira crescente, funções como centros de negócios especializados para setores como a indústria financeira e de serviços,

como o controle do mercado de *commodities*, por exemplo. A função de centro de comunicação, controle e gerenciamento a longa distância de atividades produtivas é uma das marcas que distingue as cidades globais, e incluiriam São Paulo neste rol, ainda que dentro de certos circuitos específicos, e com grandes limitações da participação social mais ampla neste processo “global” típico de um capitalismo avançado. Desta maneira, apesar de ser uma grande cidade, com cerca de 12 milhões de habitantes em sua área metropolitana, o Rio de Janeiro não seria exatamente uma “cidade global”, uma vez que não se encontra em uma posição de destaque na hierarquia do controle de negócios produtivos ou financeiros em nível mundial.

Como em tantas outras áreas, a perspectiva econômica trazida pela ideia de “cidades globais” é muito forte, e de um conceito analítico referente a um processo vivido por algumas cidades situadas historicamente, a expressão passou a ser objeto de ranqueamento e de criação de expectativas em torno da “marca” de “cidade global”. As ações de planejamento estratégico, como a experiência do Rio de Janeiro de elaboração de um Plano Estratégico da Cidade, em 1996, deslocavam o centro da proposta política de uma preocupação com o combate às desigualdades urbanas para uma perspectiva de atração de negócios e competitividade interlocal, aproximando, assim, a cidade do modelo empresarial (Vainer, 2000). Vale destacar que a proposta de planejamento estratégico urbano é tão “global” quanto a própria expressão de Saskia Sassen, e tinha como seu principal promotor, na década de 1990, o urbanista Jordi Borja (que já foi vice-prefeito de Barcelona e com grande experiência em gestão urbana na Espanha) e instituições como o Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), este último exercendo papel de destaque, também, para a difusão da perspectiva de “governança metropolitana” na gestão de cidades, como será visto adiante.

A tendência ao “empresariamento” das cidades já vinha sendo apontada pelo geógrafo David Harvey desde o final dos anos 1980, quando publica o ensaio “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism” (HARVEY, 1989), no qual aponta o consenso formado por diversos governos locais de países como Estados Unidos, França e Inglaterra em torno da

necessidade de serem mais ativos na busca por investimentos privados em seus municípios. Este processo vinha se ampliando desde a crise econômica dos anos 1970, que diminuiu o ritmo do investimento público e enfraqueceu as políticas de pleno emprego vigentes até então nos países centrais da economia mundial.

Este processo descrito por Harvey está diretamente relacionado a um contexto mais amplo de reescalonamento dos fluxos monetários internacionais, que se aproximam dos poderes locais diretamente, e no qual os poderes do Estado-Nação são limitados no direcionamento de tais fluxos. Neste momento as cidades passam a ser vistas como “players” em um processo de disputa por recursos a partir da “capacidade de atração” de investimentos que “uma cidade” possa ter e desenvolver. Harvey busca chamar atenção à necessidade de análise das coalizões políticas e alianças de classe formadas como base para qualquer tipo de empresariamento urbano, principalmente em um contexto metropolitano (HARVEY, 1989).

### **1.1 Estudos urbano-regionais e o debate internacional sobre regiões e processos escalares**

Como parte dos esforços da pesquisa em compreender o processo de “metropolização” dos chamados “estudos urbanos” nas últimas décadas, a partir do caso específico do Rio de Janeiro, vale aqui realizar um resgate do histórico da discussão acadêmica mais específica sobre a formação dos chamados “espaços estatais” desde os anos 1970, dando continuidade, ainda que de um outro ponto de vista, à discussão sobre a produção e reprodução social do espaço urbano tratada anteriormente. Reconhecendo o processo de urbanização dependente vivido nos diversos países da América Latina como traço fundamental da formação das grandes cidades do continente, é possível e necessário, entretanto, situar o contexto mais geral de desenvolvimento do processo de urbanização capitalista vivenciado nos países da Europa e América do Norte, uma vez que a discussão acadêmica sobre o tema circula (de maneira desigual) neste eixo, com pouco diálogo com autores e realidades de outras regiões.

O período histórico que se segue após a Segunda Guerra Mundial, reconhecido como auge do Fordismo, e que se estende até meados da década de 1970, quando entra em crise, é fundamental para compreendermos a construção das políticas estatais de produção do espaço urbano no mundo capitalista. É neste momento, de fortalecimento do papel do Estado e da escala nacional de planejamento territorial, que serão produzidas as políticas de bem-estar social associadas ao modelo de expansão da infraestrutura e da urbanização de modo mais generalizado, com todas as diferenças entre o potencial de ações e transformação do espaço levados a cabo pelos países do Atlântico Norte e aqueles da América Latina.

Neste momento histórico, caracterizado aqui pelo regime fordista de acumulação, as áreas urbanas tiveram um papel fundamental no processo de reestruturação espacial e institucional do Estado contemporâneo, e as cidades seriam mais do que apenas subunidades dos sistemas administrativos estatais, passando a ser um mecanismo político essencial na estratégia de crescimento (palavra então em voga) dos países, por meio das políticas de planejamento territorial expressas em termos de “pólos de crescimento”, zonas industriais, expansão das fronteiras agrícolas e de urbanização e industrialização de áreas do interior dos países. De acordo com Henri Lefebvre:

(...) the period roughly between 1950 and 1970 (...) was an idyllic period for the whole of capitalism (...) the retarded or backward areas, the underdeveloped countries, could and had to be integrated into growth To use the classic metaphor, the ship of capitalism and its leaders found itself with a motor, a rudder and a fixed course More precisely, it now constituted for itself solid nuclei, centres, what François Perroux calls ‘the growth poles’ Everything was subordinated to growth (...) During this euphoric period, it seemed that the problem of integrating and co-opting everything that opposed this society—ideologies, social groupings, classes—had been solved (...) An apparent truth imposed itself which has only now become paradoxical: the ‘truth’ of unlimited growth, the indefinite extension of the centres, nuclei and growth poles This ruling scenario of the 1950–1970 period gave rise not only to a so-called ‘logic’ but also to strategies which gradually covered space as a whole (...) (LEFEBVRE, 1976, P. 111).

Desta maneira, a “integração” de espaços e países ao ritmo global de expansão da produção industrial e fomento ao consumo de massa vinha acompanhada do modelo de formação territorial baseado no espaço econômico nacional e racionalmente planejado. O objetivo geral passava a ser o crescimento e

o desenvolvimento urbano, com grandes equipamentos de consumo cultural, meios de transporte e, claro, produção industrial.

Neil Brenner (2004), baseando-se nas considerações de Henri Lefebvre (1999), avalia que a lógica da expansão industrial estaria inextricavelmente conectada com uma lógica geográfico-política infinita de *homogeneização e extensão espacial*, baseada no esquadramento e formação de uma malha urbana em nível nacional e internacional, que cobriria o território “como um todo”. Este projeto político de extensão e homogeneização do espaço nacional, chamado por Pierre Veltz (1996) de “Taylorização do Território” seria, ainda segundo Brenner, a essência geográfica de um “Keynesianismo espacial”, caracterizado pela centralização da capacidade regulatória e administrativa do Estado, na qual regiões e localidades são “subordinadas aos imperativos macro-redistributivos e macroeconômicos” do centro nacional e pela relativa uniformidade das estruturas de administração territorial no nível do espaço econômico nacional. Quanto ao conteúdo mais substantivo deste *projeto*, são apontados os padrões de bem-estar social e provisão de infraestrutura ao longo de regiões e localidades (elevados, quando comparados à realidade latinoamericana), que são incorporadas, assim, a um ampliado espaço-economia *coletivo* ou *público* (BRENNER, 2004, p. 132).

Como aparatos para colocar em prática o controle e promover a disponibilidade do território nacional ao Estado, os diferentes governos nacionais criaram um sem-número de agências de desenvolvimento, planejamento e gestão territorial, seguindo a influência dos emergentes estudos regionais e suas versões, como os *regional science* nos EUA, ou o *aménagement du territoire* na Franç. Tendo como característica principal a concentração de poder por parte das autoridades centrais, o modelo de organização espacial típico do período fordista operou no nível nacional como estratégia privilegiada dos países nas relações com outros mercados, e organizou-se notavelmente a partir de *regiões* no âmbito interno. Tais regiões, ou tentativas de regionalização dos espaços nacionais foram levadas “à prática” por inúmeros planos elaborados por governos, com o objetivo de redução das *desigualdades e desequilíbrios* do desenvolvimento no interior dos países.

Desde o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), pelo menos, a chamada “questão regional” é conhecida no Brasil. Fruto do fomento ao planejamento nacional, com os famosos Planos de Metas, a perspectiva da

regionalização do desenvolvimento logo se difundiu por meio de órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a influência tanto da economia de François Perroux e Celso Furtado quanto da Geografia de Michel Rochefort (PEDROSA, 2017). Com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por Celso Furtado, em 1959, a estratégia regional se institucionaliza, já que o propósito do órgão está explícito em seu nome, e foi continuada no Governo Militar, com a criação das outras superintendências regionais, como SUDAM (Amazônia Legal), SUDECO (Centro-Oeste) e SUDESUL (Sul), e que posteriormente produziram uma política de criação de “pólos de crescimento”, como POLOAMAZONIA, POLONORDESTE e POLOCENTRO. A criação dos “pólos”, entretanto, teria representado um retrocesso na perspectiva de desenvolvimento mais autônoma proposta pelos criadores da SUDENE, que tinham inspiração nos estudos da CEPAL e almejavam, por exemplo, a necessidade de uma reforma agrária na região Nordeste – o que não ocorreu.

Na década de 1970, o modelo de planejamento centralizado, e realizado, no Brasil, de maneira autoritária, se reforça, a partir do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que, entre outras decisões, aponta a necessidade de instituição de regiões metropolitanas nas maiores cidades do país, como maneira de ampliar o controle sobre o fenômeno da expansão urbana nos grandes centros, que além de problemas sociais também seriam potenciais fontes de problemas políticos à Ditadura, a partir da oposição ao governo militar nas grandes cidades. O discurso do Presidente Geisel de apresentação do II PND ao gabinete ministerial é elucidativo dos conteúdos do planejamento nacional na época, assim como do “tom” utilizado pelo regime militar:

Contudo, não haverá tarefa mais fascinante, no próximo quinquênio, que a de prosseguir nos novos rumos abertos pela Revolução de 64, para a redescoberta da hinterlândia brasileira e para a construção de uma sociedade, bem mais rica e mais justa. Caminhos físicos, na trama de uma infra-estrutura ampliada e vitalizada, já se abrem para o sertão nordestino, a hiléia amazônica e a vastidão do planalto central. Mecanismos de conquista econômica dessas regiões vêm sendo preparados há alguns anos, nos roteiros da Revolução. Mas, agora, já é possível (...) associar Governo, empresas e trabalhadores (...) a fim de impulsionar novos programas e projetos previstos no II PND, os quais transformarão, econômica e socialmente, áreas antes marginalizadas e estagnadas e darão densidade econômica a vazios de homens e de riquezas (...). Em outras dimensões da estratégia do desenvolvimento nacional, continuar-se-á a construir toda uma comunidade moderna (...) no desenvolvimento urbano, pela humanização

das cidades, sobretudo dos grandes e cada vez mais inóspitos aglomerados metropolitanos (...) (BRASIL, 1974, p. 7).

Ainda que não seja o objetivo aqui fazer uma exegese do discurso de Geisel, fica evidente o papel que o Estado brasileiro se reserva: o demiurgo da industrialização, da urbanização e da “riqueza e justiça” que dela seriam decorrentes. A “conquista econômica” do Nordeste, Amazônia e Planalto Central seriam tarefas “da Revolução”, a partir da ampliação da indústria do petróleo, da exploração mineral e da agropecuária voltada à exportação - em cada uma das macrorregiões do país, respectivamente - além de estratégias econômico-financeiras.

Este foi o período dos chamados “grandes projetos de desenvolvimento” ou “grandes projetos de investimento” (GPIs) de acordo com a maior parte da literatura sobre o tema. Durante o II PND foram iniciadas as obras da maior hidrelétrica em território nacional, Tucuruí, que demandou a remoção de milhares de pessoas na região, com forte impacto sobre comunidades indígenas e ribeirinhas do rio Tocantins. Obra que foi fundamental para outros projetos minerários na região amazônica, como a extração e processamento de bauxita, utilizada na produção de alumina e alumínio (intensivos no uso de energia elétrica) no município de Barcarena, no estado do Pará. Além destes, o projeto Ferro Carajás, que iniciou a exploração de minério de ferro na região sudeste do Pará (município de Parauapebas, atualmente), e que segue sendo ampliado a outros municípios, também implementou diversos núcleos urbanos na região, modificando completamente os espaços em que se instalou.

Estes projetos, em geral, acabam por inverter a lógica da inserção regional existente antes da hegemonia deste modelo, uma vez que, a partir de então, não é mais o GPI que é inserido em uma região, mas sim a região é que passa a existir com o GPI – caso notório de Carajás (região que vai do sudeste do Pará até o oeste do Maranhão e que abriga a maior reserva mineral da Vale S. A.), da Bahia – Espírito Santo com os projetos da Aracruz Celulose (atualmente de propriedade da Suzano S/A), ou de Tucuruí-PA com a usina hidrelétrica de Tucuruí, da Eletronorte. De outra maneira, Vainer e Araújo (1992) definem a relação dos GPIs com o espaço em que estão envolvidos:



O Planejamento e a gestão desses espaços passa inevitavelmente à esfera das competências e atribuições da empresa ou da agência setorial responsável pela promoção do investimento – em muitos casos de maneira informal e não explícita [...]. O GPI, porque gera espaços, gere espaços – e vice-versa. Frente a cada setor produtivo, a cada agência setorial, não se apresentam mais as regiões, mas um espaço (integrado) diferenciado de localizações de investimentos e projetos, um conjunto de pontos que não se individualizam senão pelo potencial que oferecem para a conquista econômica (VAINER E ARAÚJO, 1992, p. 31).

Neste momento, portanto, os projetos eram desenvolvidos sob os auspícios do governo federal, de maneira centralizada, em parceria com empresas estatais e multinacionais, a partir de uma concepção “estática” da espacialidade estatal, típica do período keynesiano-fordista. Neste período, as políticas de planejamento urbano e regional conferiam suporte a um modelo de complementaridade entre a ação dos estados nacionais em âmbito interno com políticas econômicas aplicadas internacionalmente, voltadas à manutenção das condições de produção, distribuição e consumo de massas, assim como à redução das pressões inflacionárias.

Assim, ainda que os estados nacionais estivessem promovendo novas formas de organização de sua produção em âmbito interno, as esferas local e regional se mantinham apenas como correias de transmissão de decisões de política econômica e social definidas no nível nacional. Exemplo disto é que na época da criação das nove primeiras regiões metropolitanas brasileiras (entre os anos de 1973/74), como será visto com maior detalhes no capítulo 3, os governadores, que seriam os principais agentes de poder nesse nível administrativo, eram nomeados pelo Presidente da República, o que garantia que estas entidades se mantivessem sob o jugo do poder central. Da mesma maneira, do ponto de vista teórico haveria uma ambiguidade no tratamento conferido às metrópoles e áreas metropolitanas por autores “clássicos” dos estudos urbanos, como M. Castells, J. Lojkine, C. Topalov e D. Harvey, pois suas análises, baseadas na chamada “teoria crítica da urbanização”, estavam conectadas ao que ocorria exatamente nas *áreas metropolitanas* tanto da Europa quanto da América Latina (no caso de Castells). Entretanto, estes espaços eram vistos como centros dinâmicos de economias organizadas *nacionalmente*, e a partir daí compreendidas em um capitalismo mais amplo, e não como enclaves que se conectavam de maneira mais ou menos autônoma com fluxos internacionais, como será visto por outros autores posteriormente.

A crise do regime de acumulação fordista, vivenciada a partir dos anos 1970 também esteve acompanhada de grandes mudanças nos arranjos espaciais e na “espacialidade estatal”, principalmente pela maior articulação entre movimentos globais da economia e as realidades locais, principalmente nas cidades e áreas metropolitanas (que tiveram grande crescimento e concentraram riqueza e, notavelmente, população, durante o período fordista). Para Lipietz (1992), apesar da diminuição do ritmo de crescimento das grandes cidades após a crise do fordismo, teria aumentado a importância econômica das áreas urbanas, mas desta vez menos vinculadas às estratégias construídas em nível nacional. A regulação social (*social regulation*), de acordo com o autor, estaria mais próxima do mercado, com relações diretas entre empregados e empregadores, e entre empreendedores e contratantes, o que promoveria uma reconcentração de segmentos sociais em megalópoles caracterizadas pela polarização social.

A competição interlocal, em nível global, pela atração de recursos e investimentos, teria suprimido a promoção da agenda redistributiva, associada ao período fordista-keynesiano, na América Latina. No “fordismo periférico” (TICKEL e PECK, 1992), apesar da característica de governos autoritários (como o regime militar, no Brasil) e de dependência em relação aos países centrais, o alto nível de endividamento de países como México e Brasil teria sido justificado pela ampliação de direitos sociais e infraestrutura/serviços públicos às populações das grandes cidades durante as décadas de 1960 e 1970. Com a emergência da agenda da competitividade em nível nacional, a estrutura urbana (principalmente nas áreas metropolitanas) passa a ser oferecida como ativo, assim como a capacidade de produção instalada, a infraestrutura tecnológica, os distritos industriais, ou os centros de produção de conhecimento (universidades). Precisamente por esta característica “instável” e concorrencial deste regime de competição interlocal e interestatal, autores como Brenner (2004) avaliam que “competition states must thus be viewed as unstable politico-institutional matrices in which a variety of structural realignments, policy realignments, and sociopolitical struggles are unfolding” (*idem*, p. 174), o que levaria, conseqüentemente, a uma desestabilização das geografias políticas nacionais e à construção de novas configurações escalares em diversas esferas regulatórias - ou, nas palavras de Lipietz (1994, p. 36), a um processo de

“reordenamento da hierarquia dos espaços” (*reshuffling of the hierarchy of the spaces*).

Tais efeitos da flexibilização da produção industrial não foram imediatos no Brasil, e nem ocorreram da mesma maneira que na Europa Central. Entretanto, a diminuição do ritmo de crescimento demográfico nas principais metrópoles brasileiras a partir dos anos 1970 é notória, com queda de 22% para cerca de 13% da participação no crescimento nacional no período 1970/90 em relação ao período de 1950/70. Enquanto isso, as chamadas “cidades-médias” (com população entre 100 e 500 mil habitantes) aumentam a sua participação no crescimento nacional de 12% para quase 34% no período 1991/2000, e passam a ser a faixa com maior participação no crescimento.

Tabela 1- Crescimento absoluto e participação dos municípios brasileiros no crescimento populacional urbano nacional, segundo classes de tamanho dos municípios – 1970/2000

Classes de tamanho dos centros urbanos (1000 hab )	1950/70		1970/91		1991/2000	
	Crescimento absoluto (1000 hab )	% Crescimento nacional	Crescimento absoluto (1000 hab )	% Crescimento nacional	Crescimento absoluto (1000 hab )	% Crescimento nacional
<20	8 102	22,12	7 622	13,12	4 787	21,1
Entre 20 e 50	4 009	10,94	8 175	14,07	482	2,1
Entre 50 e 100	2 215	6,05	7 927	13,65	1 771	7,8
Entre 100 e 250	4 045	11,04	11 064	19,05	3 202	14,1
Entre 250 e 500	628	1,71	9 353	16,1	4 450	19,6
Entre 500 e 2000	7 733	21,11	9 899	17,04	2 149	9,5
>2000	9 897	27,02	4 045	6,96	5 886	25,9
<b>Total- Brasil</b>	<b>36 629</b>	<b>100</b>	<b>58 085</b>	<b>100</b>	<b>22 728</b>	<b>100</b>

Fonte: Andrade e Serra, 2001; Braga, 2011, com dados do IBGE/Censos Demográficos

As chamadas cidades-médias, no Brasil, assim como certas regiões (não-metropolitanas) passaram, nos anos 1980, a ser o *locus* de especialização produtiva, oferecendo muitas vezes as condições de produção buscadas por investidores no mercado de competição interlocal apontado por Brenner e Veltz. De acordo com este último autor (analisando o caso europeu), o desenvolvimento econômico do período pós-fordista demandaria condições extremamente específicas na produção e utilização de técnicas e de competências. Mais do que um “estoque” de recursos, este período se caracterizaria pela “criação de recursos especializados”, não necessariamente materiais, mas que estejam voltados a uma

configuração mais eficiente em termos de custos, qualidade dos bens e serviços, velocidade e inovação (VELTZ, 1996). Assim, emergem possibilidades de desenvolvimento econômico e territorial como os Arranjos Produtivos Locais (APLs), ou os polos de produção de determinados bens e serviços, como a região do sul fluminense com as montadoras automobilísticas, o agreste pernambucano e seu polo têxtil, bem como o polo têxtil paulista, na região de Campinas, ou o corredor industrial entre Joinville e Florianópolis, em Santa Catarina, e a região de Campos, no Rio de Janeiro, conhecida pela indústria da extração de petróleo. Estes são alguns dos exemplos de novas “regiões” produtivas, onde se combina crescimento econômico com relações interlocais e maior aumento da conexão com circuitos econômicos internacionais, porém de maneira distinta dos enclaves típicos dos Grandes Projetos de Investimento dos anos 1970 - ainda que sujeitos a flutuações de mercados internacionais (como no caso recente da queda do preço do petróleo e da crise da Petrobrás desde o ano de 2014, que atingiu duramente a região do norte do estado do Rio de Janeiro, com grandes impactos sociais).

Para Eric Swingedouw (1997), um dos pioneiros na análise da escala enquanto elemento de disputa e exercício do poder político pelo Estado,

Spatial scale is what needs to be understood as something that is produced; a process that is Always deeply heterogeneous, conflictual, and contested (...) where sociospatial power relations are contested and compromises are negotiated and regulated. Scale, therefore, is both the result and the outcome of social struggle for power and control (SWYNGEDOUW, 1997, P. 140) .

Esta afirmação parte do diagnóstico, feito pelo autor, de que conceitos como global e local encontram-se permeados por uma “políticas das escalas”, sintetizando, de certa maneira, o que foi visto até aqui ao tratar do espaço de atuação estatal e das disputas em torno dos regimes espaciais do período fordista e pós-fordista.

Esta passagem do modelo de organização territorial tipicamente fordista a um modelo de desenvolvimento econômico menos intensivo em crescimento metropolitano é caracterizada por Brenner (2004), do ponto de vista da formação dos espaços estatais a partir de dois eixos: reterritorialização e reescalonamento estatais. Pelo primeiro termo o autor define o processo de transformação da organização, significado e funções das fronteiras territoriais estatais. As fronteiras

não seriam, assim, somente demarcadores da soberania nacional, mas passariam a ser analisadas como práticas semióticas multidimensionais e político-econômicas por meio das quais o poder estatal é articulado e contestado em uma série de escalas geográficas e contextos institucionais (*idem*, p. 449). No segundo caso, do reescalonamento estatal, o autor sintetiza uma visão - compartilhada com outros autores, como Bob Jessop (2002) - de que, em contraste com a anterior fetichização da escala nacional do poder político, pesquisadores vêm analisando uma série de processos de reescalonamento internos ao Estado que dão origem a conflitos regulatórios. De acordo com esta visão, a organização escalar do poder de Estado não deve ser entendida como uma estrutura pré-existente, fixa, mas cada vez mais entendida como uma dimensão constitutiva, ao mesmo tempo, criticada, e que é, potencialmente, uma dimensão maleável de processos político-econômicos.

Em sua análise, Brenner se debruça, portanto, sobre processos que transcendem as fronteiras nacionais, e busca identificar novas formas de territorialidade, não-limitadas (ou não diretamente subordinadas), às políticas nacionais. Para a presente pesquisa, mais do que os novos arranjos supranacionais, interessa sua abordagem do reescalonamento, uma vez que consideram-se aqui as regiões metropolitanas (como a RM do Rio de Janeiro) como um arranjo escalar que vem sendo retomado como objeto de regulamentação, planejamento e que se encontra em pleno processo de rearranjo do compartilhamento de poder. Neste sentido, são estabelecidas novas autoridades políticas e novos conflitos regulatórios são gerados, como será visto no capítulo 3, a partir da análise da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Para Brenner, “that space state is best conceptualized as an arena, medium, and outcome of spatially selective political strategies” (Brenner, 2004, p. 72), criticando, portanto, concepções vigentes no período fordista, caracterizadas como “estadocêntricas” por reificarem o espaço nacional como corolário da vida político-econômica e dificultarem (ou impossibilitarem) a análise das transformações da organização socioespacial contemporânea, uma vez que se baseariam, até então, em uma concepção espacial fixa e dada *a priori*.

Este caráter de disputa, transitoriedade e reconfiguração de arranjos institucionais e governativos seria típico do período pós-fordista, e acredita-se que a discussão sobre a conformação de regiões metropolitanas e a historicização deste

processo, no caso do Rio de Janeiro, seja um objeto privilegiado para análise. Aqui é revelada uma série de disputas, ações e contradições por parte do Estado e da sociedade civil, que conferem sentido a esta formação metropolitana – que já passou por diversos formatos, tamanhos e hierarquias de poder do ponto de vista institucional.

## **1.2 O “metropolitano” como problema ou solução: “gestão” e “governança” metropolitanas**

As grandes cidades vêm se mantendo, em nível internacional, como principais *lugares* do desenvolvimento do capitalismo mundial, com papel protagonista no processo de globalização (SASSEN, 1993). Neste sentido, são locais estratégicos onde se concentram fenômenos contemporâneos como as questões ambientais, os “nós” do sistema financeiro, e, ao mesmo tempo, a desigualdade social, ao mesmo tempo em que são pontos de concentração de inovações nos processos políticos e de estabelecimento de novas formas de solidariedade.

Desde o Pós-II Guerra o planejamento metropolitano se afirmou como uma necessidade dos governos, a partir da territorialização das propostas de desenvolvimento econômico advindas de medidas como o Plano Marshall e do Acordo de Bretton Woods, que regularia as transações financeiras internacionais e estabeleceria as novas bases de funcionamento do capitalismo mundial. Sairíamos, assim, de uma fase inicial, caracterizada como “keynesianismo espacial”, até o momento atual, do “regionalismo de cidades” (GALLAND, TEWDWR-JONES, 2020).

O primeiro paradigma de planejamento metropolitano de maneira sistemática teria sido aquele inspirado no chamado “New Town Movement”, que estava baseado em proposições espaciais positivistas e que deram origem aos primeiros planos metropolitanos. O espaço metropolitano era analisado aqui principalmente como uma espécie de contêiner, como algo meramente funcional. Esta “imaginação espacial” (*idem*) se espalharia pelo mundo e tomaria conta de projetos em diversas grandes cidades europeias e em outros continentes – um dos exemplos mais famosos desta geração seria o Plano para a Grande Londres elaborado por Patrick

Abercrombie, em 1944 (Figura 1): o Plano previa cidades satélites ao redor de Londres (que estaria, por sua vez, rodeada por um grande cinturão verde, a fim de conter a expansão urbana), nas quais estariam as fábricas, e, ao redor destas, viveria a população que trabalharia ali.

Figura 1 - Imagem do Plano para a Grande Londres (Plano Abercrombie) - 1942.



Fonte: <https://thesemaphoreline.files.wordpress.com/2013/05/abercrombie-plan-communities-map-1942.jpg>. Acesso em 10/11/2019.

O fenômeno do planejamento metropolitano durante o período chamado de “keynesianismo espacial” acompanhou, assim, o estabelecimento de sistemas nacionais de planejamento espacial, ancorados na construção de cidades funcionais e utilizando como principais instrumentos a regulação e o controle. Estas seriam, por sua vez, princípios subjacentes a mecanismos como o zoneamento ou o uso do solo, consagrados posteriormente no planejamento urbano mais geral.

A associação com o planejamento regional, dentro da escala nacional, era uma tendência, tendo em vista o contexto de reestruturação de países após a II Guerra (principalmente na Europa). Na América Latina e América do Norte o foco seria o planejamento para o desenvolvimento, a partir da criação de autoridades específicas voltadas ao assunto, como a Tennessee Valley Authority, nos Estados Unidos ou como o Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), no Chile e o Centro de Estudios del Desarrollo

(CENDES), na Venezuela. No Brasil, o II PND é bastante explícito em seu caráter funcionalista de subordinar o planejamento metropolitano às diretrizes para o país como um todo, e delimitando os espaços que caberiam às metrópoles do país neste contexto.

Na década de 1970, entretanto, após a crise do petróleo, o ímpeto planejador foi bastante reduzido entre governos de diversas regiões do mundo, e a lógica territorial do planejamento espacial foi sendo substituída por uma lógica “dos lugares”, a partir da promoção da diversidade em vez da exaltação ao desenvolvimento igualitário, como promovia a perspectiva do keynesianismo espacial. Assim, projetos de regeneração urbana foram a grande “febre” em diversos locais, reconfigurando espaços industriais que tiveram seu auge nos Anos Dourados.

Este momento histórico, ao qual Galland e Tewdwr-Jones (*idem*) se referem como “workfare schumpeteriano” (em oposição ao welfare keynesiano, anterior) seria caracterizado pela maior participação do mercado nas decisões sobre o planejamento, uma vez que o rearranjo locacional e a regeneração de antigas áreas industriais só é efetivada caso haja possibilidade de lucros por parte dos investidores que ali se façam presentes. Critérios de mercado, passam, assim a fazer parte do processo de planejamento, por meio de ferramentas como as parcerias público-privadas.

Desde os anos 1980, com a ascensão do planejamento por projetos, passando pelo planejamento espacial estratégico dos anos 1990, até seus desdobramentos nos anos 2000, a formação de espaços de “governança” vem sendo a norma dos processos de planejamento urbano e metropolitano. Nesta modalidade, há claro compartilhamento decisório e abertura para colaboração entre governos e o setor privado na elaboração do planejamento urbano e regional.

O quadro a seguir, elaborada por Galland e Harrison (2020, p 4), sintetiza o histórico das “eras” do planejamento metropolitano do ponto de vista das ações estatais em países europeus e da América do Norte, sobretudo, mas que também se aplica a alguns casos latino-americanos, ainda que com alguma diferença no período de vigência entre os países nos diferentes continentes, principalmente:



Quadro 1 - periodização e dimensões institucionais do planejamento metropolitano (1930-2020)

<b>Era</b>	<b>Approximate dates</b>	<b>Dominant dimension of sociospatial relations</b>	<b>Institutions and institutional shifts</b>	<b>National policy focus</b>	<b>Spatial imaginaries</b>	<b>Planning styles</b>
<b>Spatial Keynesianism</b>	1930-70s	Territory	Promotion of national space economy and spatial planning as regulatory intervention (metropolitan institutions)	Spatial redistribution via equalisation of capital investment and compensatory regional policies	Central government regions	National spatial planning and indicative planning
<b>Localism</b>	1980s	Place	Local government reorganisation; public-private partnerships; urban growth coalitions	Urban regeneration; land-use intensification; urban entrepreneurialism; urban locational policy	Cities	Flagship urban regeneration projects
<b>New Regionalism</b>	1990s	Scale	Multi-level governance; subsidiarity	Urban and regional competitiveness	Regions (e.g. Europe of the Regions)	Planning reinvented as strategic spatial planning
<b>New city regionalism</b>	2000s	Network	Metropolitan-scale growth coalitions; metropolitan mayoral model; deal-making	Labour markets; urban and regional resilience	Global city regions; mega-city regions; agglomeration; nodal city centrism; polycentric urban regions	Planning as soft spaces of governance and the rise of 'new spatial planning'
<b>Multi-city regionalism</b>	2010s	Urbanisation	Infrastructure alliances	Supply chain expansion; smart cities and regions	Multi-city regions; megaregions; cross-border metropolitan regions; extended urbanisation; regionalised urbanisation	Post-political consensual planning
<b>Virtual regionalism</b>	2020s	Virtuality	Ad hoc flexible governance arrangements	Balancing policy transfer with individual place distinctiveness; place IP	Virtual metropolitan worlds; planetary urbanisation	Agility, planning agile, real-time

Fonte: Galland e Harrison, 2020, p. 4

Na primeira fase, do “keynesianismo espacial”, a hierarquia espacial da produção estaria organizada a partir da divisão espacial do trabalho promovida pelas grandes indústrias (localizadas nas grandes áreas metropolitanas) e as pequenas cidades e periferias que estivessem sob esta influência abrigariam prestação de serviços e fornecimento de insumos às áreas centrais de produção. O controle do crescimento e a planificação estavam nas mãos de órgãos de planejamento do poder central em nível nacional, enquanto o poder subnacional agia como “correia de transmissão” (BRENNER, 2014, p. 459) das decisões deste poder centralizado, na busca pela garantia das condições de reprodução da força de trabalho. A provisão do bem-estar social e de infraestrutura deveriam se nacionalizar.

Entre meados da década de 1960 e o início dos anos 1970, se estabeleceram na Europa uma ‘série de instituições de políticas metropolitanas, que exerciam o papel de mediação entre os poderes locais de gestão imediata do território e a organização centralizada do espaço nacional. Exemplos destas são o Great London Council (1963), a Greater Rotterdam Port Authority (1964), as *communautés urbaines* na França, entre outras instituições em grandes aglomerados metropolitanos na Inglaterra, Espanha, Dinamarca e Alemanha (BRENNER, 2014). Estas instituições promoveriam, assim, uma relação entre estruturas de governo mais geral e a funcionalidade dos territórios metropolitanos, do ponto de vista da produção, e passariam, cada vez mais a ter um papel de guia da expansão industrial e da urbanização dos territórios, seja em centros urbanos ou em subúrbios, por meio do planejamento do uso do solo.

A crise do modelo fordista e a reestruturação da produção durante os anos 1970 tiveram um efeito direto sobre a organização e política espacial vigente até então. A força do estado nacional seria reduzida, passando, em parte, a mecanismos supranacionais de organização política (principalmente no caso europeu), quanto para os níveis local e regional, que passaram, por sua vez, a buscar autofinanciamento, ou alternativas como empréstimos e novas formas de arrecadação externa, tendo em vista a redução de repasses de impostos dos governos centrais aos níveis subnacionais (FOX PRZEWORSKI, 1986).

O aprofundamento do cenário de crise e a emergência do neoliberalismo minam, entretanto, a existência de diversas instituições dedicadas ao planejamento criadas no período anterior, e as autoridades metropolitanas de Barcelona, Londres,

Copenhague e Rotterdam são extintas ao longo dos anos 1980. Ao mesmo tempo, algumas grandes cidades europeias, como Londres, Amsterdam, Paris, Frankfurt, Milão e Zurique passam a ser pontos de uma rede financeira de âmbito europeu, consolidando aquilo que Pierre Veltz (1996) chama de “economia de arquipélago”, conformada por centros de decisão empresarial e sedes de grandes empresas espalhadas por estas cidades, que se encontram hiperconectadas entre si.

Do ponto de vista institucional, o empreendedorismo urbano emerge como estratégia na busca por investimentos econômicos, e não somente do ponto de vista do interesse local, senão também pela ação de governos nacionais, por meio da promoção das cidades enquanto “ativos” para renovação econômica, como no caso dos projetos de renovação urbana das áreas das Docklands em Londres, ou das regiões portuárias de Amsterdam e Rotterdam. A chamada “glocalização”, *glocalization*, de acordo com Swingedouw (1997) promoveria, assim, o aumento da competição interlocal, e estaria caracterizada pela fragmentação do território promovida pelas estratégias de regeneração/renovação urbanas como resposta à crise do planejamento mais amplo, desde o final da década de 1970. Seu resultado, entretanto, teria sido o aumento da desigualdade socioespacial e o “abandono” de cidades que não se “reinventassem” de acordo com as premissas do projeto do empreendedorismo urbano, o que colocou em risco a estabilidade política em nível nacional, em alguns países europeus.

Curiosamente, um dos autores mais engajados na elaboração desta formulação sobre o papel estratégico que as cidades teriam como “agentes” (ou, como diz a publicação, “atores”) diante de um cenário de crise da hegemonia da escala nacional como a prioritária para os fluxos financeiros e de investimentos, é Manuel Castells – o mesmo que tratou de questões estruturais da economia urbana/metropolitana de maneira crítica em relação à produção e reprodução do capitalismo na escala local, como visto neste trabalho anteriormente. Em artigo publicado em conjunto com Jordi Borja<sup>1</sup>, sob o título de “As cidades como atores políticos” (CASTELLS E BORJA, 1996), os autores propõem

---

<sup>1</sup> Sociólogo e urbanista. Foi vice-presidente da Área Metropolitana de Barcelona no início dos anos 1990, época de grande transformação urbana da cidade, por conta da realização dos Jogos Olímpicos de 1992, em um caso que viria a ser transformado em paradigma de transformação urbana provocada por grandes eventos mundiais, como as Olimpíadas, e outros.

(...) a cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e sociedade civil (CASTELLS E BORJA, 1996, P. 153).

Do ponto de vista administrativo e em nível metropolitano, os autores afirmam que o “contrato urbano” seria um novo paradigma de relacionamento entre as administrações públicas (municipais ou interfederativas), e recomendam que a criação de um “governo metropolitano” seria o primeiro elemento de uma série de reformas necessárias para aprimorar o “protagonismo” das cidades como atores políticos.

Seguindo as estratégias de “glocalização” que viriam dos anos 1980, na década de 1990 o empreendedorismo individual de cidades se converteria na valorização da escala metropolitana como sendo a mais apropriada para tais empreendimentos, tendo em vista a “soma-zero” derivada do alto grau de competição resultante do processo de empreendedorismo urbano experimentado nos anos 1980 (Brenner, 2004, p. 480). Dificuldades de gerenciamento deste processo levam à escala metropolitana, aproveitando-se de experiências de cooperação em nível local, e valorizando, aqui, o tema da “governança” como estratégico para que o reposicionamento escalar seja bem-sucedido.

Desde este período, a busca de construção de consensos em torno da “governança” metropolitana tem sido o grande objeto de busca por parte de instituições metropolitanas, governos nacionais e, principalmente, organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. O nível de engajamento de governos locais neste processo, entretanto, nem sempre é tão elevado quanto se esperaria, levando tais organismos a financiar uma série de publicações e projetos que pudessem ter um alcance para além das cidades, alcançando uma região maior, incorporando os territórios metropolitanos.

Os diagnósticos destes organismos financeiros recorrentemente apontam as “dificuldades de governança política” (ROJAS, 2010, P. 3) vividos pelas metrópoles da América Latina, e propõem arranjos cooperativos de governo em nível metropolitano. Ao mesmo tempo que tais organismos estimularam o amplo movimento de descentralização política e administrativa (vivido por dezenas de países no mundo desde os anos 1980), no caso metropolitano as *recomendações*

são de fortalecimento dos arranjos supramunicipais, baseados em externalidades econômicas positivas que seriam criadas pelo compartilhamento e otimização de infraestruturas e serviços (a serem oferecidos pelo mercado, com ou sem regulação estatal) - para os quais as instituições também oferecem seus empréstimos.

Os “arranjos de coordenação” apontados pelo BID (*idem*), por exemplo, apoiando-se em autores como Lefèvre (2008) e Klink (2008), são sintetizados em quatro modelos:

1) monista, no qual o governo local presta os serviços à população, seja pelos municípios ou a partir de uma estrutura centralizada de governo metropolitano, e cujos exemplos são encontrados nos EUA e em Bogotá, Colômbia, respectivamente;

2) dualista, no qual uma instância de nível superior, governo regional ou autoridade metropolitana coexiste com esferas inferiores de governo. Neste modelo o nível supramunicipal presta serviços com economia de escala e externalidades significativas em toda a região, e os níveis inferiores de governo continuam responsáveis pelos serviços locais. Londres seria um exemplo de aplicação deste modelo, assim como Santiago do Chile, ainda que não tão “bem-sucedido”, no caso latino-americano (ROJAS, 2010, P. 4);

3) Arranjos de cooperação voluntária são institucionalidades com estrutura menos formal, e buscam promover a gestão da coordenação necessária entre jurisdições em áreas metropolitanas. São mais suscetíveis a mudanças na composição e escopo de atuação, e obtêm financiamento a partir das contribuições dos entes envolvidos ou de taxas e impostos diretamente dos municípios. Exemplos destes arranjos são encontrados nas conferências metropolitanas, como em Bolonha, Itália, nas comunidades de comunas, na França, assim como em órgãos públicos ou entidades conjuntas, como na Holanda;

4) “Distritos para fins especiais” são autoridades intermunicipais monosssetoriais conjuntas (LEFÈVRE, 2008), e prestam serviços regionais como educação, saúde e transportes – atendendo de maneira, monotemática, e apresentam elevada eficiência, em alguns casos, por conta de sua especialização. Entretanto, como o financiamento geralmente é proveniente de arrecadação dos impostos pelos entes de governo locais, pode haver dificuldades quanto à responsabilização pelos resultados da prestação do serviço.

Há uma vasta bibliografia a partir destes modelos, com avaliações sobre quais seriam mais eficientes, assim como suas vantagens e desvantagens em relação à participação da população, representação, autoridade decisória, escopo de atuação, entre outras (EUROCITIES, 2013, MOSSBERGER *ET AL*, 2010, ZIMMERMANN, *ET AL*, 2020, KLINK, 2014, DE MATTOS, 2005). Entretanto, o objetivo aqui não é o aprofundamento na discussão normativa sobre como deveriam funcionar as RMs, senão identificar quais os principais temas de discussão tanto no âmbito acadêmico quanto por parte de outros agentes importantes nas decisões políticas, como os organismos multilaterais de financiamento e, claro, as ações governamentais, que serão exploradas principalmente nos capítulos 3 e 4, tanto no caso do Rio de Janeiro, quanto em nível nacional.

A emergência das discussões sobre o tema metropolitano a partir da perspectiva da “gestão” e da “governança”, portanto, se identificam em grande medida com os apontamentos de Ziccardi (1995), Brenner (2004), e de Galland e Harrison (2020), entre outros autores, que analisam os processos mais amplos de reescalonamento das políticas urbanas nas últimas décadas. Ou seja, apesar do reconhecimento de que a institucionalização do tema metropolitano remete pelo menos aos anos 1950, é após a década de 1980 que a preocupação com a gestão e governança metropolitanas passam a ser estratégicas à reprodução do sistema econômico capitalista de maneira mais autonomizada. Isso se daria em decorrência da crise das grandes instituições de desenvolvimento metropolitano que haviam sido fundadas nos anos dourados do Pós-Guerra, apoiadas por políticas de desenvolvimento nacional (*keynesianismo espacial*), e dos processos de reposicionamento da política de desenvolvimento com bases mais locais. De maneira convergente a este processo, a consolidação do fenômeno do neoliberalismo cada vez mais estimula a consideração dos segmentos empresariais na tomada de decisão sobre as políticas públicas, e por isso a política metropolitana, ou o governo metropolitano, se traduzem em *governança metropolitana* – a partir não somente da cooperação necessária entre os entes públicos envolvidos, mas também criando campos de incidência e participação ao setor privado – por meio de diferentes modalidades, sendo as Parcerias Público-Privadas a expressão mais contumaz deste processo. Tais formas contratuais de gestão e provisão de bens e serviços públicos têm como ponto comum, e justificativa principal para sua adoção, a

necessidade de escala de implementação para se viabilizarem (com a taxa de lucro esperada) do ponto de vista econômico (TOMÁS, 2020).

A “gestão” metropolitana, assim, vai além da questão sobre “onde” está alocado o poder decisório metropolitano, se há ou não há um órgão de planejamento específico, e passa a ser um objeto de desejo e decisão estratégica aos países. A “metropolização” do planejamento espacial nacional, em nível mundial, durante os anos 1990 e 2000, mostra como os Estados vêm acompanhando (quando não estão envolvidos diretamente nelas) iniciativas de governança de tipo *bottom-up* que incluem a participação dos setores público e privado, principalmente por meio de políticas públicas setoriais. A proliferação de práticas “informais” de planejamento baseadas em contratos e acordos mostra como os governos nacionais vêm buscando as cidades-regiões como foco de projetos estratégicos.

Nos capítulos seguintes, ficará mais evidente como a participação do setor privado e de grandes investimentos foi componente fundamental no processo de planejamento em escala metropolitana, principalmente no caso do COMPERJ e do Arco Metropolitano, no Rio de Janeiro – estruturas voltadas ao desenvolvimento econômico, de grande impacto regional, e com participação direta do governo federal. A atuação do Banco Mundial, por meio do financiamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, somente reforça o interesse e a importância da escala metropolitana para as ações desde o nível local até os circuitos econômicos e de poder internacionais.

## **2 FORMAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL E COMPLEXIDADE DO ESPAÇO “METROPOLITANO” NO RIO DE JANEIRO**

A área metropolitana do Rio de Janeiro, como se conhece atualmente, do ponto de vista de sua estruturação territorial, tem como matriz a área da capital e seu entorno, expandindo-se continuamente ao longo dos últimos 450 anos. A fundação da cidade, pelos portugueses, data de 1º de março de 1565, após um período de cerca de 10 anos de batalhas para expulsão dos colonizadores franceses, que ocuparam a Baía de Guanabara por quase meio século (desde 1501), a partir de uma aliança com povos Tamoios que habitavam originalmente a costa sudeste do país.

Ao longo dos séculos XVII e XVIII a cidade do Rio de Janeiro ganha importância nacional conforme se amplia a exploração do ouro em Minas Gerais, já que passa a ser o porto principal de escoamento da riqueza do país, bem como “um centro político, administrativo e militar para o Atlântico Sul” (PIJNING, 2001, p. 3). Sua localização estratégica atraía embarcações estrangeiras a caminho do Oceano Índico e a cabotagem com destino à região do rio da Prata.

Em 1763, por ordem do Marquês de Pombal, dando continuidade a um processo de articulação política, econômica e de defesa do território, tendo em vistas as excepcionais características do porto do Rio de Janeiro, a sede do vice-reinado é transferida à cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Desde então, a partir da utilização do chamado Caminho Novo, e posteriormente, do Caminho de Proença (também conhecido com o Caminho de Inhomirim), constituiu-se uma rota de ocupação humana e econômica que passava pela região do recôncavo da Guanabara, utilizando os rios Iguaçu e Estrela para transportar ouro e diamantes, no sentido do porto, e trabalhadores escravizados com direção às minas, no sentido inverso. Este caminho reduzia a viagem do Rio de Janeiro a Vila Rica a “apenas” dez dias, quando comparado ao Caminho Velho (que ia de Parati a Vila Rica), cuja viagem levava mais de um mês (Ilustração 1).





Fonte: [http://historiaeviagem\\_blogspot\\_com/2016/04/estrada-real-caminho-velho-antiga-rot.html](http://historiaeviagem_blogspot_com/2016/04/estrada-real-caminho-velho-antiga-rot.html).  
Cesso em 20/10/2019

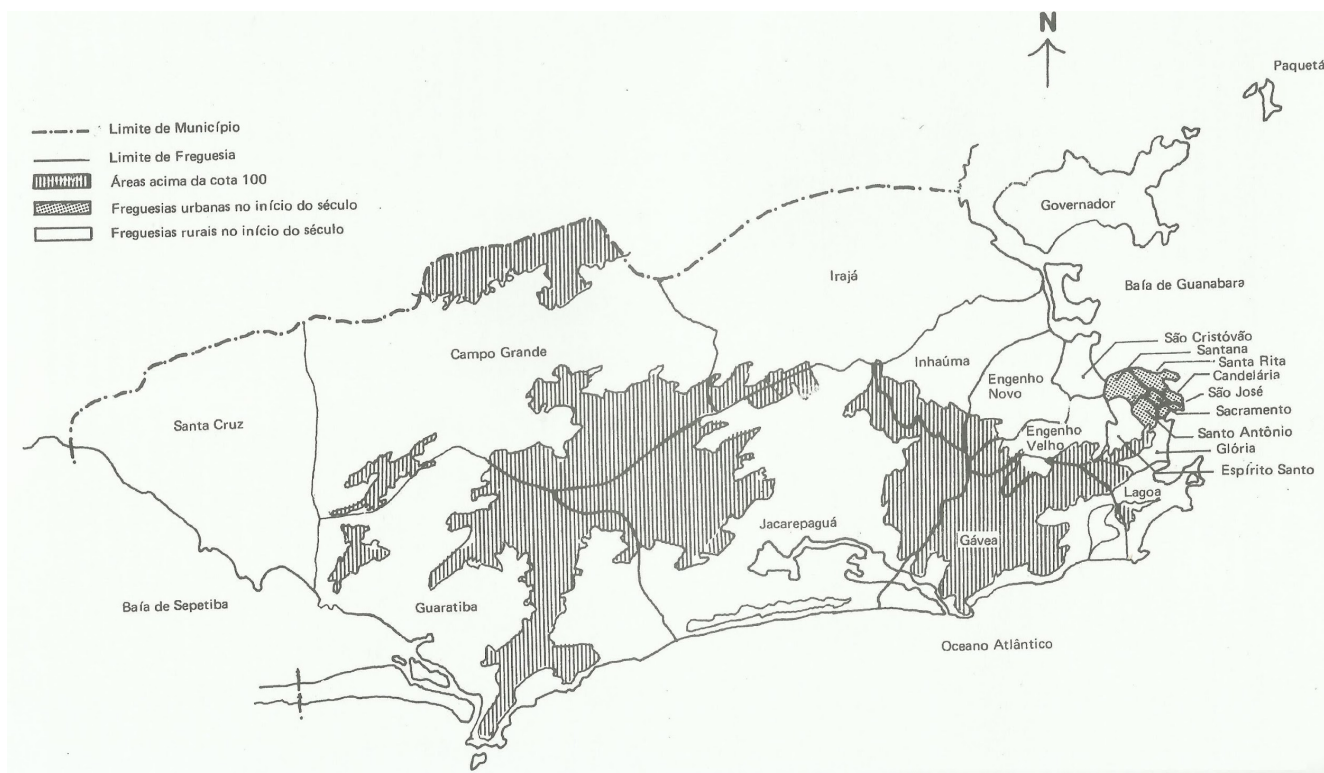
Com a consolidação da nova rota, que explora o recôncavo da Guanabara, freguesias como Nossa Senhora do Pilar (posteriormente um distrito de Nova Iguaçu e atualmente no território de Duque de Caxias) tiveram um grande desenvolvimento, iniciado, no entanto, décadas antes, ainda no século XVIII, com a construção de engenhos e produção de alimentos na região. Com isto, o espaço “metropolitano” do Rio de Janeiro dá seus primeiros sinais, sendo fortalecido de maneira crescente desde então, pois além dos caminhos fluviais, utilizavam-se também caminhos terrestres, pelas freguesias de Irajá e Inhaúma, como meios para alcançar o Rio de Janeiro ou a Serra de Estrela, no sentido contrário.

A formação de uma área metropolitana neste espaço, portanto, é reconhecida a partir da complexidade de funções exercidas e da expansão comercial que engloba a área vizinha à cidade do Rio de Janeiro. No século XIX o Rio de Janeiro

foi o maior centro urbano do país, e sua localização permitia a passagem e o aproveitamento de fluxos econômicos dos distintos ciclos econômicos do país, desde a lavoura canavieira que era cultivada na região, do ouro de Minas Gerais, do diamante da Bahia e da grande produção cafeeira do século XIX. Por meio das riquezas do café, e da exportação pelo porto do Rio de Janeiro é que floresceu sua condição de metrópole. A rede ferroviária instalada no século XIX permitiu a conexão com a produção cafeeira de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, além de possibilitar a integração terrestre de diversas populações de trabalhadores livres, escravos e imigrantes que viviam ao longo deste eixo.

O acúmulo de capital econômico, humano e político ao longo do século XIX, principalmente após a chegada da Família Real, e a elevação da cidade à condição de capital do Império foram, entretanto, os elementos mais marcantes, do ponto de vista da constituição territorial da atual área metropolitana do Rio de Janeiro – principalmente da capital, onde grandes equipamentos urbanos e institucionais foram instalados. As freguesias centrais como Candelária, São José, Sacramento, Santa Rita e Santana (correspondentes hoje, aproximadamente às regiões administrativas do Centro e Portuária) eram a área urbana da cidade (figura 2), enquanto as demais freguesias eram consideradas rurais.

Figura 2 - Freguesias do município do Rio de Janeiro no final do século XIX



Fonte: Abreu, 2013, p. 45 (adaptado de Noronha Santos, F. A. *As freguesias do Rio Antigo*. Rio de Janeiro, O Cruzeiro, 1965)

Além da região do Paço Real (Praça XV), a preferência residencial das elites dirigentes durante o século XIX se dava pelas recém-abertas (anos 1790) rua dos Inválidos, rua do Lavradio e rua do Resende (na atual região da Lapa, conhecida, na época, como Pantanal de Pedro Dias). Novas opções de moradia, como as chácaras, emergiam nos bairros do Catete e Glória (nome atual), enquanto as camadas mais pobres se espremiavam em áreas cada vez mais adensadas na atual zona portuária. Nesta época a área urbana se restringia a este espaço, pois até então o Mangue de São Diogo (atual região da Cidade Nova) impedia a ocupação residencial de áreas ao interior da cidade.

Em meados do século XIX, entretanto, a expansão imobiliária, principalmente por meio das chácaras em direção à zona sul da cidade (Botafogo, Lagoa e Glória) vai ampliar a área de moradia das elites. Em direção à Zona Norte, no bairro de São Cristóvão, a ocupação se deu aproveitando a estrutura viária construída para facilitar o acesso da Família Real à sua residência, na Quinta da Boa Vista - e a região de São Cristóvão também passa a ser uma opção aos que tinham alguma possibilidade

de mobilidade individual. Na década de 1840, os primeiros ônibus puxados a tração animal viriam a facilitar o deslocamento a esta e outras regiões fora da área ocupada desde a fundação da cidade, correspondente, então, às freguesias do Centro.

Até então a realidade era de restrição da mobilidade, dada a impossibilidade de deslocamentos para além dos mangues que tomavam conta das partes baixas do atual bairro de Santa Teresa (como Rio Comprido e Estácio) e do Mangue de São Diogo (Cidade Nova), o que obrigava o acesso à Zona Norte pelas águas da Baía de Guanabara. Como as freguesias centrais eram os lugares do trabalho, a população era obrigada a viver próximo a esta região. Tanto trabalhadores livres quanto escravos, principalmente os escravos-de-ganho, deveriam estar próximo aos locais de trabalho. Com a intensificação dos investimentos estatais no aterramento do Saco de São Diogo, a fronteira urbana se amplia, e possibilita não somente a ocupação da região atual do Estácio, Rio Comprido e Cidade Nova, quanto facilita o acesso a São Cristóvão, a Santa Teresa e a outras áreas da cidade.

Regiões como o Engenho Velho (Tijuca) e Andaraí passam a ter sua função de residência urbana ampliada, pela chegada dos ônibus de tração animal, uma vez que até então eram locais de casas de campo e sítios, de maneira que eram consideradas áreas afastadas do núcleo urbano, abrigando, por isso, atividades como o abate de gado para consumo humano, já que o abatedouro da cidade é deslocado da Rua Santa Luzia (Centro) para a região da atual Praça da Bandeira em 1853. Enquanto isso, entretanto, o parcelamento das pequenas fazendas da região seguia crescendo, ao mesmo tempo em que as elites ocupavam rapidamente o eixo do Centro ao (atual) bairro de Botafogo, para o qual foi oferecido o serviço de transporte a barco a vapor, ligando o bairro da Zona Sul ao atual bairro do Santo Cristo, e mais tarde à Ponta do Caju, próximo à Quinta da Boa Vista.

Em paralelo aos investimentos estatais em aterramento de áreas alagadas e promoção de transportes públicos, as empresas de capital estrangeiro passavam a ser atores relevantes na estruturação urbana da cidade do Rio de Janeiro, uma vez que obtinham concessões para provisão de infraestruturas e serviços como transporte (terrestre e aquaviário), iluminação pública (esta por iniciativa do Barão de Mauá) e esgotos sanitários. A *Sociedade de Navegação de Nichteroy*, por exemplo, passa a oferecer o serviço de barcas ao município de Niterói em 1835, e com isso, amplia o comércio entre os dois lados da Baía de Guanabara. Neste momento, o

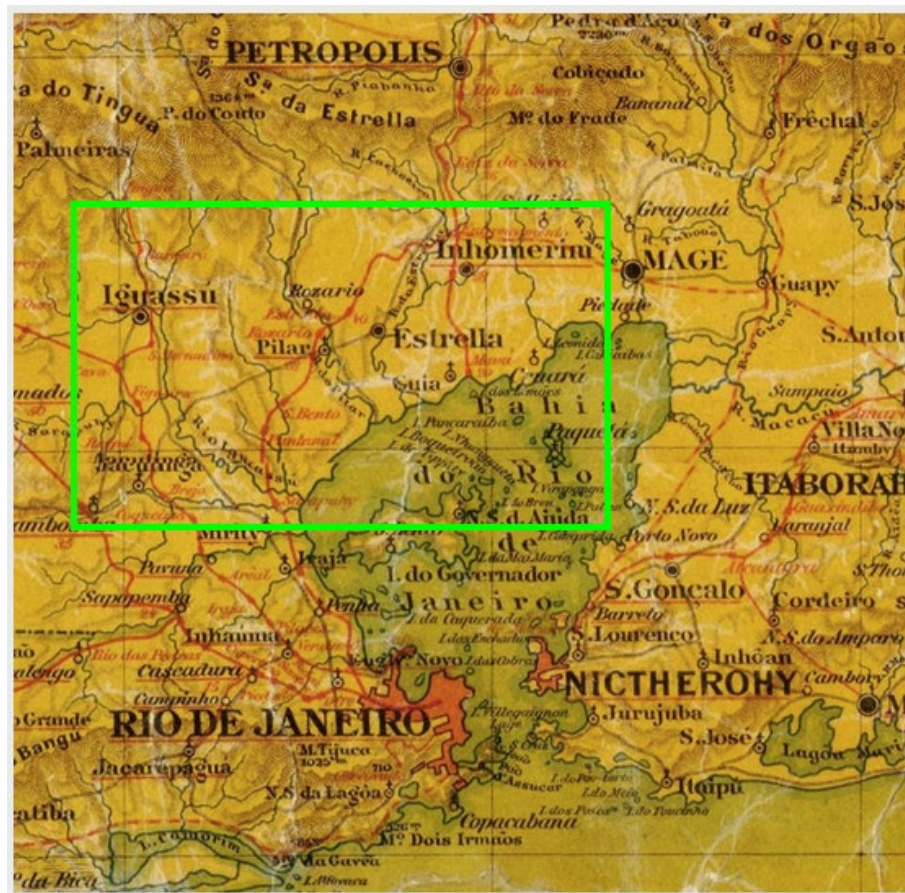
transporte aquaviário era o responsável por grande parte dos insumos agrícolas que abasteciam a capital, tendo como origem tanto a região de Niterói, São Gonçalo e recôncavo da Guanabara, quanto o sertão de Nova Iguaçu e a atual Zona Oeste do Rio de Janeiro, como as freguesias de Campo Grande, Santa Cruz, Guaratiba e Irajá, cuja ocupação havia sido fundada com base no interesse econômico da cultura da cana-de-açúcar desde o século XVII.

Santa Cruz era a maior delas, e

(...) foi se formando lentamente com várias doações de devotos feitas aos jesuítas quais aí fizeram várias obras de engenharia, canais e pontes, olarias, engenhos, fornos de cal, oficinas, pescarias e muita criação de gado, havendo nos pastos cerca de onze mil reses. Construíram matriz, capelas, convento – era o curato de Santa Cruz (COSTA, 1933 APUD LAMEGO, 1948 P. 191).

Pequenos portos localizados na Baía de Guanabara, como Porto das Caixas (atual Itaboraí), Mauá e Piedade (ambos em Magé) ou em rios afluentes dela que levavam a bairros (na denominação atual) como Inhaúma, Brás de Pina e Pavuna, exerciam a função do transbordo de mercadorias e tiveram sua época áurea como entrepostos comerciais em meados século XIX (SOARES, 1962), a partir das confluências entre cursos d'água e as estradas e caminhos por terra. Porto das Caixas recebia toda a produção cafeeira da região de Friburgo e Cantagalo, por exemplo, enquanto Iguaçu (ou Iguassu, como se grafava à época) havia se tornado uma vila com crescente comércio, uma vez que se situava na zona de influência da produção do vale do [rio] Paraíba [do Sul], e abrigou grandes armazéns, trapiches e estabelecimentos comerciais que movimentavam grandes somas de recursos. Era, em meados do século XIX, o principal entreposto da zona do recôncavo da Guanabara, pois supria muitas fazendas do interior com mercadorias básicas, negociando o café que nelas era produzido. Além de Iguaçu, outros portos na região, como Inhomirim, Estrela e Pilar foram importantes na rota comercial entre Rio de Janeiro, o sertão de Minas Gerais e o café do vale do Paraíba, como ilustrado na figura a seguir.

Figura 3 - Municípios ao redor da Baía da Guanabara, com destaque para as localidades de Estrela, Inhomirim, Iguassu e Pilar



Fonte: <https://www.mobilidadefluminense.com.br/2018/05/Municipio-de-Estrela.html>

Acesso em 02/12/2019

Além dos municípios de Iguassu e Magé, que dividiam administrativamente a região, entre os anos de 1846 e 1891 existiu um terceiro município: Estrela. O município, de vida breve, abrigava um importante porto fluvial da região, às margens do Rio Inhomirim, e foi registrado por naturalistas e artistas do século XIX, como Saint-Hilaire, Thomas Ender (Ilustração 2) e Rugendas (Ilustração 3). Abrigou ainda a antiga fábrica de pólvora, que funcionava às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, e era conhecido por ser a “porta de entrada” ao *sertão* do país, a partir da capital, principalmente rumo a Minas Gerais, fazendo o transbordo de cargas entre embarcações e as tropas de mulas. Por isso cronistas e retratistas produziram obras a partir da localidade, como na crônica de Saint-Hilaire:

Desde que comecei a viajar o Brasil, lugar nenhum me apresentou tanto movimento como Porto da Estrela. Há dificuldade em nos encontrarmos uns aos outros no meio das bestas que partem ou chegam, dos fardos, dos almocreves, das mercadorias de todo o gênero que se acumulam nessa

povoação. Lojas bem sortidas fornecem aos numerosos viajantes aquilo de que carecem (SAINT-HILAIRE, 1937, P 12).

Ilustração 2 - Aquarela de Thomas Ender a partir do Porto de Estrela, 1818



Fonte: <http://www.ihqi.org/428175833> Acesso em 02/12/2019

Ilustração 3 - Porto de Estrela, de Rugendas



Fonte: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Rugendas - Porto Estrella.jpg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Rugendas_-_Porto_Estrella.jpg)

Acesso em 02/12/2019

A região da “Baixada da Guanabara”, desde que se tem notícia de ocupação colonial, foi caracterizada pelos brejos, alagamentos e pela grande quantidade de rios que ali se encontram. A questão do saneamento, e principalmente no que diz respeito à drenagem desta região, demandou esforços de milhares de pessoas por pelo menos três séculos, e apesar de, atualmente, este ainda ser um tema relevante, até meados do século XIX a ocupação humana lutava mais fortemente para viver em regiões nas beiras dos rios, uma vez que estes eram os locais economicamente interessantes como entrepostos de mercadorias. As regiões mais afastadas da Baía de Guanabara se preservavam como campos de cultivo, sem desenvolvimento de aglomerados humanos significativos.

Sem maior precisão de datas, Soares (1962) comenta:

(...) durante longo tempo, não houve barreiras administrativas nem delimitações de caráter militar e religioso entre a capital e o recôncavo da Guanabara, estando este dentro dos limites do “termo” da cidade do Rio de Janeiro. Assim sendo, zelava esta por aquela, dotando-a de numerosos melhoramentos, como estradas, canais, pontes e assegurando-lhe serviços religiosos e contingentes militares (p. 160).

Isto evidencia o interesse econômico da cidade do Rio de Janeiro por esta região, tão importante para conexão do porto da cidade com o *sertão*. Entretanto, o desenvolvimento “urbano” se concentra na sede municipal, uma vez que não havia incentivos ao estabelecimento de residências nestes entrepostos. A maioria das pessoas que ali transitavam estavam de passagem ou a negócios, então a pequena população que se fixava aí estava composta de pequenos artesãos, negociantes e pequenos comerciantes de gêneros alimentícios e bebidas. Os grandes proprietários viviam nas sedes das fazendas, normalmente. O que estabelecia elementos de vida comunitária e agregadora eram elementos religiosos, administrativos e judiciários, que eram capazes de atrair moradores de áreas próximas – mas que de toda maneira estavam ali por um objetivo específico.

A crise agrícola e demográfica destes povoados (que foram alçados à categoria de vilas) no decorrer do século XIX, se deveu, antes da implantação da ferrovia, à ascensão da cana-de-açúcar na região de Campos dos Goytacazes, no Norte do estado, ao mesmo tempo que a uma certa saturação das terras da região. Esta condição leva à perda de espaço do café, que passa, por sua vez, a se concentrar no vale do Paraíba e em Minas Gerais. Este esvaziamento da função



produtiva, associado ao surgimento da estrada de ferro de Guia de Pacobaíba (nas margens da Baía de Guanabara, no atual município de Magé) no ano de 1854, ligando-a à estação de Raiz da Serra, assim como a concorrência com o Porto de Estrela, fazem com que a navegação no Rio Iguaçu decaia significativamente. Com a falta de movimento e o assoreamento devido ao descuido do curso d'água, ocorre a formação de pântanos e o crescimento da malária e outras epidemias, como a de cólera, que assola a região em 1855, devastando a zona rural que havia nesta região, até São João de Meriti. Em 1858 iniciam-se as obras da Estrada de Ferro Pedro II, entre Rio de Janeiro e Queimados, seguindo a Belém (atual Japeri) com vistas a alcançar o Vale do Paraíba, e ao mesmo tempo, entra em crise o comércio realizado na região do recôncavo da Guanabara.

A decadência foi implacável com as ocupações humanas que ali tinham lugar, devido à malária, o que levou à demolição de casas (e venda dos materiais de construção utilizados pelas famílias, com o propósito de se mudarem), ou mesmo o abandono, que levou à retomada de cemitérios, igrejas e demais construções pela mata, o que rapidamente os levou à condição de ruínas. Com o abandono e inutilização dos portos da região, vilas foram oficialmente reconhecidas como abandonadas, como Iguaçu, que é transferida em 1858 para a localidade de Maxambomba (atual Nova Iguaçu) - um povoado que estava situado às margens da Estrada de Ferro Dom Pedro II. O único núcleo populacional sobrevivente nesta região, ainda que de maneira decadente, foi Magé, que, por estar mais distante da capital, desenvolveu uma dinâmica latente que a sustenta desde o século XVI, atravessando ciclos econômicos diversos.

## **2.1 Bondes, ferrovia e saneamento como agentes de transformação do sistema de espaços da Baixada da Guanabara e da capital**

A ferrovia é a grande impulsionadora de outros eixos de expansão da área metropolitana, uma vez que altera drasticamente os espaços da Baixada da Guanabara e amplia significativamente a urbanização da capital, e, pouco a pouco, das demais cidades da futura região metropolitana. O estabelecimento do transporte ferroviário, inicialmente voltado ao escoamento do café produzido no vale do

Paraíba, pela Estrada de Ferro Dom Pedro II, permitiu a ocupação de freguesias suburbanas por ela atravessadas, possibilitando tanto a instalação de indústrias (que inicialmente preferiam a localização mais “urbana” e por isso estavam ainda em bairros como Lagoa e Laranjeiras) quanto de novos núcleos residenciais, sendo reconhecida como um “fator de extensão territorial da metrópole” (Guanabara, 1969).

A porção ocidental da Baía de Guanabara, até os anos 1930, reuniria 4 linhas férreas (Central do Brasil e seu ramal a Santa Cruz, Leopoldina e Rio D’Ouro). Estas teriam contribuído de maneira desigual para a atuação urbanizadora (Guanabara, 1969, p 45), principalmente após a eletrificação da EFCB e a integração tarifária dos trens de subúrbio. Esta redução do preço do transporte para o trabalhador foi fundamental para que este pudesse buscar diminuir também seus custos de moradia, de maneira que cada vez mais busca adquirir terrenos e construir sua casa na periferia metropolitana, como apontado como tendência, no primeiro capítulo. Este movimento se agudizará na segunda metade do século XX.

No espaço suburbano, antigas indústrias, como olarias e pequenos núcleos rurais passam então à condição de vilarejos, o que aumenta a demanda por estações de trem, bem como pela regularização de seus horários de acordo com a demanda dos trabalhadores. Assim, os entornos das estações são cada vez mais ocupados, e até a virada do século XX o espaço do subúrbio da capital já conta com cerca de 20 estações de trem, somente na EFCB, enquanto as antigas fazendas são loteadas. Este movimento de aumento da população no subúrbio e periferia da capital inicia-se de maneira radial, partindo das áreas mais próximas da capital, com destino à área periférica. Assim que, enquanto em alguns distritos de Nova Iguaçu como Queimados, Cava e Bonfim perdiam população, pela crise da agricultura na Baixada, outros mais próximos da capital estavam aumentando sua população, como São Mateus (no qual se situa, atualmente, o município de Nilópolis), Meriti, e, posteriormente, Duque de Caxias, com base no fracionamento dos lotes rurais que já não eram economicamente viáveis. O caso de Nilópolis, por exemplo, destaca-se, por ter sido um dos primeiros grandes loteamentos da região, com terrenos voltados a famílias de pequenos empregados e operários, a serem pagos em parcelas de valor baixo e prazo bastante alargado, já no início do século XX.

A Estrada de Ferro Rio D'Ouro, inaugurada no final do século XIX para transportar materiais necessários à construção da nova rede de abastecimento de água da capital, abre outro eixo de expansão urbana, que passa por São Cristóvão, Engenho Novo, Inhaúma e Irajá, unindo localidades que não possuíam conexão de transporte com o restante da cidade. E pouco tempo depois também passa a oferecer o serviço regular de transporte de passageiros (no ano de 1883). A história é parecida, em seus contornos mais gerais, com a Leopoldina Railway, anteriormente conhecida como Estrada do Norte, que atravessava pequenos núcleos habitacionais existentes e os impulsiona a se tornarem bairros residenciais famosos, como Bonsucesso, Ramos, Olaria e Penha, logo na virada do século XX.

A ferrovia passou a ser um ativo industrial cobiçado nesta época, uma vez que, até então, a localização central ainda era a preferida pelas pequenas indústrias. Entretanto, o bairro de São Cristóvão, localizado entre o Centro e a Zona Norte da capital, passa por uma transformação significativa, já que muitas famílias da elite começam a deixar o bairro em direção à Zona Sul, e neste momento as indústrias nele se instalam de maneira crescente, aproveitando a localização privilegiada, com acesso à água abundante, facilidade de transporte aos empregados e aos portos da Ponta do Caju, Gamboa, Cais dos Mineiros e Cais Pharoux (Praça XV). A exceção ao interesse pela nova localização industrial se dá pelas indústrias têxteis, que tinham no acesso a fontes de água sua maior preocupação, tanto para aquelas que usavam energia a vapor quanto aquelas que adotavam a força motriz hidráulica. Assim, lugares tão díspares, como Bangu, Piedade, Laranjeiras e Jardim Botânico, na capital, ou na Baixada da Guanabara, como Pau Grande e Xerém reuniam as indústrias têxteis por situarem-se próximos a fontes de água, e imprimiam à localidade em que estavam instaladas seu ritmo de vida, moralidade e modelo extrativo de recursos naturais. Um decreto promulgado no ano de 1882 concedia isenção fiscal aduaneira e de outros impostos às indústrias que construíssem “casas populares higiênicas, com fossas, dependências de cozinha e lavanderia, elevadas do solo e com boa aeração” (ABREU, 2013, p. 57), do qual se aproveitou a maior parte das indústrias mencionadas.

A abertura de novas frentes de expansão urbana também significaria a ampliação da política de combate aos cortiços, considerados insalubres, moralmente degradantes e foco de doenças como a febre amarela. Os cortiços abundavam no

Centro, e ainda eram a principal forma de habitação das classes populares na época. Desta maneira, o subúrbio e o trem se opunham à vida das classes médias e da elite da Zona Sul, que circulava pelo sistema de bonde, principalmente. Por isto a tentativa de construção de uma ferrovia que cruzasse a Zona Sul da cidade com destino a Angra dos Reis (Estrada de Ferro Sapucaí, com construção autorizada por Decreto em 1891) foi frustrada, já que “popularizaria” uma área de grande interesse dos promotores imobiliários, que tinham planos de ocupação desta região por classes mais abastadas.

A situação do outro lado da Baía, em Niterói, também tem sua história permeada pela intensidade e lucratividade da empresa capitalista, neste caso pela *Companhia de Barcas Ferry*, que após absorver a “Empreza de Obras Públicas no Brasil” (criada para explorar serviços públicos de abastecimento de água e de bonde em Niterói), dá origem à *Companhia Cantareira e Viação Fluminense*, que a partir de 1908 passa a controlar a E. F. Leopoldina, e monopolizaria por décadas o transporte aquaviário de passageiros pela Baía de Guanabara e a provisão de infraestrutura física em sua margem oriental.

Na cidade do Rio de Janeiro, em paralelo aos trens, o desenvolvimento da rede de bondes também expandiu a urbanização a diversas freguesias da capital, chegando a formar uma rede com 240 km de extensão. Tanto com direção à Zona Sul, quanto aos bairros da Zona Norte, a conexão entre as companhias de bonde e as empresas loteadoras era evidente e explícita. O caso mais conhecido talvez seja o do Barão de Drummond, que era proprietário da *Companhia Ferro-Carril de Vila Isabel* e, ao mesmo tempo, da *Companhia Arquitetônica*, que foi responsável pelo loteamento e urbanização da antiga Fazenda do Macaco (propriedade da Família Real), dando origem ao bairro planejado de Vila Isabel. Mas outros casos também tiveram efeitos significativos na expansão urbana da urbanização da capital, como a *Companhia Jardim Botânico* (com atuação na Zona Sul), *Rio de Janeiro Street Railway Company* (região de São Cristóvão, Andaraí Pequeno - atual Tijuca - Catumbi, Rio Pequeno e bairros portuários), além da *Ferro-Carril de Vila Isabel*, que atuava não somente em Vila Isabel senão também em bairros como Andaraí, Grajaú, Maracanã (conhecidos como Andarahy Grande, na época), São Francisco Xavier e Engenho Novo, como mostra a Figura 4 (SANTOS, 1996).

Figura 4 - Mapa da rede de bondes existente no município do Rio de Janeiro em 1907 e em 1946



Fonte: Extraído de Abreu, 2013, p. 84

A ampliação da área residencial da cidade, por meio do acesso por bondes e trens significou também o aumento da estratificação social do espaço, uma vez que tal ampliação ocorreu simultaneamente à guerra travada pelo Estado e pela opinião pública aos cortiços da região central da cidade, que representavam a histórica fixação das camadas mais pobres na região central da cidade, próximas das elites, portanto. A construção social de um subúrbio “mais arejado”, no qual os trabalhadores pudessem viver em moradias unifamiliares (e distantes das áreas centrais da cidade) e com acesso ao transporte público foi fortíssima neste momento, e tanto a legislação que incentivava as indústrias da época a oferecer moradias aos seus trabalhadores quanto os projetos de “moradas higienicas”, propostos por empreendedores privados e apoiados pelo governo, foram exemplos deste momento. Em paralelo, a crescente atração das classes mais ricas às áreas mais próximas às praias levou as elites a se dirigirem a Botafogo, Lagoa, Jardim

Botânico, além da Glória, que já vinha recebendo esta camada da população, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 2 - População residente e taxa de crescimento demográfico das freguesias do Rio de Janeiro (capital) (1872 – 1890)

	Freguesias	População residente		Taxa de crescimento (%)	
		1872	1890	1872-1890	
	<b>Freguesias Urbanas</b>	<b>2 228 743</b>	<b>429 745</b>	<b>88</b>	
	Candelária	10 005	9 701	-3	
	São José	20 282	42 017	107	
<b>"freguesias centrais"</b>	Santa Rita	34 835	46 161	33	
	Sacramento	27 077	30 663	13	
	Santana	38 903	67 533	74	
	Santo Antonio	20 693	37 600	82	
	Glória	22 485	44 105	96	
	Espírito Santo	14 130	31 389	122	
	Engenho Velho	15 756	36 988	135	
	Lagoa	13 616	28 741	111	
	São Cristóvão	10 961	22 202	103	
	Gávea	-	4 712	-	
	Engenho Novo	-	27 873	-	
		<b>Freguesias Rurais</b>	<b>46 229</b>	<b>92 906</b>	<b>101</b>
		Irajá	5 910	13 130	122
		Jacarepaguá	8 218	16 070	96
		Inhaúma	7 444	17 448	135
	Guaratiba	7 627	12 654	66	
	Campo Grande	9 747	15 950	64	
	Santa Cruz	3 018	10 954	263	
	Ilha do Governador	2 856	3 991	40	
	Ilha de Paquetá	1 409	2 709	92	
	<b>Total</b>	<b>274 972</b>	<b>522 651</b>	<b>90</b>	

Fonte: Adaptado de Abreu, 2013, p. 54

Na tabela acima é possível perceber o incremento populacional mais expressivo nas freguesias “não-centrais”, que somam, aproximadamente, 98% de crescimento no período entre os anos de 1872 a 1890, quando contabilizadas freguesias rurais e freguesias “não-centrais”. Enquanto isso, na região central da cidade, o crescimento médio é de 51% no período. No período posterior, esta tendência se precipitou e as áreas centrais perderam população, enquanto o

subúrbio cresce de maneira continuada, cada vez mais por conta da influência do trem e da tarifa única nas linhas ferroviárias suburbanas.

Após a virada do século a capital seguiu passando por grandes transformações por meio de obras de embelezamento e modernização urbana, como a abertura da Avenida Central, em 1904, e a ampliação da área urbana a partir de investimentos estatais. Apesar do foco dos investimentos serem as áreas da Zona Sul e do Centro da cidade, alguns caminhos ao subúrbio também foram melhorados nesta época, tendo em vista o crescimento demográfico da cidade e a necessidade de facilitação do transporte de gêneros alimentícios, que eram produzidos nos arrabaldes da capital (ABREU, 2013, p. 80). O crescimento das áreas suburbanas da capital também teria sido estimulado nesta época devido à instalação de novas áreas militares, como nos bairros de Deodoro, Vila Militar e Marechal Hermes (que abrigou o primeiro bairro operário planejado do país, com 165 casas, inauguradas em 1913).

Ainda no Centro, no período seguinte, houve ampliações e aberturas de diversas avenidas, além das obras de um dos grandes marcos do higienismo e da remoção da população mais pobre do centro da cidade: a demolição (ou desmonte) do Morro do Castelo, na década de 1920. Isto tudo ao mesmo tempo em que se saneava a região da Lagoa Rodrigo de Freitas, se estimulava a ocupação (pelas elites) da região de Ipanema e Leblon, e se renovavam bairros como Catete, Flamengo e Glória, por meio das obras na Avenida Beira-Mar (SOARES, 1965, p. 350).

## **2.2 Saneamento e expansão urbana**

Desde a crise da cultura da cana-de açúcar e do café na Baixada Fluminense (ou Baixada da Guanabara, como conhecida na época), ainda na segunda metade do século XIX, a citricultura começa a ser implementada na região por agentes privados, tendo como base, entretanto, o forte apoio governamental, com apoio direto do presidente Nilo Peçanha (que havia sido presidente do Estado do Rio de Janeiro e em homenagem ao qual se batiza posteriormente a cidade de Nilópolis). As políticas de incentivo se davam tanto com subsídios no transporte e na

exportação do fruto, quanto por meio das grandes obras de saneamento da *Baixada da Guanabara*, começando pelos rios Sarapuí, Iguaçú, Inhomirim e Pilar. As chamadas Comissões Federais de Saneamento da Baixada Fluminense (termo que, na época designava toda a região de planície desde a Serra do Mar, próximo a Itaguaí e Seropédica, até o Norte do estado, na região de Campos), foram fundamentais para viabilizar o plantio dos laranjais, por meio da retificação dos rios, controle de inundações e drenagem da terra. Entre os anos de 1883 e 1936 foram 21 ações no estado do Rio de Janeiro (e Distrito Federal), sendo pelo menos metade deste número dedicadas à atual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tanto para a área da Baixada da Guanabara, quanto na região do rio Guandú e nos distritos de Santa Cruz e Itaguaí, na região Oeste da área metropolitana. Estas Comissões, entretanto, tinham certa dificuldade de fazer trabalhos de maior duração, uma vez que nem sempre o planejado era bem executado, e pouco tempo depois, a obra tinha que ser refeita, já que a vegetação, os rios, ou o movimento das marés acabavam retrocedendo o trabalho já realizado. As obras mais permanentes e de vulto na região foram realizadas já na década de 1930 – ainda que as atividades desde o início da Comissão tenham avançado no saneamento da região.

Desde o século XIX o tema do saneamento permeia a discussão sobre o crescimento da cidade do Rio de Janeiro e altera drasticamente sua geografia. Os diversos aterros realizados na região central da cidade do Rio de Janeiro, em áreas como a (atual) Lapa, Cidade Nova, Catumbi, entre outras tantas, além dos desmontes de morros como o do Castelo, de Santo Antônio e do Senado, são exemplos de obras que buscavam atender a um objetivo higienista, de ampliar a circulação de ar (além dos veículos e negócios) nas áreas centrais. Este “arejamento da área central” poderia ser entendida tanto literalmente quanto metaforicamente, no sentido de ser uma maneira de as elites buscarem espalhar certos locais de concentração de residência das classes mais baixas, “criando” outros bairros e locais de residência para as classes mais privilegiadas, por meio de loteamentos e venda direta de terrenos por parte do Estado. A prática de “espalhamento” dos pobres que estavam no Centro, normalmente vivendo em cortiços, ocorre, de maneira mais contundente, na abertura da Avenida Central e no desmonte do morro do Castelo, com a expulsão (sem indenização aos moradores que não eram proprietários) de milhares de famílias.



Em paralelo, e em um processo histórico ainda mais largo, encontram-se os municípios da região da periferia metropolitana, representada principalmente por Nova Iguaçu, que estava situada em área mais pantanosa, e que por isso vem passando por intervenções “saneadoras” em seu território desde o século XVII, com a adaptação da região para as plantações de cana-de açúcar. No início do século XX, após um momento de decadência da economia da região próxima aos antigos portos de Iguaçu, Estrela e Inhomirim, as atenções do governo federal dirigem-se novamente a esta zona, buscando reaproveitar a sua vantagem locacional (proximidade com o porto do Rio, a ferrovia, e a abundância de água por exemplo) para estabelecer aí negócios e população. A citricultura é a escolha para a região nas primeiras décadas do século XX, a partir de grandes investimentos em dragagem dos rios que deságuam na Baía de Guanabara na região Norte da capital, em uma área de quase 4 000km. de extensão (FADEL, 2006, p 106). A expectativa era de que a região voltasse a produzir gêneros alimentícios, como acontecia ainda no século XIX - até o momento de decadência das atividades na região e dos surtos de malária.

Um dos motivos apontados por um dos relatórios da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense, aponta, inclusive, que o aumento da ocorrência de malária na região se deve aos alagamentos e represamentos provocados pela construção da estrada de ferro (principalmente a D. Pedro II). A diminuição na produção de alimentos, por sua vez, seria uma consequência da expulsão dos jesuítas do país, uma vez que suas fazendas eram responsáveis por grande parte da oferta de alimentos nesta região (*idem*, p 112).

Pode-se afirmar que após a construção das estradas de ferro – de impacto inegável na estruturação urbana da área metropolitana do Rio de Janeiro, como visto – a instalação da Comissão de Saneamento é uma das primeiras ações de impacto “regional” (fora da área central da capital) promovidas pelo Estado no Rio de Janeiro do ponto de vista da infraestrutura e urbanização. Foi ela quem possibilitou o desenvolvimento produtivo nas áreas da Baixada da Guanabara e da Zona Oeste (sem falar nos impactos no Norte do estado, na região de Campos, onde se desenvolveu fortemente a cultura da cana-de-açúcar), mudando drasticamente a paisagem destas áreas. Com isto, diferentes tendências loteadoras se desenvolveram nos distritos lindeiros à ferrovia, como no caso de Nilópolis,

considerado “típico” da região, e que rapidamente conseguiu elevar-se a sede de distrito tendo em vista a velocidade de sua ocupação urbana.

No caso de Nova Iguaçu (denominação adotada em 1916, em substituição a Maxambomba), o município mantinha-se quase que inteiramente rural, sob controle político, inclusive, dos laranjeiros, que teriam sucedido à fase de prestígio dos barões da cana e do café. Autores como Alves (2005), entretanto, discordam da capacidade de intervenção política do grupo citricultor, uma vez que a administração municipal e a Câmara nunca teriam tido um programa político e econômico de expansão e consolidação da citricultura. De toda maneira, a citricultura, originada, entre nós, na região de São Gonçalo, se expandiu do outro lado da Baía de Guanabara com muito mais força, aproveitando os terrenos mais planos e pequenas colinas da região Oeste da Baía.

No modelo iguaçuense de produção de loteamentos (e laranjas), originalmente, o que houve foi o parcelamento de antigas fazendas, que eram vendidas em pequenos sítios e chácaras, muitas vezes já com os pomares plantados, e com pagamento facilitado. Os trabalhadores vinham de diferentes parte do Rio de Janeiro e do país, para trabalhar como assalariados ou no regime de meação dos pomares. Desta maneira, o município, em sua sede, se preservou bastante rural, com apenas duas ruas paralelas à linha do trem, por muitos anos, ao mesmo tempo em que distritos como Cava, Queimados, Xerém e Estrela possuíam população mais rarefeita e menor dinamismo econômico.

As facilidades históricas de proximidade com o porto do Rio e a consolidação do eixo da ferrovia, além dos incentivos federais para a exportação após o final da Primeira Guerra Mundial, teriam possibilitado um ciclo virtuoso para a laranja na região de Nova Iguaçu, que ficou conhecida como “cidade-perfume” tendo em vista a abundância dos pomares. O clima também se apresentava propício, pelo calor e umidade da região, e as exportações alcançavam a Europa e a região do rio da Prata, além do abastecimento do mercado consumidor do sudeste do país.

Nova Iguaçu entre 1920 e 1940 teria sido o município de maior crescimento populacional do país, saltando de 33.396 a 140.606 habitantes (Souza, 1992, p. 67), o que simboliza a força e velocidade de atração da citricultura, que dominava a paisagem e a dinâmica social da região no período.

Tabela 3 - Estabelecimentos agrícolas em Nova Iguaçu (1920-1940)

1920				1940			
Até 40 ha	De 41 a 200 ha	Mais de 200 ha	Total	Até 40 ha	De 41 a 200 ha	Mais de 200 ha	Total
213	29	38	280	1451	62	18	1531

Fonte: Mendes, 1950, p. 101.

De acordo com a tabela acima, os estabelecimentos agrícolas se multiplicaram por seis no período, e os de menor tamanho (até 40 ha.) se multiplicaram por sete. Enquanto isso, os estabelecimentos de maior tamanho (acima de 200 ha) diminuíram à metade, apontando o fracionamento de antigas áreas e dando origem a centenas de novas “chácaras” e “sítios”. Esta fase de crescimento da produção teve seu ápice no ano de 1939, entretanto, logo após este ano, com o início da Segunda Guerra Mundial, a produção começou a diminuir rapidamente.

O bloqueio do comércio marítimo entre o Brasil e os países europeus teria sido o principal fator de decréscimo do comércio da fruta, uma vez que os navios frigoríficos que transportavam a laranja eram de países daquele continente. A interrupção do comércio gerou um grande excedente do produto em relação à capacidade de absorção pelo mercado interno nacional (que correspondia a cerca de metade do volume exportado). Com isto, toneladas de laranja terminaram apodrecendo nos pés, o que possibilitou a propagação de uma praga (conhecida como *mosca-do-mediterrâneo*). Durante a década de 1940, mesmo após o final da Guerra, não foi possível solucionar a contaminação da região, e a produção já não tinha como voltar aos níveis anteriores. Parte desta produção vai cruzar a Baía de Guanabara, e instalar-se na região de Itaboraí, Maricá, Rio Bonito e Tanguá, e ainda que de maneira declinante, a “laranja de Itaboraí” (ou pelo menos, sua fama) ainda é anunciada nas feiras livres do Rio de Janeiro pelos vendedores hoje em dia.

Os *chacareiros* de Nova Iguaçu, após o final da Segunda Guerra Mundial, se encontravam, muitas vezes, endividados, pois além de terem acumulado dívidas com os *exportadores* (atravessadores que possibilitavam as grandes vendas ao exterior), tiveram gastos na tentativa fracassada de combate à praga. Isto foi um dos “estímulos” ao processo de fracionamento e loteamento das terras, promovido por corretores e compradores de terras, principalmente residentes na capital. Neste momento de crise da citricultura, a pressão imobiliária sobre os proprietários

(principalmente os menores) da região também vinha do processo de eletrificação dos trens, iniciada no ano de 1937. O aumento da velocidade do trem significaria encurtamento das distâncias à capital, que vinha ampliando sua área urbanizada (pressionando, portanto, pequenos proprietários rurais e urbanizar suas terras), além do incipiente processo de industrialização.

De acordo com um entrevistado por Souza (1992):

A ideia [de promover loteamentos] surgiu de pessoas inteligentes. A febre dos loteamentos começou praticamente há quase cinquenta anos. A gente colocava anúncio e logo chegava gente. A eletrificação do trem foi importante pra isso, a laranja não deu possibilidade, o loteamento rendeu mais que a laranja. Quando acabou a laranja, veio o trem, veio o progresso (SOUZA, 1992, p. 85).

As áreas que já haviam sido transformadas em moradia, até os anos 1940, restringiam-se, na Baixada, aos distritos de São Mateus (atual Nilópolis), São João de Meriti e Duque de Caxias, onde o parcelamento de antigas propriedades produtoras de cana-de-açúcar ou café, foram vendidas diretamente a trabalhadores interessados em sua finalidade residencial (FUNDREM, 1977, p. 18). O surto dos loteamentos pós-Segunda Guerra, entretanto ampliou-se para todo o município de Nova Iguaçu e demais vizinhos.

Os efeitos devastadores com relação ao meio ambiente também são expressivos do ritmo da transformação pela qual a região da Baixada Fluminense (e a área metropolitana como um todo) vinha passando, seja pelas diferentes culturas ali implantadas, como o café e a laranja, já no século XX, e posteriormente pela ocupação urbana e industrialização desta região, aceleradas após o final da Segunda Guerra Mundial:

Apesar da ocupação antiga da região e do desflorestamento constante, já criticado por autores do século passado, havia ainda muitas matas e capões para serem derrubados. Em 1911, havia 35 981 km<sup>2</sup> de matas no estado do Rio de Janeiro sobre uma área total de 42 588 km<sup>2</sup>. Em 1947 tinham sobrado apenas 3 479 km<sup>2</sup> de matas. Grande parte desta devastação se processou nas encostas, nos morros e nas planícies da Baixada (GEIGER, 1954, P. 304).

O fenômeno da “febre” (GEIGER E MESQUITA, 1956, p. 179) dos loteamentos acentuou-se a partir dos anos 1940, e foi o fator mais característico da ocupação territorial da baixada fluminense no século XX, e até hoje marca a forma urbana da região e da Zona Oeste da capital.

Tabela 4 - Número de loteamentos criados, por década, nos municípios de Itaboraí, Nova Iguaçu e São João de Meriti - 1930 a 1950

	Até 1930		Até 1940		Até 1950	
	Nº de loteam.	Nº de lotes	Nº de loteam.	Nº de lotes	Nº de loteam.	Nº de lotes
Itaboraí	-	-	-	-	9	8.132
Nova Iguaçu	6	820	3	127	390	71.980
São João de Meriti	5	5.695	8	6.994	19	13.551

Fonte: IBAM, 1994.

A velocidade, a forma de promoção dos loteamentos e as dificuldades de estabelecimento dos serviços públicos nestas regiões, são os principais aspectos desta forma de ocupação e uso do solo, já que, de acordo com a tabela 4 (acima), entre 1940 e 1950, o número de lotes negociados em Nova Iguaçu saltou de 127 a 71.980. O fenômeno se estendeu ainda, ao outro lado da Baía de Guanabara, na região de Itaboraí e São Gonçalo, principalmente, onde até então se mantinham características bastante rurais. Em Itaboraí, no mesmo período, saiu-se de uma realidade em que não havia loteamentos residenciais, a um momento em que, em dez anos, foram negociados 8.132 lotes no município. São João do Meriti, na Baixada, e Niterói, do outro lado da Baía, na verdade teriam sido os polos irradiadores dos loteamentos na periferia metropolitana, pois teriam sido os pioneiros, e a partir da expansão rodo-ferroviária na região é que foi possível estender as fronteiras imobiliárias para este modelo de negócio.

### 2.3 Industrialização e institucionalização da expansão periférica

Com a Segunda Guerra Mundial, o papel social da burguesia industrial torna-se preponderante na economia do país, e, associada ao aumento da presença do capital estrangeiro – consolidado em instrumentos produtivos (e não mais em empréstimos) faz com que as ações empreendedoras deste setor marquem o espaço de maneira indelével. A expansão industrial rumo aos subúrbios e a estratificação espacial oficializada pelo Plano Agache vão relegar os espaços

periféricos (principalmente fora da capital) à habitação para os mais pobres. Estes espaços serão, assim, marcados pelo atraso ou pela incompletude (estrutural) da oferta de serviços (públicos e privados).

Os loteamentos periféricos se situavam, assim, não apenas distantes do centro da capital, mas muitas vezes em locais de topografia acidentada ou sujeito a inundações, uma vez que os terrenos mais próximos às estações de trem, por exemplo, possuíam preço elevado. Portanto, ao aumento da industrialização e à sua guinada ao subúrbio (deixando as antigas áreas mais próximas ao porto ou a bairros como São Cristóvão, de localização mais central, como mostra a tabela 5), correspondeu a deterioração das condições de vida das famílias trabalhadoras, que buscavam a “casa própria” como a maneira de liberação do custo do aluguel. Para tanto, a autoconstrução era a forma predominante de produção da casa, conforme tratado no capítulo 1. A mesma autoconstrução será utilizada nas favelas, que se expandem no mesmo período como resistência à expulsão dos estratos mais pobres em direção à periferia.

Tabela 5 - Taxa de crescimento anual da população residente na metrópole do Rio de Janeiro, por município, zona e bairro - décadas de 1940 e 1950

Municípios, zonas e bairros	População			Taxa cresc. anual (%)	
	1940	1950	1960	40-50	50-60
Município do RJ	1 759 277	2 375 260	3 300 431	3	3,3
Centro e adjacências	378 693	367 538	364 153	-0,3	-0,1
Zona Sul	246 445	359 681	556 145	3,9	4,5
Glória	61 728	82 563	114 293	3	3,3
Lagoa	54 992	59 460	70 494	0,8	1,7
Gávea	55 592	88 409	131 011	4,7	4
Copacabana	74 133	129 249	240 247	5,7	6,4
Zona Norte	197 961	237 912	291 925	1,9	2,1
Zona suburbana I	588 532	826 341	1 057 869	3,5	2,5
Jacarepaguá	71 425	107 093	193 792	4,1	6,1
Zona suburbana II	182 461	324 906	564 425	5,9	5,7
Pavuna	56 173	98 594	183 027	5,8	6,4
Anchieta	35 891	75 600	139 800	7,7	6,3
Realengo	90 397	150 712	241 598	5,2	4,8
Zona Oeste	70 825	111 832	203 479	4,7	6,2
Ilhas	22 935	39 957	68 643	5,7	5,6
Nova Iguaçu	50 368	145 649	356 645	11,2	9,4
Duque de Caxias	28 328	92 459	241 026	12,6	10,1
Nilópolis	22 341	46 406	95 111	7,6	7,4
São João de Meriti	39 569	76 462	190 516	6,8	9,6
São Gonçalo	85 521	127 276	244 617	4,1	6,8
Niterói	146 414	186 039	243 188	2,4	2,7
<b>Total</b>	<b>372 541</b>	<b>674 291</b>	<b>1 371 103</b>	<b>6,1</b>	<b>7,4</b>

Fonte: ABREU, 1987.

Como se sabe, a expansão das favelas iniciou-se pelos morros das áreas mais centrais da cidade, em locais com acesso mais difícil e com maior dificuldade para provisão de infraestrutura urbana. Pode-se compreender que esta expansão teria sido realizada pelos seus moradores como forma de viver mais próximos aos locais de trabalho e de maior oferta de serviços, afinal o modelo de urbanização do Rio de Janeiro é fundamentalmente concentrador de oportunidades.

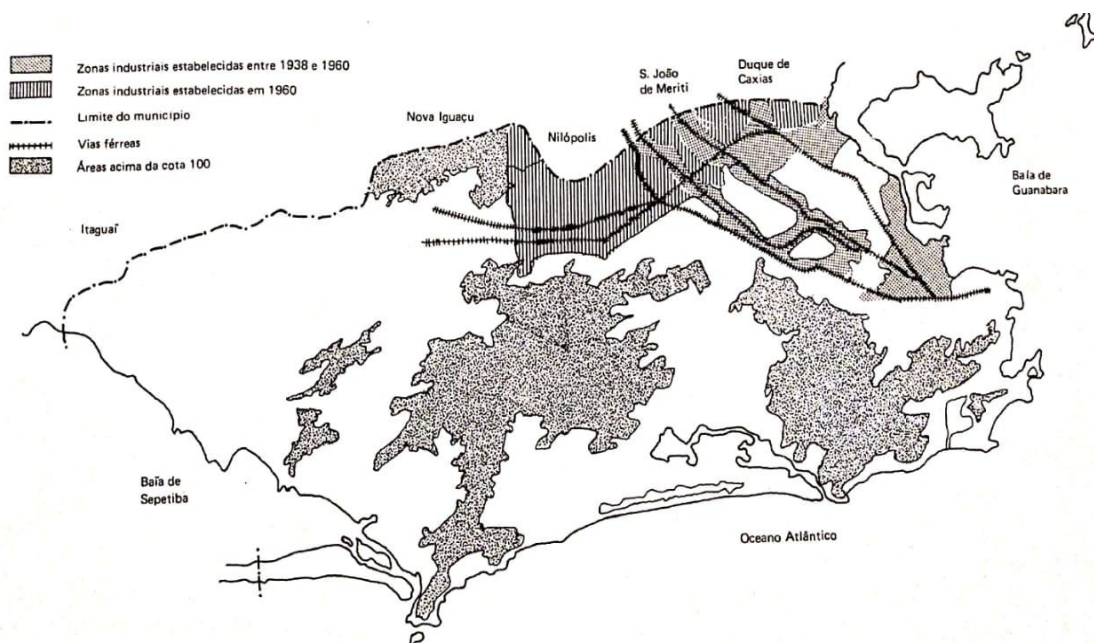
Sem entrar nos detalhes da história das favelas no Rio de Janeiro e seus processos internos e relacionais do ponto de vista urbanístico, de produção cultural e de resistência (VALLADARES E MEDEIROS, 2003), vale pontuar que a política de remoção e erradicação de favelas adotada na capital durante os anos 1960 era bastante similar aos “despejos” dos trabalhadores rurais da Baixada Fluminense no mesmo período, e ensejava processos similares de luta, resistência e ocupação de novos espaços na região. Se os sindicatos de trabalhadores rurais foram agentes de destaque neste momento, as associações de moradores e federações de

associações de moradores foram elementos centrais para a visibilização e contenção da política estatal de remoções, principalmente no início dos anos 1960 no recém-criado Estado da Guanabara. A presença das favelas nas áreas mais centrais e da Zona Sul da capital foram, assim, de acordo com Abreu (2013, p. 95), um elemento de redução da tendência segregadora das políticas oficiais.

Os investimentos estatais concentravam-se nas áreas centrais da metrópole, e quando dirigiam-se ao subúrbio tinham, predominantemente, como destino, as regiões de expansão industrial próximas às linhas férreas, em um primeiro período. Gradativamente passam, então, a acompanhar (e a serem signo da) expansão rodoviária, cujo exemplo maior é a Avenida Brasil, inaugurada em 1946. O melhoramento de vias, a construção de aterros e a definição de políticas de localização industrial trouxeram consigo também a ocupação residencial dos entornos destas áreas industriais. Tal processo se dava, entretanto, principalmente por meio de ocupações não-planejadas pelo Estado, dando origem a diversas favelas na cidade, por conta da atração de famílias que buscavam trabalho ou eram empregadas nos novos subúrbios industriais. Grandes favelas da Zona Norte, como o Complexo do Alemão (que reúne, oficialmente 13 favelas, de acordo com a Prefeitura do Rio de Janeiro), Jacarezinho, Manguinhos e o conjunto de favelas da Maré (que reúne outras 13 favelas, de acordo com a mesma legislação municipal), têm como origem a facilidade de acesso de sua população a áreas industriais existentes nos bairros de Del Castilho, Inhaúma, Jacaré, Maria da Graça e Olaria, por exemplo.



Figura 5 - Áreas industriais: Rio de Janeiro e municípios limítrofes (1969)



Fonte: Estado da Guanabara, 1969 Extraído de ABREU, 1987, p. 102

A localização industrial ao longo dos eixos ferroviários (figura 5), entretanto, tampouco foi fruto de estudos técnicos, mas sim, em grande parte, algo circunstancial. No período da Segunda Guerra, a urgência de instalações industriais que pudessem suprir demandas do mercado nacional de produtos cuja importação estava inviabilizada pelo conflito, fez com que não houvesse tempo hábil para elaboração de estudos e planejamento de quais seriam as zonas mais propícias para receber tais empresas. Junto a isso, a abertura da Avenida Presidente Vargas, no Centro, desalojou dezenas de pequenas indústrias, que foram se reinstalando em bairros até então residenciais como Bonsucesso e Olaria, dando seguimento à tendência de ocupação das áreas próximas às ferrovias. Em período posterior, a localização industrial se amplia para a área situada ao longo da Rodovia Presidente Dutra, inaugurada em 1951, ampliando-se, assim, a municípios da Baixada Fluminense, como São João de Meriti, Nova Iguaçu, Queimados, Belford Roxo e Seropédica – alguns deles emancipados de Nova Iguaçu, como se verá adiante, a partir de processos relacionados a esta expansão rodoviária e industrial.

Aqui também a associação entre Estado e classe industrial é bastante devedora das obras de saneamento, já que a “criação de solo” a partir das obras de aterramento do DNOS junto à Baía de Guanabara possibilitou não somente a construção da avenida mais conhecida da metrópole fluminense, mas também uma

série de terrenos adjacentes a ela, que estariam voltados à ocupação industrial e militar. Como tratado, diversas destas áreas foram ocupadas por famílias que buscavam locais de moradia, principalmente por meio da autoconstrução em favelas (notadamente no trecho entre o Caju e Parada de Lucas). Brum (2010) a partir de documentos do Instituto para o Desenvolvimento da Guanabara (órgão que reunia parte dos interesses empresariais da época), cita diretamente a funcionalidade da existência de favelas às indústrias que se instalavam na região nesta época:

A ocorrência de favelas nas áreas de maior concentração industrial encerra, sem dúvida, um aspecto benéfico para a atividade fabril, que pode ser traduzido pela possibilidade de captação de mão-de-obra em locais próximos às fábricas (...). O mesmo se pode dizer de certas indústrias, cuja produção sofre efeitos sazonais (alguns setores da indústria alimentar) Neste caso, a relativa proximidade de uma favela se reveste de características extremamente favoráveis, pelas possibilidades que oferece, para uma rápida arregimentação de pessoal, nas épocas em que se torna necessária a intensificação do trabalho (IDEG, 1968, p. 29, apud BRUM, 2010, p. 6).

Alguns anos depois, a ocupação industrial do eixo da Avenida Brasil vai ser reforçada em bairros da Zona Oeste, a partir da criação dos Distritos Industriais (D.I.) de Campo Grande, Santa Cruz, Palmares e Paciência, e da Zona Norte, com o D.I. de Fazenda Botafogo, já por meio da administração do Governo do Estado da Guanabara.

No plano habitacional, já nos anos 1970, a expansão periférica ganhava força por meio das políticas habitacionais de construção de grandes conjuntos populares, como o de Vila Kennedy, Vila Aliança e Cidade de Deus. Todos eles na Zona Oeste da cidade, em áreas de altíssima segregação. A Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara (COHAB-GB) foi uma instituição importante na promoção da moradia popular localizada nas periferias da cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista a construção massiva de unidades habitacionais – seja em prédios ou casas. Foram mais de 62 mil unidades produzidas em conjuntos habitacionais entre 1965 e 1982 (quando a Companhia já havia passado a se chamar Companhia Estadual de Habitação – CEHAB), de acordo com Portes (1979, p. 18), e mais 52 mil apartamentos para atendimento ao segmento com renda até 10 salários mínimos mensais. De acordo com Lago (2015, p. 60) as famílias que viviam com rendimento inferior a dois salários mínimos (estimadas em cerca de 300 mil) dificilmente tinham

acesso às políticas oficiais, já que o financiamento estava sendo preferencialmente às aquelas faixas de renda mais elevadas, dentro dos limites da política.

Apesar de não ter atendido às necessidades imediatas da população mais pobre, esta produção estatal marcou o espaço construído da cidade, reproduzindo e consolidando um padrão de estruturação urbana profundamente desigual (*ibid*, p 60), uma vez que a produção de unidades habitacionais financiadas com recursos do SFH se concentrava nos subúrbios e na Zona Oeste da cidade, tanto no eixo da Avenida Brasil quanto na região de Jacarepaguá (PECHMAN, 1985). A tendência de consolidação do modelo dual centro/periferia também viria pela ação empresarial de valorização e segmentação das regiões da Zona Sul e da Tijuca, com grande ampliação da produção de unidades destinadas às classes médias e altas. Da mesma maneira no município de Niterói, cuja valorização aumentou bastante após a abertura da Ponte Rio-Niterói, em 1974, o que ampliou o fluxo de trabalhadores entre as duas cidades. No caso da antiga capital do estado do Rio de Janeiro, as regiões que mais se valorizaram foram aquelas ao longo de sua Zona Sul e de áreas da Região Oceânica (MOTA, 1983).

Figura 6 - Crescimento populacional das grandes áreas na região metropolitana do Rio de Janeiro 1970/1980 Crescimento populacional das grandes áreas na região metropolitana do Rio de Janeiro 1970/1980



Fonte: Extraído de Lago, 2015, p. 64

A figura acima mostra a tendência de periferização da ocupação urbana, principalmente na região da Baixada Fluminense (Nova Iguaçu e Duque de Caxias,

de maneira mais acentuada), e de São Gonçalo e Itaboraí na outra margem da Baía de Guanabara. A Baixada Fluminense, de acordo com o mapa acima, possuiria áreas de *periferia em consolidação*, *periferia consolidada* e *periferia em expansão*, de acordo com a classificação adotada por Lago (2015). A Zona Oeste do município do Rio de Janeiro era a área que mais crescia nesta cidade, acompanhada pela chamada “periferia em expansão”, de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 6 - Distribuição e taxa de crescimento anual da população, por áreas da RMRJ – 1970, 1980 e 1991

Áreas	População 1970	Distrib. (%)	Pop. 1980	Distrib. (%)	Pop. 1991	Distrib. (%)	Cresc. aa 70/80 (%)	Cresc. aa 80/91 (%)
Rio de Janeiro	4 251 918	61,6	5 090 715	58	5 480 768	55,8	1,8	0,7
Zona Sul1	1 021 166	14,8	1 145 960	13,1	1 132 841	11,5	1,2	-0,1
Subúrbio 12	669 316	9,7	792 747	9	823 358	8,4	1,7	0,3
Subúrbio 23	981 808	14,3	1 215 086	13,9	1 333 558	13,6	2,2	0,8
Centro e Adjacências4	883 944	12,8	921 444	10,5	898 835	9,2	0,4	-0,2
Zona Oeste5	695 684	10,1	1 015 478	11,6	1 292 176	13,2	3,9	2,2
Niterói	323 246	4,7	397 123	4,5	436 155	4,4	2,0	0,8
Periferia consolidada	430 405	6,2	550 414	6,3	583 864	5,9	2,5	0,5
Periferia em consolidação	1 271 560	18,5	1 837 221	20,9	2 157 259	22	3,7	1,5
Periferia em expansão	611 130	8,9	894 299	10,2	1 156 528	11,8	3,9	2,3
RMRJ	6 889 259	100	8 769 772	100	9 814 574	100	2,4	1

Nota: (1) A Zona Sul é composta pelas Regiões Administrativas (RAs) de Botafogo, Copacabana, Lagoa, Barra da Tijuca, Tijuca e Vila Isabel; (2) O subúrbio 1 é composto pelas RAs do Méier, Engenho Novo, Ilha do Governador e Ilha de Paquetá; (3) O subúrbio 2 é composto pelas RAs de Madureira, Irajá, Anchieta e Jacarepaguá; (4) O Centro e adjacências é composto pelas RAs do Centro, Portuária, São Cristóvão, Rio Comprido, Santa Tereza, Ramos e Penha; (5) A Zona Oeste é composta pelas RAs de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz  
Fonte: Censo Demográfico de 1980, tabulações especiais. Extraído de Lago, 2015.

Nas regiões de maior expansão populacional, o padrão era a autoconstrução em loteamentos populares, e, nas áreas maior valor (como aquelas próximas ao mar) os terrenos se destinariam à formação de estoques de terras para valorização, como no caso de Maricá. Esta era a tendência que se apresentava como política complementar à erradicação de favelas.

A política incipiente de urbanização de favelas se limitou a três comunidades: Mata-Machado, Brás de Pina e Morro União, desenvolvida no âmbito da CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades). Apesar da pequena escala de intervenção, é importante reconhecer a mudança de paradigma representada por estas intervenções, com apoio técnico multiprofissional, e que influenciaram muito as concepções de urbanismo social posteriores, não somente no Brasil, mas em nível mundial (PORTES, 1979).

O modelo de expansão periférico segue por meio da política federal de financiamento habitacional, com o Banco Nacional de Habitação (BNH), que estendeu o modelo de urbanização periférico até os anos 1980, passando a atender cada vez mais às classes médias em sua carteira, e não somente ao segmento de baixa renda. Lago (2015) aponta que três processos foram fundamentais para a compreensão das mudanças na produção habitacional após a crise do final dos anos 1970: a elitização do mercado residencial de ponta, a emergência da produção empresarial em áreas restritas na periferia e a difusão das ocupações ilegais por todo o tecido urbano da metrópole (LAGO, 2015, p.163).

A elitização do mercado estaria, assim, representada pela criação da nova fronteira de expansão urbana no município do Rio de Janeiro: a Barra da Tijuca<sup>2</sup>. Lá se concentrariam as atividades dos grandes incorporadores, com produção destinada ao segmento de mais alta renda. Um novo “estilo de vida” e de “morar” surge nesta região, a partir do Plano urbanístico de Lucio Costa, mas tomando caminhos diversos ao apontado pelo arquiteto. Na Barra da Tijuca pós-1980 o que prevalece é o elevado valor da terra, o consumo baseado na cultura do automóvel e a segregação representada pelos inúmeros condomínios fechados e o fluxo diário de trabalhadores que vivem a dezenas de quilômetros dali.

Com relação aos subúrbios da capital, os empreendedores que atuavam nas áreas mais centrais partem em busca de novas áreas de valorização no subúrbio, como Penha, Ilha do Governador e Meier, entre outros. Os pequenos empreendedores/construtores são os grandes responsáveis, entretanto, pela produção do espaço construído suburbano. Estes agentes manteriam as

---

<sup>2</sup> De acordo com Rezende e Leitão (2014), somente a Barra da Tijuca somaria, à época da elaboração do Plano de Lucio Costa, cerca de 10% de toda a área urbanizável do município. Por sua vez, a Baixada de Jacarepaguá (área em que a Barra da Tijuca se encontra inserida), somaria cerca de 25% de toda a área urbanizável do município do Rio de Janeiro

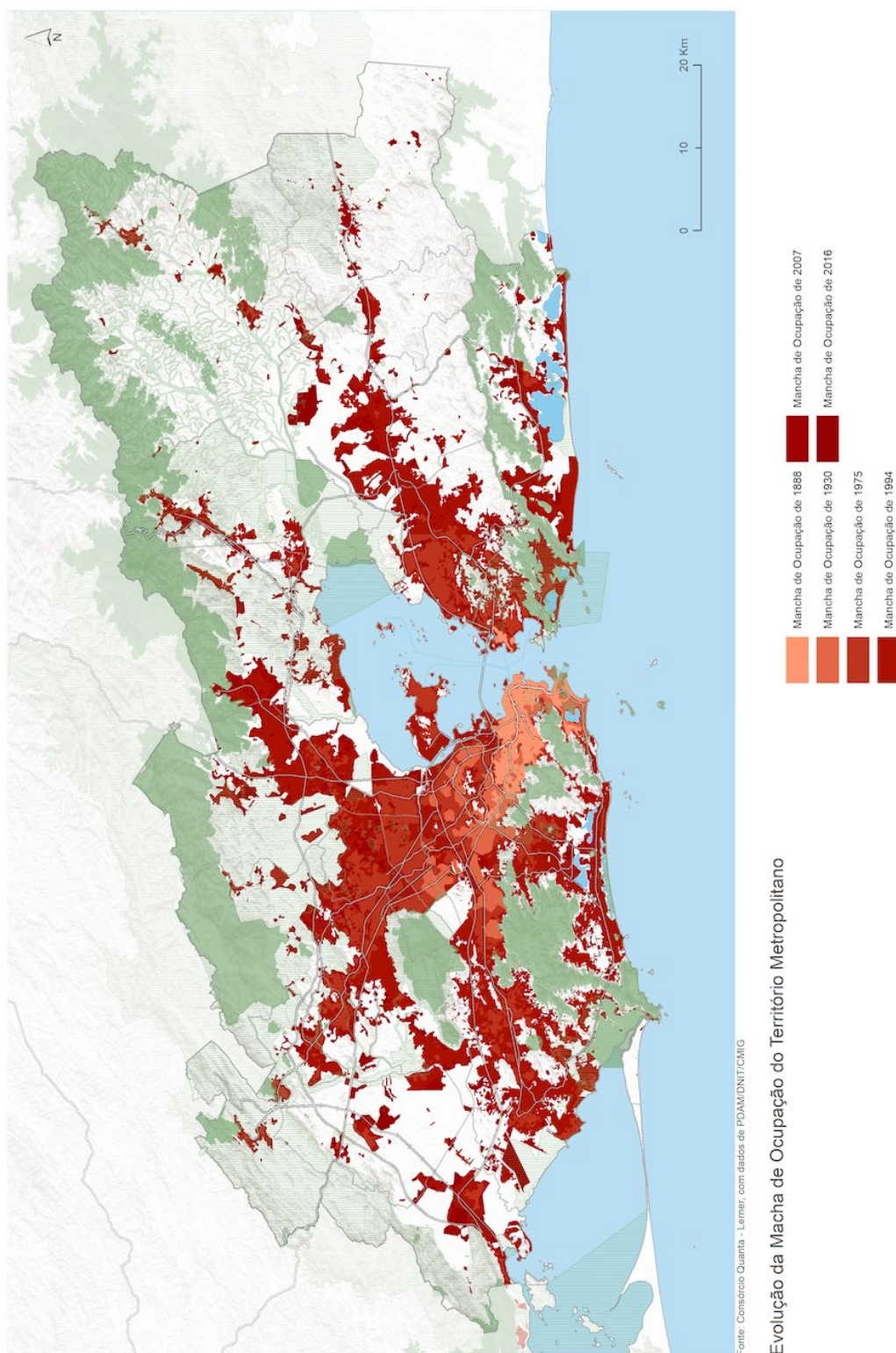
características de baixa verticalização e ocupação extensiva do espaço, de acordo com Abramo e Martins (2001) e seriam alternativas a segmentos médios. De maneira complementar, mas a partir de um padrão urbanístico bastante distinto, estes segmentos sociais médios teriam passado a ocupar regiões periféricas na metrópole por meio dos condomínios fechados, tipicamente em regiões com menor valor da terra e implantando, nestas regiões, fronteiras urbanas significativas a partir de seus sistema de segurança e controle, baseados em muros, vigilância e relativo isolamento em relação ao entorno. Desta forma,

(...) o padrão capitalista empresarial de produção imobiliária expandiu-se para determinadas áreas da periferia metropolitana do Rio de Janeiro. Se, por um lado, as inovações no 'modo de morar' em locais extremamente precários de serviços urbanos e baixo valor da terra são garantia de sobrelucro para os incorporadores, por outro, a pauperização das camadas médias e a ausência de financiamentos de longo prazo para aquisição da casa própria criaram as condições de existência de uma demanda solvável para esses novos empreendimentos (LAGO, 2015, p. 164).

A forma de produção e consumo do espaço metropolitano por parte dos segmentos de renda mais baixa se caracterizou pela crescente informalização da produção de moradias, por meio da periferação das favelas e do adensamento das já existentes. Desde os anos 1980 até o começo dos anos 2000, a inflação, o arrocho salarial e o encarecimento da terra dificultaram a produção "descapitalizada" (idem) por meio dos lotes populares, que teria sido a tônica das três décadas anteriores para solução da demanda habitacional aos segmentos de baixa renda.

O mapa a seguir ilustra bem a expansão periférica da RMRJ, principalmente por meio desta última modalidade, realizada por pequenos empreendedores, com base em loteamentos ou em ocupações de terra para moradia. Nos anos 2000, e, principalmente, após o ano de 2009, quando o Rio de Janeiro tornou-se o estado do país com maior volume de investimentos do governo federal (melhor tratados no capítulo 4), o crescimento urbano foi muito grande. As regiões de Itaboraí e Maricá, pelo lado Leste da Baía de Guanabara, e áreas dos municípios de Duque de Caxias, Seropédica e da Zona Oeste da capital, na porção Oeste da Baía, foram áreas de ocupação intensiva mais recente, e geralmente dentro do último padrão mencionado, caracterizado pela ocupação de baixa densidade e pouca oferta de serviços (públicos e privados).

Mapa 1 - Evolução da Mancha de Ocupação do Território Metropolitano (1888-2016)



Fonte: CONSÓRCIO QUANTA-LERNER, 2018.

Associado ao processo de ocupação urbana do território da RMRJ, encontra-se um fenômeno político de importância pouco estudada<sup>3</sup>, e que mereceria um aprofundamento que não será realizado nesta pesquisa: as emancipações ocorridas na região desde 1974 (ano da criação da RMRJ). Nada menos do que sete, dos vinte e um municípios metropolitanos (até o ano de 2018<sup>4</sup>), foram criados após a institucionalização da RMRJ. São eles: Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita (todos emancipados de Nova Iguaçu), Guapimirim (emancipado de Magé), Seropédica (emancipado de Itaguaí) e Tanguá (emancipado de Itaboraí). Tais emancipações realizam, sempre, uma profunda mudança institucional - não somente nos novos municípios, por óbvio -, mas também nos municípios de origem (NORONHA, 1995). Basta mencionar o caso de Nova Iguaçu, que deu origem a 4 novos municípios desde 1990 (e, ao mesmo tempo, “perdeu” população, território e arrecadação de impostos destas áreas).

Do ponto de vista das relações políticas no âmbito metropolitano, são novos atores que entram no espaço político da região, complexificando ainda mais o cenário. Neste sentido, e considerando os novos processos, interesses e agentes interessados no crescimento econômico destes novos municípios, há de se considerar a expansão das áreas urbanizadas como uma estratégia fundamental de aumento de arrecadação, por parte das prefeituras (tendo em vista a cobrança de IPTU nestes espaços), e de outros grupos de interesse locais, que ganham explorando (legal e ilegalmente) o comércio e o mercado imobiliário nestas regiões. Além disso, há uma intensificação da disputa intermunicipal pela atração de novos investimentos, principalmente industriais. O município de Queimados, por exemplo, abriga um distrito industrial, e Belford Roxo assumiu o território no qual está instalada a Bayer (uma importante empresa alemã do setor químico, com elevada arrecadação de impostos), o que, por sua vez, levou o município de Nova Iguaçu (do qual os dois municípios anteriores se emanciparam) a buscar novas estratégias de arrecadação e desenvolvimento, como por exemplo, tornando-se um polo de educação e de serviços para os demais municípios.

---

3 Há estudos sobre processos locais (NORONHA, 1995, COSTA E ARAUJO FILHO, 2013, MAIA E RODRIGUES, 2009), mas carece-se de análise mais ampla sobre as consequências da criação destes novos municípios na dinâmica política em nível regional e estadual, por exemplo.

4 A Lei Complementar n° 184, de 28 de dezembro de 2018, incluiu o município de Petrópolis na RMRJ, a despeito de todo processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI) não ter realizado nenhum tipo de estudo sobre as relações deste com a RMRJ.





Itaguaí (área da antiga Fazenda Santa Cruz), na Fazenda São Bento (em Duque de Caxias) e na região do Tinguá, no município de Nova Iguaçu, além de outros em Cachoeiras de Macacu, Itaguaí/Piraí e Macaé (sendo este o único totalmente fora da atual área metropolitana). Esta estratégia do governo federal buscava estabelecer núcleos agrícolas no entorno da capital com vistas à ampliação da produção de alimentos e contenção da urbanização, em certa medida. Dando uma destinação social a áreas que pertenciam à União e que muitas vezes vinham sendo ocupadas para distintas finalidades (GRYNSZPAN, 1987, P. 47). Apesar destas iniciativas, e do número de trabalhadores em atividades agrícolas crescer até os anos 1960, estes esforços não teriam sido suficientes para estabelecer a Baixada Fluminense como uma área de produção agrícola – um “cinturão verde”. O que ocorreu, ao contrário, foi o acirramento de conflitos fundiários na região, tendo em vista o mercado de loteamentos que vinha crescendo rapidamente

Estes conflitos envolviam lavradores, *grileiros* e proprietários. Os *grileiros*, como são conhecidos aqueles que tomam para si terras alheias, mas que tampouco a utilizam, muitas vezes operam a partir da falsificação de escrituras e outras formas cartoriais de apropriação de terras – muitas vezes de domínio público. Isto era possível porque muitas propriedades da região não dispunham de delimitação territorial precisa, e não contavam com a documentação requerida. Um dos entrevistados de Grynszpan (1987) afirma diretamente que a Baixada, nos anos 1950 e 1960 era uma “zona de agitação”, e isto se dava por conta “justamente da falta de títulos de propriedade. Porque os donos não eram propriamente donos, eles eram grileiros que invadiam essas terras” (*op. cit.*, p. 53). O autor aponta, assim, que um dos resultados da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense mais imediatos foi a produção extensiva de loteamentos, e não exatamente a recuperação do potencial agrícola desta região periférica à capital, como se esperava. Inclusive mencionando a participação de políticos e apadrinhados no processo de valorização e loteamento das áreas que eram beneficiadas pelas obras.

Os loteamentos urbanos, portanto, conforme eram estendidos a áreas ocupadas por lavradores, passavam a ser o principal fator de despejo dos produtores rurais. Neste momento, muitos proprietários de terras que ainda abrigavam produção agrícola, proibiam os lavradores de plantarem culturas permanentes, evitando assim maiores problemas e possibilidades de indenização

aos lavradores que ali vivessem caso a propriedade fosse vendida ou loteada. Ou seja, a lógica do mercado de terras urbanas era quem dominava a região, e qualquer forma de resistência dos lavradores a despejos ou à ação de grileiros (que se apresentavam como legítimos proprietários das terras cultivadas por famílias de agricultores) era contra-atacada com ações judiciais ou violência direta a partir das ações de *jagunços*, ou da própria polícia.

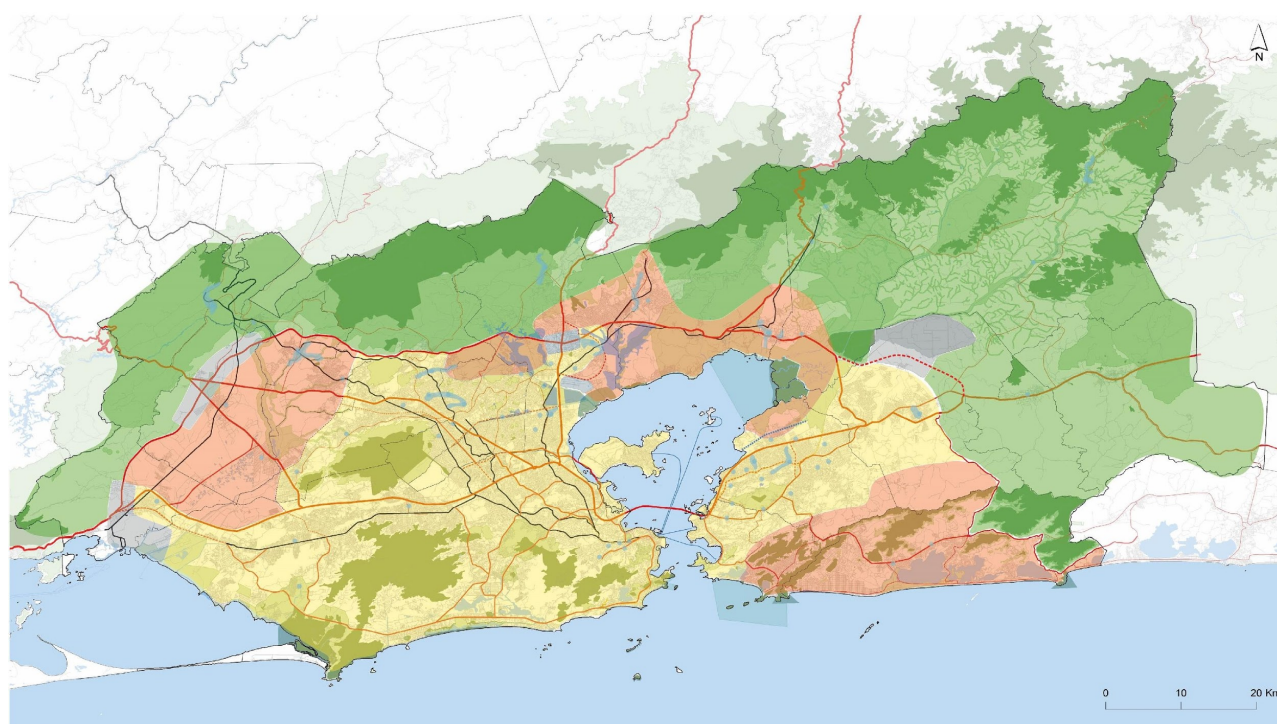
A resistência dos lavradores, entretanto, foi bastante significativa, e suas associações locais, em parceria com a Federação das Associações de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Rio de Janeiro (FALERJ), foram fundamentais neste processo de luta pela terra. A região da Baixada da Guanabara passava a ser a área com maior intensidade de lutas pela terra no estado, e uma das principais do país, tendo em vista a sua proximidade com a capital, e o papel da FALERJ dentro da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), criada no início dos anos 1960 (Gryzspan, 1987). As ocupações de terra eram constantes, haja vista a grande quantidade de famílias expulsas de suas terras e que viviam em constante deslocamento em busca de trabalho. Pedro Geiger e Myriam Mesquita (1956) apontam que “segundo informações obtidas no lugar, raro é o morador que permanece mais de dez anos numa propriedade” (GEIGER E MESQUITA, 1956, P 44). De acordo com Grynszpan (1987, p. 176), a partir de dados de autoridades fluminenses publicados no Jornal do Brasil, no início da década de 1960 haveria cerca de 75 mil famílias de lavradores sem terra no estado, e pelo menos 20 mil destas viviam movimentando-se em busca de terras para ocupar.

A migração de famílias de outras regiões com destino à Baixada era notável, principalmente no Norte do estado do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo. A desapropriação de dezenas de áreas na Baixada Fluminense, pelo governo estadual e pelo governo federal no início dos anos 1960 foi um fator fundamental de legitimação, reconhecimento e reafirmação do uso agrícola da região, que, posteriormente, viria a ser a periferia metropolitana do Rio de Janeiro - e que hoje em dia pode ser compreendida como sua área periurbana. Tanto por parte do governo estadual quanto do governo federal, as áreas desapropriadas na Baixada estavam compreendidas nos municípios de Nova Iguaçu, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Itaguaí, Itaboraí e Magé (GRYNSZPAN, 1987, p. 187). Ou seja, havia predominância da porção Oeste e Norte da Baía de Guanabara, enquanto

apenas em Itaboraí houve desapropriação na porção Leste, onde estava localizada, vale lembrar, a capital do estado, Niterói – pelo menos até o início da Ditadura.

Apesar do tema da agricultura ter pouca atenção na RMRJ, trata-se de um fenômeno bastante significativo do ponto de vista de sua formação territorial, já que seriam 184 mil hectares ocupados por estabelecimentos agropecuários na RMRJ, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, sendo que 20% desta área estaria gerido pela agricultura familiar. Desta maneira, chega-se à conclusão de que uma área de cerca de 27% da superfície total da RMRJ (de 674 mil hectares) está dedicada a atividades agropecuárias, de acordo com o PEDUI da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (mapa 3).

Mapa 3 - Usos de solo predominantes na RMRJ



Mapa de Usos Predominantes

Legenda

- Urbano
- Urbano com Fragilidades Ambientais
- Industrial e Logística
- Rural
- Áreas Alagadiças

Trata-se, portanto, de um fenômeno extremamente relevante na RMRJ, e que possui uma dinâmica particular, compreendendo não somente as propriedades

agrícolas em si, mas também os modos de vida das famílias envolvidas e a questão territorial de maneira mais ampla – no sentido da articulação desta dinâmica mais “rural” ou “periurbana” com o restante da metrópole de mais de 12 milhões de habitantes. Prioriza-se, assim, na análise, a questão da agricultura familiar na RMRJ, tanto pelo seu sentido histórico e de luta pela permanência na terra, como narrado por Grynszpan (1987), Teixeira (2011) e Maia (2017), a partir de processos ocorridos em Magé (Cachoeira Grande e Suruí), Guapimirim (Santo Aleixo), Duque de Caxias (Xerém), Queimados (Campo Alegre) e Nova Iguaçu (Vila de Cava e Tinguá).

Apesar da baixa produtividade da agricultura da região, as áreas de agricultura urbana ou “periurbana” vêm sendo reconhecidas a partir das *funções* ambientais e sociais que podem ser cumpridas pelo uso rural do solo (funções estas que se intensificam em importância no contexto metropolitano), com relação à conservação da baixa densidade, da redução da temperatura média, manutenção da permeabilidade do solo, promoção da segurança alimentar e como uma forma de utilização econômica que não seja tão impactante quanto a mineração, por exemplo – setor econômico que também vem crescendo na RMRJ<sup>5</sup>, e que possui grande impacto ambiental, como visto em outras regiões metropolitanas, notadamente na Região Metropolitana de Belo Horizonte (ALMEIDA e MELGAÇO, 2015).

A ideia de *multifuncionalidade* está no cerne das definições sobre o que seria a agricultura urbana, que para Luc Mougeot (2000) conectaria referenciais espaciais, econômicos, ecológicos e da produção agrícola e circulação destes produtos:

Agricultura urbana é uma atividade localizada no espaço intra-urbano ou no entorno periurbano de uma pequena localidade, cidade ou metrópole, que cultiva e produz, processa e distribui uma diversidade de produtos alimentícios e não-alimentícios, (re) utilizando, amplamente recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados dentro e no entorno dessa área urbana, e por sua vez fornecendo recursos humanos e materiais, produtos e serviços principalmente para a mesma área urbana (MOUGEOT, 2000 APUD ALMEIDA, 2015, p. 421).

Esta especificidade territorial da agricultura urbana (que, nesta definição, contempla os espaços periurbanos) traz à tona uma série de desafios vivenciados

---

<sup>5</sup> Relatório do DRM-RJ (2014) aponta que dos 15 municípios do estado do Rio de Janeiro com maior arrecadação de Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), 8 deles estão na RMRJ, inclusive as três maiores arrecadações: Seropédica, Rio de Janeiro e Nova Iguaçu. A produção que gera maior arrecadação nos três municípios é a de brita.

pela agricultura familiar e que vão além de seu papel diretamente produtivo, de fornecedor de gêneros ao mercado consumidor. De acordo com Maria José Carneiro,

(...) a multifuncionalidade da agricultura vem responder à necessidade de se perceber a agricultura familiar no contexto dos novos desafios que lhes são propostos pela interação contínua, e cada vez mais presente, entre valores e práticas sociais, culturais e econômicas diversificadas (CARNEIRO, 2002, p. 6).

No cenário internacional a discussão sobre a multifuncionalidade da agricultura familiar (forma majoritária, mas não exclusiva de agricultura urbana e periurbana) remete à elaboração de medidas de apoio ao pequeno agricultor – “cuja produção agrícola não é tida como importante em termos mercantis” (CARNEIRO, 2002, p. 13). Estas medidas iriam de encontro às ênfases produtivistas que alguns programas de fomento à agricultura familiar viriam adotando na Europa e que, anos depois, também chegariam ao Brasil por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>6</sup>. A perspectiva era de redução da dependência destes pequenos produtores em relação ao mercado, cada vez mais exigente, o que desestimulava a manutenção da agricultura familiar - que cumpriria *funções* essenciais à sociedade, não apenas produtivas, tais como “(...) a manutenção de um modo de vida e de produzir, a segurança alimentar das famílias produtoras, a preservação ambiental e a manutenção do patrimônio cultural (estilo arquitetônico das casas, manifestações culturais etc); a oferta de emprego rural” (CARNEIRO E MALUF, 2005 p. 43).

Poderia se acrescentar que, no caso da agricultura familiar em áreas urbanas/metropolitanas outras funções poderiam ser reconhecidas, como a contenção do espraiamento urbano – que geralmente traz consigo demandas por serviços e infraestruturas e que estimula a continuidade do processo de urbanização e a preservação de bens naturais e microclimas regionais. Desnecessário o detalhamento dos efeitos ambientais e sociais associados às formas não-controladas da expansão urbana, como a ampliação do solo impermeabilizado, aumento do volume de esgoto produzido (e pouco tratado, na RMRJ), entre outros

---

<sup>6</sup> O PRONAF foi criado a partir do Decreto 1.946/1996 e oferece benefícios como crédito agrícola subsidiado e assistência técnica aos agricultores familiares, principalmente aqueles que vivem em assentamentos da Reforma Agrária.

efeitos sociais do adensamento populacional sem adequada oferta de infraestrutura e serviços.

Desta forma, a abordagem centrada na *multifuncionalidade* da agricultura familiar rompe com o enfoque setorial agrário, buscando reorientar o olhar dos formuladores das políticas (e da sociedade em geral) para o aspecto público dos serviços e bens oferecidos à sociedade pelas famílias agricultoras (CARNEIRO e MALUF, 2005, p. 49). Além de ultrapassar os limites da abordagem setorial, esta ótica privilegia a abordagem do “conjunto” estabelecimento agrícola – família – território (em detrimento de um olhar restrito ao empreendimento produtivo), abrindo espaço para uma reflexão “que integra as diversas dimensões da inserção da agricultura na sociedade a partir de uma referência espacial que vai além das delimitações político-administrativas”, de acordo com os mesmo autores. Com este olhar “de conjunto”, a agricultura passa a ser um dos elementos de um tripé, que se organiza por meio de diferentes arranjos possíveis, com grande agenciamento por parte das famílias e mediado também pela territorialidade por ela estabelecida. Na ilustração abaixo, pode-se perceber a paisagem agrícola em meio à região metropolitana do Rio de Janeiro.

Ilustração 4 - Propriedade agrícola em Vila de Cava – Nova Iguaçu



Fonte: ASPTA, 2015.



### 3 O “FENÔMENO METROPOLITANO” NO BRASIL E O HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RM’S

A perspectiva desta pesquisa está associada à busca por uma compreensão das implicações e especificidades do planejamento em escala metropolitana. Costumeiramente, trata-se da história do planejamento metropolitano no Brasil apenas a partir do ano de 1973, com a institucionalização legal das oito primeiras regiões metropolitanas brasileiras, por meio da Lei Complementar n. 14/1973.

Neste capítulo será apresentada uma leitura sobre a gênese e os desdobramentos institucionais do planejamento “metropolitano” no país, passando por organizações e pessoas que foram determinantes nesta história de quase seis décadas de discussões e ações (não apenas estatais) com este tema. De acordo com Roberto Monte-Mór (2007), nos anos 1960/70 os caminhos da discussão sobre o planejamento urbano vinham passando por modificações em relação ao papel e à postura da arquitetura no planejamento urbano. Segundo o autor, historicamente, o paradigma do planejamento urbano teria deixado de ser uma especialidade restrita aos profissionais desta área, como teria sido pelo menos até a construção de Brasília, tendo em vista as críticas ao descompasso entre a forma autocontida de cidade e sua estrutura social e econômica. Em suas palavras,

(...) a cidade e o espaço urbano ganhavam um significado simbólico muito maior, adquirindo força e qualidade ambiental em sua própria lógica formal, quase independentemente da estrutura socioeconômica que a suportava (MONTE-MÓR, 2007 p. 76).

Por isto, cada vez mais o planejamento passa a contar com a colaboração de profissionais de diferentes áreas, como sociólogos, geógrafos e engenheiros. De acordo com Verri (2014), isto não restringe o espaço do arquiteto nesta discussão, mas confere um papel um pouco mais claro a este profissional. A prática do planejamento passa a ser cada vez mais “integrada”, não só no planejamento urbano, mas também do ponto de vista do planejamento econômico, tendo como exemplo a criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) pelo governo federal, em 1964, que reúne profissionais de diferentes áreas de conhecimento.

A perspectiva passa, assim, a ser cada vez mais próxima da ideia de *desenvolvimento urbano*, ampliando a discussão para além de marcos especificamente urbanísticos ou de caráter mais técnico/estético como exigia a tradição do pensamento arquitetônico até então. Neste momento, de início dos anos 1960, os arquitetos passam a pensar na sua “função social”, o que se reflete no questionamento exercido por estes profissionais do tratamento da questão da moradia por parte do governo, que até então tinha uma abordagem do problema apenas em termos quantitativos e de assistência social (VERRI, 2014, p. 67). A demanda passaria, assim, a ser a institucionalização de uma política nacional de planejamento, situando, portanto, a habitação no marco mais amplo da cidade.

No governo de João Goulart (1961-64), no âmbito das Reformas de Base, incluía-se a Reforma Urbana como um dos pontos principais. O tema teria sido pautado e construído por arquitetos e urbanistas ligados ao Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), e teve como lugar principal de discussão e publicização o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), promovido pelo IAB com apoio do Governo Federal e do Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE). O evento foi realizado no ano de 1963 no Hotel Quitandinha, em Petrópolis-RJ. O Seminário tornou-se um marco do pensamento nacional sobre o tema da reforma urbana e em seu documento final aponta questões determinantes para a formação da política urbana nacional, e que seriam institucionalizadas em políticas públicas posteriormente, como a centralização (em um órgão federal) do tratamento dos problemas da habitação e planejamento urbano (que viria a ser o SERFHAU, criado em 1964). Outras proposições, como a criação de um Conselho Nacional de Habitação e um Fundo Nacional de Habitação somente seriam efetivadas décadas depois.

No SHRU foi ainda proposta a alteração da legislação da época, de maneira a permitir a criação de órgãos de planejamento supramunicipal em áreas de “concentração urbana” que abrangessem mais de um município, de maneira a consorciar as diferentes municipalidades para “solução de problemas comuns, tendo em vista particularmente as questões de organização do território e habitacionais” (BONDUKI E KOURY, 2007, p. 10).

Contraditoriamente às aspirações mais democráticas do seminário, a estruturação institucional de algumas das propostas surgidas ali, como a

centralização dos órgãos federais dedicados ao tema da habitação, a partir da criação do SERFHAU e do BNH, foi efetivada em um contexto autoritário. Além destes órgãos, a institucionalização do tema metropolitano, que também constava das proposições do seminário, se dará na Constituição Federal de 1967, por meio do seu Artigo 157. É o regime centralizador e autoritário que vai iniciar, portanto, o processo de planejamento metropolitano do ponto de vista legal, no país.

Art. 157 §10 – “A União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer Regiões Metropolitanas, constituídas por municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum (BRASIL, 1967).

Os debates sobre o tema, entretanto, vinham desde os anos 1950, a partir da necessidade apontada por estudiosos e técnicos do governo, de maior atenção com respeito ao tema das metrópoles e suas áreas conturbadas. De acordo com documento do IPEA cuja autoria é atribuída a Lysia Bernardes, Maurício Nogueira Batista e Vinicius Fonseca, “órgãos como o IPEA, IBGE e SERFHAU, influíram decisivamente para que governos municipais, estaduais e o próprio governo federal reconhecessem a necessidade de promover o planejamento metropolitano” (IPEA, 1969, p. 3).

Desde o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com o Plano de Metas, as grandes cidades do país experimentaram um elevado crescimento, principalmente por conta da política de industrialização e de incentivo ao setor automobilístico. A consequência mais reconhecida deste processo, em termos urbanísticos, foi o fenômeno do espraiamento urbano, que levou a urbanização a lugares que até então tinham seu processo de expansão ditado pelo ritmo do transporte ferroviário ou mesmo aquaviário. Esta realidade foi bastante acentuada na região Sudeste do país, que concentrou a maior parte das atividades industriais do país.

Ao longo dos anos 1960, o paradigma dos planos de ordenamento territorial, estimulados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) são uma primeira tentativa do governo federal estabelecer uma política sobre o desenvolvimento urbano - ainda que esta não seja considerada uma *política urbana nacional*, de acordo com Lysia Bernardes (1986, p. 89). A criação do SERFHAU, junto com o Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, buscava preencher uma

lacuna na produção e sistematização de informações sobre o espaço urbano em nível nacional, por meio da realização de pesquisas sobre o déficit habitacional, aspectos de planejamento físico, técnico e socioeconômico da habitação, e até o apoio direto aos municípios na elaboração ou adaptação de seus planos diretores (BRASIL, 1964). A partir disto, cumpriria o papel de assumir funções normativas e regulatórias da política urbana pós-1964.

O Decreto n. 59.917/1966 vem a regular o SERFHAU, e estabelece suas funções de maneira mais clara. Neste momento, o tema do “planejamento local integrado” passa a ser a diretriz do planejamento urbano no país, materializando-se na elaboração de planos, programas e projetos “que compatibilizados entre si e compreendendo os aspectos econômico, social, físico e institucional, visavam ao desenvolvimento municipal e micro-regional” (VIZIOLI, 1998, p. 21). Em paralelo, e de maneira complementar, o BNH seria a instituição voltada às ações multisetoriais relacionadas à implantação de infraestrutura de habitação. Suas decisões, em tese, deveriam estar submetida ao ordenamento produzido pelo SERFHAU, entretanto, devido à sua independência, estabelecida na Lei n. 4380/1964, o Banco passa a agregar agentes estatais e privados, e passa a cumprir um papel de dinamização econômica, mais do que de agente executivo de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano.

A disputa institucional entre os dois (ou mais) órgãos – fenômeno constante quando se trata do tema metropolitano – levará à criação, em 1974, da Comissão Nacional de Política Urbana (CNPUR), para assumir parte das funções anteriormente exercidas pelo SERFHAU. Com isto, o órgão criado em 1964 vai sendo esvaziado, e transforma-se em simples “carteira” do BNH (ARAÚJO FILHO, 1996, P. 52).

Datam de meados dos anos 1960 as primeiras iniciativas de gestão urbana em nível supra-municipal, organizadas pelos governos estaduais ou coletivos de municípios metropolitanos, como o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), criado pelo Governo do Estado de São Paulo no ano de 1967; assim como o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), em Porto Alegre (que chegou a elaborar um Plano de Desenvolvimento Metropolitano). Em Belém, a Prefeitura municipal fundou uma sociedade de economia mista, a partir de convênio com o SERFHAU, a fim de gerir o sistema metropolitano de planejamento. Em Salvador e Belo Horizonte, por meio de Grupos e Conselhos, os governos estaduais

também criaram órgãos de assessoria técnica, e no Rio de Janeiro, o Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMET) foi uma iniciativa federal voltada a pensar o tema metropolitano com vistas a possibilitar a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

Esta proliferação de iniciativas estaduais de pensamento e proposições sobre o fenômeno metropolitano seria a expressão de uma demanda por soluções políticas para problemas compartilhados pelos municípios. Entretanto, no contexto autoritário, o governo federal não abriu espaço para a gestão estadual do tema, buscando assim a construção de uma solução unívoca e homogênea para todas as áreas metropolitanas de grande porte (nas quais estavam concentradas as maiores capitais do país, do ponto de vista populacional). De acordo com Araujo Filho (1996) o artigo 157 da Constituição Federal de 1967, que estabelecia que o governo federal poderia instituir Regiões Metropolitanas no país seria

(...) uma versão autoritária de estudos prévios coordenados pelo jurista Hely Lopes Meirelles, que sugeria a criação de administrações metropolitanas por iniciativa dos Estados e de Municípios que desejassem estabelecer administrações conjuntas. Para isso bastaria a anuência de 2/3 das Assembleias Legislativas e das respectivas Câmaras dos Município que desejassem se consorciar (*ibid*, p. 55).

Neste momento os estudos urbanos dentro do Ministério do Planejamento passam a ser realizados na recém-criada área de mesmo nome, ligada ao Setor de Desenvolvimento Regional, ou seja, pensava-se a inserção urbana, pela primeira vez, em um contexto mais amplo, e em relação aos planos regionalizados de desenvolvimento econômico. O Seminário sobre Polos de Desenvolvimento, realizado em Recife, no ano de 1966, coordenado pelo geógrafo francês Michel Rochefort, foi exemplar da aplicação da Teoria dos Polos de Desenvolvimento.

Como desdobramento deste encontro, foram realizados estudos pelo EPEA e pelo Conselho Regional de Geografia, que identificaram 128 “microrregiões homogêneas” no país, subdivididas em 400 “espaços homogêneos”, além de polos de crescimento, que serviriam de base para a implementação das futuras regiões metropolitanas (*ibid*, p. 56). O objetivo era o estabelecimento de critérios de homogeneização regional e sua integração na dinâmica econômica do país, e não o estabelecimento de critérios de especificação das diferentes realidades urbano-metropolitanas. Por isto os critérios posteriormente formulados pelo IBGE para o

estabelecimento de regiões metropolitanas no país foram: magnitude da população aglomerada, extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, integração econômica e social do conjunto, e a complexidade das funções desempenhadas (BATISTA, 1986, p. 170), ou seja, critérios funcionais que servissem de elementos de racionalização econômica do espaço - sem qualquer preocupação com as peculiaridades dos processos de metropolização nos diferentes estados e com os desafios específicos de cada um.

Estas iniciativas estatais, em que pese o contexto autoritário e a verticalidade das medidas do governo federal sobre o tema, estavam em meio a um contexto de grande discussão e mobilização sobre o tema metropolitano na sociedade civil e nas universidades. Exemplo disso são os vários seminários e projetos realizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), por exemplo, bem como o já mencionado Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo IAB e pelo IPASE. Nas universidades, como parte da estratégia de governo e da política oficial, também foram criados programas de pós-graduação em planejamento urbano e regional.

O primeiro destes programas foi instituído ainda em 1970, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Posteriormente, iniciativas semelhantes ocorreram na Universidade de Brasília, e nas Universidades Federais de Pernambuco e do Rio de Janeiro, com a criação do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR)<sup>7</sup>, posteriormente convertido em Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Estes programas contavam, inclusive, com apoio financeiro do Ministério do Interior, do SERFHAU, e da CNPU, e gozavam de uma autonomia bastante ampla, se considerado o contexto de então (ao longo dos anos, e com especificidades em cada universidade, as coisas mudaram de figura e houve maior intervenção do governo). Seu objetivo era formar quadros técnicos e acadêmicos para produzir conhecimento e propostas para lidar com o crescimento urbano do país, que vinha em ritmo acelerado por conta dos incentivos do I PND e do "milagre econômico", que concentrou a riqueza produzida no período nas grandes cidades.

---

<sup>7</sup> O PUR estava, na época, ligado à Coordenadoria dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia – COPPE, em seu Departamento de Engenharia de Produção.

Portanto, ao mesmo tempo em que instituições da sociedade civil e iniciativas estaduais elaboravam conhecimentos e ações em torno do tema metropolitano, o governo federal buscava estruturar um sistema mais amplo e verticalizado de intervenção, que compreendia desde as leis complementares que estabeleciam e disciplinavam a criação e gestão de regiões metropolitanas, até a formação de quadros acadêmicos voltados à reflexão e intervenção nestas mesmas áreas. Desta maneira, buscava equacionar os eventuais conflitos existentes entre os entes federativos envolvidos, e ao mesmo tempo, eximir-se de oferecer soluções ao financiamento das intervenções urbanas em âmbito metropolitano.

### **3.1 A institucionalização das Regiões Metropolitanas**

Desde os governos de Castelo Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969) o Regime Militar já esboçava a criação de regiões metropolitanas no país. Neste período, os planos integrados eram o principal instrumento de planejamento, seja em âmbito regional ou nacional, reunindo cidades de um mesmo espaço geoeconômico em uma rede de planejamento territorial. De acordo com Araujo Filho (1996), o entendimento federal era de que as áreas metropolitanas seriam incorporadas como unidades especiais a partir das quais se pudesse articular centros urbanos que já estivessem em uma mesmo “espaço socioeconômico”, e, ao mesmo tempo, organizar o mesmo “espaço socioeconômico” no qual os centros urbanos já desenvolvidos (principalmente as capitais) estivessem situados.

O modelo de marco legal escolhido pelo governo federal, entretanto, teria sido um complicador para a plena operacionalização das regiões metropolitanas. A proposta original do jurista Hely Lopes Meirelles era de que houvesse a promulgação de uma lei complementar para cada região metropolitana, e também de que, além da União, os Estados também pudessem estabelecer regiões metropolitanas. O art. 157 da Constituição Federal de 1967, entretanto, determina que trata-se de competência exclusiva da União, a ser regulamentada posteriormente por lei complementar. Esta escolha deixou indefinido o estatuto jurídico e administrativo das novas unidades.

Tal indefinição levou a que somente sete anos depois da outorga da Constituição conseguissem ser assentados interesses e conflitos a respeito do estatuto jurídico e político-administrativo das unidades, o que fez com que somente em junho de 1973 fosse promulgada a Lei Complementar n. 14, que cria oito regiões metropolitanas envolvendo as maiores capitais de estado do país (exceto o Rio de Janeiro). Nesta legislação, consta, expressamente, que “independentemente de sua vinculação administrativa, [os município que] façam parte de uma mesma comunidade socioeconômica” serão aqueles que integrarão as regiões metropolitanas. Sob a mesma perspectiva homogeneizadora, o tratamento simétrico a todas as regiões metropolitanas criadas, deixava de contemplar especificidades regionais importantes, haja vista a RM de São Paulo, por exemplo, envolver a capital e mais 36 municípios, enquanto a RM de Belém, abrangia apenas a capital e mais 1 (um) município.

A atuação centralizadora do governo federal, entretanto, não significou compromisso de financiamento de iniciativas em âmbito metropolitano diretamente. Antes, o Decreto Federal 73.600/1974, determinava que os estados nos quais existissem regiões metropolitanas deveriam destinar 5%, no mínimo, de sua cota no Fundo de Participação dos Estados “à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das respectivas regiões metropolitanas”. No mesmo decreto, em parágrafo único, define que nos municípios participantes de RM's devem destinar, no mínimo, 20% (no caso das capitais, e no mínimo 10% aos demais municípios) de sua cota-parte no Fundo de Participação do Município à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da respectiva RM.

Os conceitos de *serviços comuns* ou *serviços de interesse metropolitano*, também foram parte importante da lei complementar que institui as regiões metropolitanas, pois, de acordo com a legislação federal, significam a prioridade do interesse regional sobre o interesse local. O “interesse metropolitano” (art. 5º) expressa diretamente o reconhecimento da necessidade de uma ação conjunta na realização dos serviços que escapassem ao “peculiar interesse local” (FONTES, 1994, P 48). Trata-se de buscar reunir interesses em comum dos municípios metropolitanos a fim de promover ações conjuntas, oferecendo como incentivos (àqueles que levassem a cabo a “execução do planejamento integrado e dos serviços comuns”) a preferência na captação de recursos federais e garantias de



empréstimos e financiamentos – e não somente em pedidos que fossem relacionados a projetos de âmbito metropolitano. Esta preferência seria muito necessária aos municípios que desejassem executar obras públicas, já que o orçamento municipal, em geral, não possuía grandes recursos para investimento, o que levava a uma grande dependência de fontes federais de financiamento.

A definição dos conceitos acima, entretanto, teria sido feita de maneira homogeneizadora, sem tomar em conta desafios importantes em diversas regiões, como a habitação em áreas periféricas, ao mesmo tempo em que regulava serviços que só existiam em duas das RMs, como gás encanado. Neste sentido, a nova legislação (Lei Complementar n. 14/1973) direciona à autoridade metropolitana (colegiado dirigido pelo governo dos estados, e com participação de representantes dos municípios da RM) todos as questões referentes a:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário,
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Ao promover a competência metropolitana para tratar, de maneira homogênea, temas tão amplos de maneira compulsória (tanto a participação dos municípios era obrigatória quanto os temas a serem tratados em nível metropolitano), o governo federal atrelou a discussão metropolitana a um caráter autoritário e centralizador, que estigmatizaria por décadas o debate, e ainda hoje marca as discussões políticas sobre o tema. A adoção da escala local, metropolitana, regional, estadual, ou federal, para tratar determinado tema é uma escolha iminentemente política, e por mais que haja justificativa técnica para a adoção de uma gestão local ou regional, sempre haverá ganhadores e perdedores,

prós e contras, de cada escolha. De acordo com Brasileiro (1976), deve-se levar diferentes escalas em consideração ao analisar qualquer questão de política pública: escala geográfica, econômica, financeira, e, por fim, a escala técnica. Estas escalas não são excludentes, entretanto,

(...) a escala técnica pode se tornar a mais discriminatória em favor da centralização, já que é possível, no plano teórico, se identificar como metropolitanas vários serviços que estão sob a responsabilidade municipal, e com isso ir de encontro à correta tendência política em curso, que propugna, cada vez mais, a descentralização e a desconcentração dos serviços públicos no país (Brasileiro, 1976, p. 28).

Do ponto de vista do governo federal, as regiões metropolitanas serviam para ampliar seu governo nos maiores centros urbanos (com maior concentração de população) do país. A desestruturação do SERFHAU e a instituição da CNPU, com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) foram os instrumentos de gestão usados para lograr tal objetivo.

Mesmo sob uma gestão centralizada no governo federal, entretanto, a política urbana brasileira não avançou de maneira bem coordenada, uma vez que disputas internas à burocracia estatal, assim como interesses setoriais específicos, impediam a execução de uma política urbana consequente. A CNPU tinha o objetivo de acompanhar e apoiar a implantação das administrações metropolitanas, propor diretrizes da política de desenvolvimento urbano e avaliar o desempenho desta nova experiência, apoiada pelo FNDU. Entretanto, a partir de 1979, o Decreto-Lei n. 1754, de 31 de dezembro de 1979, determina que os repasses do Tesouro destinados ao Fundo de Desenvolvimento (ao qual o FNDU era vinculado) deveriam ser transferidos por etapas, e estipula o ano de 1983 para extinção de tal Fundo – quando, então, seus recursos passariam a compor o orçamento geral. Como analisa Steinberg (1986),

Para a gestão urbana a edição desse diploma legal significou uma ceifada na possibilidade de administrar recursos de uma forma mais integrada. Isso porque uma das primeiras resoluções do CNDU, {Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano}, aprovada poucos meses antes da criação desse Decreto-lei, continha proposta de diretrizes para a programação do CNDU (STEINBERG, 1986, p. 84).

A tentativa dos planejadores era enquadrar os recursos do FNDU dentro de uma proposta “objetiva”, que impedisse o seu desvio sob a flexibilidade alocativa que a administração de políticas por “fundos” permitia. Uma das expectativas era a

priorização de programas vinculados aos objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano. Mas havia, por outro lado, pressão de setores do governo por atendimento a demandas clientelísticas e por interesses setoriais, que se aproveitavam da fragmentação institucional.

Assim, justamente o período entre 1974 e 1983 teria sido o período de maior atuação das entidades metropolitanas, por conta da disponibilidade de recursos federais, e o caso da FUNDREM ilustra bem este período. Como será visto adiante, os recursos existentes eram objeto de disputas internas à instituição pela sua alocação, além de outros tantos interesses em jogo quando o tema era a realização de “políticas metropolitanas”.

### **3.2 A Constituição Federal de 1988 e suas consequências para o tema metropolitano**

Em seu artigo 25, §3º, a Constituição de 1988 estabeleceu que caberia aos Estados, “mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios uniformes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

O texto constitucional atual diluiria em um conceito mais amplo o caráter que a normativa anterior trazia às regiões metropolitanas, explicitado na justificativa da Emenda n. 848, que seria adicionada ao artigo 157 da Constituição de 1967: “por regiões metropolitanas entendem-se os Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos” (IPEA, 1969, p. 4). Na atual Carta, a instituição da figura de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião passaria a ser um dispositivo de caráter de planejamento regional, menos específico, portanto.

Outra mudança fundamental no tratamento constitucional do tema das regiões metropolitanas é a passagem ao âmbito estadual (e não mais federal) da competência para criação destas regiões. Isto se deveria ao processo centralizado de decisão sobre o tema metropolitano durante o período autoritário, identificado

pelos Constituintes e por especialistas da área naquela época. A emergência do fenômeno do “municipalismo” e as discussões do Movimento Nacional de Reforma Urbana levaram a uma certa “timidez” do texto constitucional quanto à regulamentação das regiões metropolitanas (SANTOS, 2017, p. 42).

A inserção do capítulo sobre política urbana na Constituição de 1988 foi considerada uma importante vitória para o reconhecimento da questão urbana no texto constitucional - algo inédito no país desde a Constituição Imperial de 1824 (HOTZ, 2000, p. 91). Entretanto, o capítulo em questão, em que pese uma série de inovações fundamentais para a promoção da justiça social nas cidades, não conseguiu abarcar a dimensão metropolitana do desenvolvimento urbano, que se limitou a ser disciplinada pelo artigo 25. O protagonismo do município como local de realização privilegiado da política urbana respondia, assim, a uma demanda pelo processo de redemocratização com base no poder local e na descentralização, enquanto o tema metropolitano acabava sendo uma representação da interferência de outros entes federativos na autonomia municipal.

O reconhecimento do município como ente federativo e o retorno da discussão (e da possibilidade de realização) de uma reforma urbana democrática após 20 anos de governo ditatorial alçaram a discussão municipal a um patamar inédito, acompanhado da institucionalização da participação social por meio de conselhos de políticas públicas, o que distanciou a discussão pública dos temas referentes às regiões metropolitanas.

Assim, o disciplinamento federal de organização das RMs, como vigorava até 1988, se perdeu, e as constituições estaduais e assembleias legislativas estaduais passaram a promover o ordenamento jurídico referente a este tema. O desmonte de estruturas federais de planejamento urbano (e a eliminação de seus recursos) promovido pelo governo Sarney também teria sido a “pá de cal” na já combalida estrutura federal de planejamento metropolitano (IBAM, 1994, p. 61).

A proliferação de legislações estaduais de criação e funcionamento das regiões metropolitanas (várias delas já não correspondendo a nenhuma relação com uma “metrópole”, no sentido de uma cidade com alta densidade populacional com ramificações e polo de uma rede de relacionamentos regionais mais ampla) foram “desgastando” a legislação federal sobre o tema, bem como o próprio instrumento da

região metropolitana como parte de um processo de gestão socioespacial e de posicionamento de um conjunto de municípios em relação ao estado e à rede urbana nacional, dando origem àquilo que Marco Aurélio Costa caracteriza como processo de *metropolização institucional*.

De acordo com o autor,

(...) a partir de 1988, conforma-se o fenômeno de metropolização institucional, o qual reflete e alimenta a fragmentação institucional da gestão metropolitana, especialmente em virtude da diversidade de arranjos e soluções institucionais expressas na legislação das diferentes Unidades da Federação (UFs) e em face da ausência de normas, orientações e de uma atuação federal capaz de regular a temática (COSTA, 2016, p. 185).

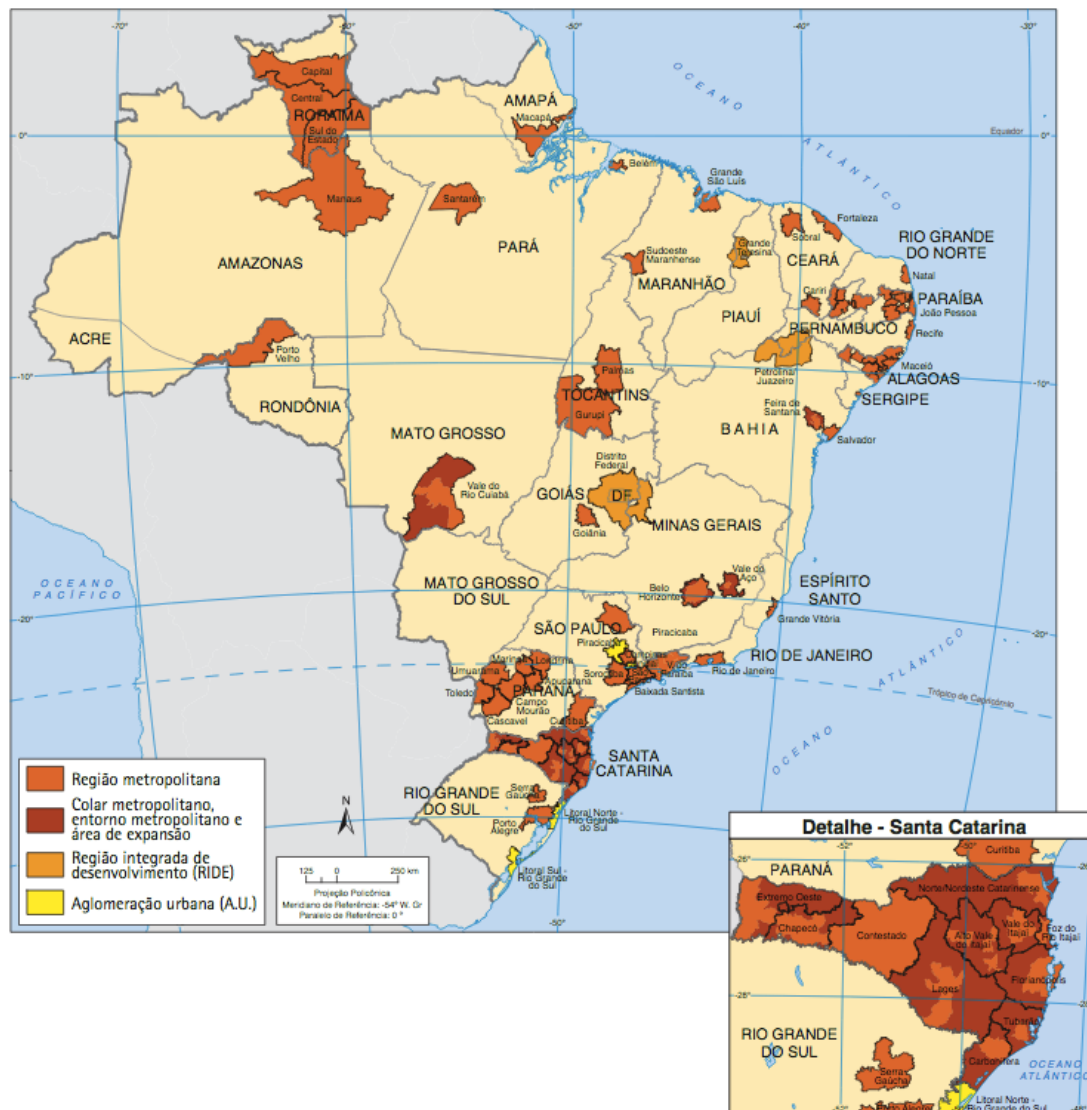
Deste modo, foram criadas dezenas de regiões metropolitanas desde 1988, de maneira que, atualmente, o Brasil possuía 74 regiões metropolitanas, no ano de 2017 (mapa 4), com 1295 municípios envolvidos. A variação no número de municípios participantes de RMs só não é maior do que a variação de população entre elas: há RMs com 2 municípios e outras com 45 municípios, e enquanto a população da Região Metropolitana Central de Roraima é de 30 mil habitantes, a da RM de São Paulo é de mais de 23 milhões de pessoas.

A utilização do instrumento das RMs, entretanto, se deu por diferentes motivos, inclusive por indução federal (ao oferecer recursos e participação em programas federais a “municípios metropolitanos”<sup>8</sup>), e a ausência de critérios e de uma maior regulamentação do tema geraram a profusão de arranjos metropolitanos existentes atualmente no país.

---

<sup>8</sup> Por exemplo o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Mapa 4 - Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento no Brasil (2017)



Fonte: Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento. Rio de Janeiro: IBGE, [2018]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e->>. Acesso em: 01/12/2020.

Com o esvaziamento de sentido da institucionalidade metropolitana, e a falta de uma política nacional para tais conjuntos, novos arranjos governativos foram sendo realizados em âmbito supramunicipal, como os consórcios intermunicipais. Muitas destas iniciativas visavam responder a problemas comuns a municípios conurbados ou de uma mesma região, e variavam de questões específicas como resíduos sólidos, saúde e transportes, até consórcios de desenvolvimento regional,

como o CONLESTE<sup>9</sup>, na região oriental da Baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro. Entretanto, os consórcios públicos não possuem participação da comunidade e tratam de temas de interesse comum pontuais, além de raramente possuírem um fundo de investimento comum, capaz de viabilizar ações estruturais.

Tal ausência de definição sobre estrutura, gestão e governança das RM's, e a simples determinação constitucional de que caberia aos governos estaduais tratar do tema, levou ao questionamento jurídico de tal determinação, que traria, como consequência, a redução da autonomia municipal (e sequestro de competências municipais por parte do governo estadual). Em 1998 o Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Rio de Janeiro, questionou junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), alguns artigos da Lei Complementar n. 87/1997, que dispunha sobre a “composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sobre a Microrregião dos Lagos, e define as funções públicas e serviços de interesse comum”, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1842. Os artigos contestados (arts. 1º e 2º, partes finais, e os arts. 3º a 11º) pretendiam transferir ao Estado do Rio de Janeiro competências constitucionalmente atribuídas aos municípios, notadamente no caso do saneamento (mas não somente), já que estaria prevista a autoridade estadual para a determinação de concessão do serviço em âmbito metropolitano.

Após mais de 15 anos, finalmente, em 2014, publicada a decisão da Suprema Corte garantindo a inconstitucionalidade de diversos trechos da legislação citada, o que cria jurisprudência para outras decisões da Corte sobre o tema. A pesquisadora Marcela Santos, em sua dissertação de mestrado (em Direito, na Universidade de São Paulo), traz um resumo do teor da decisão:

Pode-se resumir assim o teor da decisão: (i) é competência do Estado-membro instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, definindo quais Municípios dela devem fazer parte; (ii) a vinculação dos municípios é compulsória e isso não é incompatível com a autonomia municipal; (iii) a elaboração do plano metropolitano não é de competência exclusiva do Estado e ele não precisa ser aprovado pela Assembleia Legislativa; (iv) a lei complementar estadual que instituir a

---

<sup>9</sup> O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense inclui atualmente os municípios de Araruama, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Nova Friburgo, Rio Bonito, São Gonçalo, Saquarema, Silva Jardim, Tanguá e Teresópolis.

unidade regional pode prever um regime especial de exercício de competências municipais, em que os municípios passam a exercer algumas de suas competências em regime colegiado, juntamente com o Estado, no âmbito dos órgãos de governança, sem que isso implique perda de autonomia; (v) a região metropolitana deve ser gerida por um colegiado, do qual participam todos os Municípios e o Estado, de forma equilibrada, não necessariamente paritária, evitando-se a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente; (vi) o poder concedente e o titular das funções e do serviço público de interesse comum na região metropolitana é o colegiado (SANTOS, 2017, p. 51).

Coaduna-se a esta importante decisão do STF à aprovação da legislação federal que regulamentaria o tema metropolitano em nível nacional, após o vácuo regulatório deixado pela Constituição de 1988: a Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), após uma longa tramitação na Câmara Federal, foi editada em 2015, após 11 de sua proposição. O Estatuto da MetrÓpole, então proposto na esteira do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), visa complementar e conferir amparo institucional para a gestão e governança das RMs do país, estabelecendo critérios para reconhecimento do estatuto de RM (tendo em vista a proliferação do número de RMs, criadas sem critérios claros e sem regulamentação adequada, na maioria dos casos). A normativa

(...) estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (...) (BRASIL, 2015).

Assim, desde a promulgação do Estatuto da MetrÓpole, em que pese as alterações realizadas no ano de 2018<sup>10</sup>, e que podem impactar negativamente na implementação da agenda metropolitana em nível nacional, o ritmo de adaptação das RMs do país é lento no que se refere à adaptação à normativa federal. Das 76 RMs existentes no país em 2019, há um total de 23 Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) em elaboração ou já elaborados, e outras 53 RMs em que este processo não se iniciou. A maior taxa de regiões metropolitanas que vêm realizando seu planejamento se dá nos casos em que as RMs correspondem a espaços metropolitanos identificados como tal na pesquisa Região de Influência de

<sup>10</sup> As alterações realizadas dizem respeito, principalmente, à prorrogação do prazo para que as RMs elaborem seus PDUIs (que venceria em 2018, e atualmente cai até o ano de 2021), e à criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que reuniria informações e seria uma espécie de plataforma para o planejamento metropolitano em nível nacional.



Cidades (REGIC), onde, dos 11 espaços assim identificados, apenas em 2 deles o processo não foi iniciado ainda (COSTA, 2019).

#### **4 DA ÁREA METROPOLITANA DA GUANABARA À REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: CAMINHOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO INTERIOR DO ESTADO E PROCESSOS DE (DES)CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL**

A história da institucionalização da região metropolitana do Rio de Janeiro é marcada por ações federais e pelas diferentes territorialidades assumidas pelo município-capital, e faz jus à especificidade da uma cidade que desde o século XVIII, até o ano de 1959, era capital do país, depois passa a ser uma cidade-estado, até que em 1974 “recebe” um estado do qual viria a ser a capital, de mesmo nome. Até então, vale recordar que a capital do estado do Rio de Janeiro era Niterói, cidade situada lado oposto da Baía da Guanabara – em uma época em que não havia a ponte Rio-Niterói, e a conexão entre as duas cidades se dava apenas pelas barcas, pelo ferry-boat (que transportava caminhões e ônibus), ou pela contorno da Baía de Guanabara por via rodoviária, elevando a viagem de menos de 10 Km a cerca de 120 Km.

Neste contexto, após a transferência da capital federal do país a Brasília, tem início uma importante questão política entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, controlados por grupos políticos rivais: Carlos Lacerda, governador da Guanabara entre 1960 e 1965 era aliado dos militares durante o golpe de 1964, mas posteriormente tornou-se um crítico do Regime Militar, sendo cassado e preso em 1968. Negrão de Lima, seu sucessor no Governo da Guanabara, apesar de pertencer ao PSD, que era base do governo militar, não era bem quisto dentro do Regime, por sua proximidade com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Portanto, a Guanabara era vista como local de “resistência” ao Regime Militar, de alguma maneira. Enquanto isso, o estado do Rio de Janeiro (com capital em Niterói), desde o Golpe Militar foi governado por políticos eleitos indiretamente, todos eles pertencentes à ARENA (partido oficial do governo militar) até sua fusão com o Estado da Guanabara, em 1975.

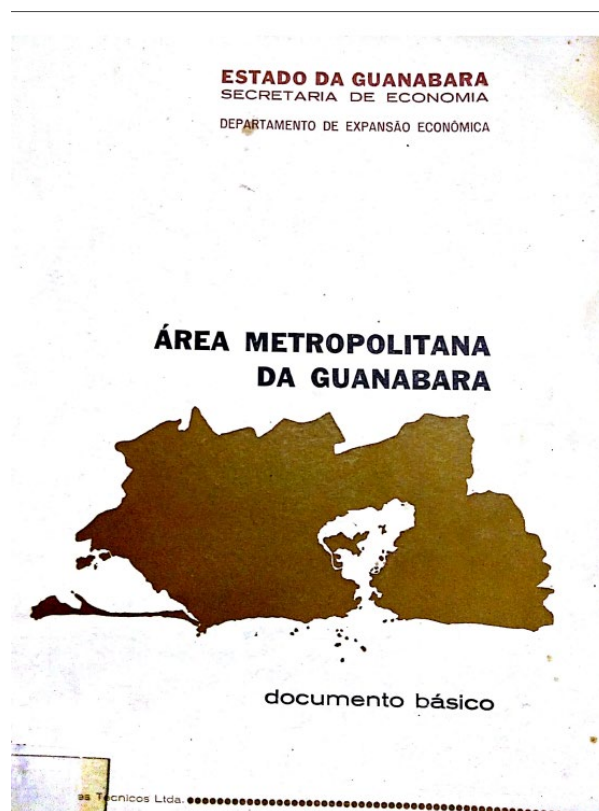
Neste ambiente politicamente conflagrado, e de difícil cooperação para ações na área metropolitana, o governo federal cria a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), com poderes para

intervenção local em um estado de grande visibilidade, que era a Guanabara, e focado na estruturação de uma política de erradicação das favelas – tema que ultrapassaria o nível metropolitano e exigiria intervenção federal. Ao mesmo tempo, o Governo da Guanabara, como uma espécie de resposta à criação deste órgão, busca tomar as rédeas do processo de planejamento na “Área Metropolitana da Guanabara”.

Uma das primeiras ações foi a criação de um Escritório de Programação Urbana e a realização de um estudo sobre a região por parte da Secretaria de Economia, por meio da contratação do escritório ASTEL (Assessores Técnicos LTDA.), que já tinha experiência de trabalho com o tema “metropolitano” a partir de consultorias realizadas para o Governo do Estado de São Paulo sobre a criação de uma RM naquele estado. Para o levantamento de dados, tendo em vista a dificuldade de obter informação sistematizada nas diferentes entidades administrativas envolvidas, foi contratada a consultoria da Companhia Construtora Nacional Hochtief.

O documento (figura 2) seria preparado por profissionais renomados, de diferentes áreas, como Lysia Bernardes e Pedro Geiger, Wit Olaf Prochnik e João Paulo de Almeida Magalhães, além de outros profissionais. Sua finalidade era “proporcionar uma visão preliminar dos problemas da Área Metropolitana da Guanabara”, antes da realização de um Plano Diretor completo (que somente seria concluído quase 50 anos mais tarde, já no ano de 2018) e segue o modelo proposto pelo SERFHAU de análise para realização de Planos Locais de Desenvolvimento Integrado, com a contextualização da formação territorial da região do ponto de vista físico e socioeconômico, aspectos demográficos e de desenvolvimento econômico, identificação de equipamentos e infraestrutura, levantamento de “aspectos sociológicos” e político-administrativos do aglomerado metropolitano, finanças e investimentos públicos e, por fim, identificação de problemas, perspectivas e discussão sobre a “viabilidade e implantação da Região Metropolitana” (GUANABARA, 1969).

Figura 7 - Capa do Documento Básico sobre a Área Metropolitana da Guanabara



Fonte: Guanabara, 1969.

#### **4.1 A FUNDREM e a construção e (quase) estruturação de uma política metropolitana no Rio de Janeiro**

O ambiente de criação da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM) não poderia ser mais complexo, uma vez que o órgão reuniria todas as funções de planejamento da recém-criada Região Metropolitana do Rio de Janeiro naquilo que fosse referente a “serviços comuns”. Tal figura jurídica (“serviços comuns”), apesar de ter sido mencionada na Constituição Federal de 1967, somente veio a ser definida de maneira mais precisa a partir da Lei Complementar n. 14/1973, que cria as oito primeiras regiões metropolitanas do país (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza). A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) somente seria criada no ano seguinte, com a Lei Complementar n. 20/1974 (mesmo dispositivo que estabelece a fusão dos estados, com efeitos práticos a partir do seguinte ano, 1975).

Assim, a RMRJ herdou todas as especificidades de uma formação socioterritorial que até um ano antes estava dividida em dois estados (Guanabara, com a atual capital, e Estado do Rio de Janeiro, cuja capital era Niterói e que englobava todos os municípios da periferia da cidade do Rio de Janeiro, além das demais regiões), o que faz com que carregue em si e em sua origem uma série de disputas políticas e de projetos de estado distintos.

A FUNDREM, criada pelo Decreto n. 15, de 15 de março de 1975, é, portanto, consequência direta de dois processos absolutamente inseparáveis: a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei Federal 6.151/1974), que trazia um grande destaque à difusão dos polos de desenvolvimento e ao estabelecimento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, focada em vultosos investimentos e contenção da expansão urbana nas regiões metropolitanas do sudeste (principalmente São Paulo e Rio de Janeiro). Como será visto adiante, a gestão da FUNDREM, principalmente em sua fase inicial (Gestão Faria Lima, de 1975 a 1979), seguiu a linha tecnocrática e esteve limitada pela grande verticalidade autoritária do período, sob grande influência do governo federal na decisão sobre alocação de recursos. Institucionalmente, a FUNDREM buscava superar a disputa política entre os diferentes municípios que compunham a RMRJ, entre eles a capital. Analisando alguns projetos do órgão, entretanto, fica explícita a dificuldade de levar a cabo certas iniciativas sem ferir ou romper a autonomia dos entes municipais, o que significa que ações podem ter sido deixadas de lado, por não estarem de acordo com os interesses locais, enquanto outras, por mais que não fossem as prioritárias, do ponto de vista do planejamento regional, foram levadas a cabo por decisões e acordos estabelecidos entre a Secretaria de Planejamento estadual e o governo federal (detentor da maior parte dos recursos utilizados pela instituição).

A escolha do General Geisel, então Presidente da República, para conduzir tal processo na FUNDREM, não foi à toa. A nomeação do Almirante Floriano Faria Lima para o Governo do Estado do Rio de Janeiro – que agora englobava o estado da Guanabara – foi uma saída “técnica” para uma grande disputa política que havia em torno do cargo. De acordo com Robson Dias (2015), em sua tese sobre a “questão regional no Rio de Janeiro pós-fusão”, o cargo de governador do novo estado era cobiçado por ocupantes de cargos no primeiro escalão federal, e poderia

projetar novas figuras no mundo político. Buscando evitar esta situação, Geisel atribuiu ao Almirante Faria Lima a “missão” de garantir o sucesso da nova unidade da federação, contando para tanto, com amplo apoio do governo federal. Faria Lima reuniria, de acordo com o autor, três qualidades fundamentais para administrar um projeto complexo como este: era amigo de Geisel, possuía um perfil técnico e era militar (DIAS, 2015, p. 151).

Como já mencionado, o ambiente político no novo estado era de muita animosidade, pois a hegemonia política na capital (antigo estado da Guanabara) era do MDB (partido da oposição ao governo), enquanto o antigo estado do Rio de Janeiro era considerado reduto da ARENA (partido apoiador do governo militar). Além disso, dentro do MDB também havia disputa pelo controle do partido após a fusão (entre o grupo de Chagas Freitas, ex-governador da Guanabara e o de Amaral Peixoto, ex-governador do estado do Rio de Janeiro), o que exigiu de Geisel uma escolha com perfil técnico, que não se deixasse contaminar por interesses político-eleitorais, mas que, ao mesmo tempo, não fosse “engolido” pelos políticos experientes. Faria Lima, antes de assumir o governo do estado, estava há cerca de um ano na presidência da PETROBRAS, e já tinha passado pelo Gabinete Militar de Jânio Quadros e por embaixadas brasileiras nos Estados Unidos e Canadá, o que lhe cacifava para o cargo.

O planejamento em nível metropolitano estava apenas começando em todo o país, e o Rio de Janeiro era a região metropolitana “mais jovem”, dentre as nove unidades instituídas entre 1973 e 1974. Desta maneira, o órgão ganhou peso no I PLAN RIO (espécie de plano de desenvolvimento econômico e social que continha as propostas de ação da gestão Faria Lima para o estado como um todo), dentro do paradigma então vigente de planejamento para o desenvolvimento - e totalmente verticalizado. O I PLAN RIO traduzia ao nível do estado do Rio de Janeiro as diretrizes apontadas pelo II PND em nível nacional, e apontava a FUNDREM como órgão de apoio técnico no sistema estadual de planejamento, complementado pela Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro (FIDERJ), que seria um braço de produção de informação sobre o estado do Rio de Janeiro como um todo.

Funcionando como uma autarquia de planejamento regional (metropolitano), a FUNDREM exerceria funções executivas, elaborando e contratando projetos e

acompanhando as obras de interesse metropolitano, mas também estabeleceria as bases de dados e informações fundamentais para o planejamento urbano e regional na RMRJ, como por exemplo o levantamento aerofotogramétrico da região, o estudo de uso do solo e circulação viária e o estudo das alternativas para o planejamento da expansão urbana. Estes projetos seriam a base para o Macrozoneamento da RMRJ, que deveria ser concluído até o final da gestão de Faria Lima, e que serviria como base para futuras políticas em âmbito metropolitano – inclusive a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano.

Lessa (1978) aponta que os estados e municípios durante o II PND transformaram-se em meros delegados regionais e locais da estratégia de desenvolvimento do Governo Federal, e de acordo com Dias (2015),

a questão regional fluminense inseriu-se no centro da agenda da fusão, por um lado, no imperativo da promoção da política metropolitana, que estava no centro, também, da agenda nacional; por outro, no esforço de tentar integrar espacialmente os dois antigos estados numa só região geoeconômica propulsionada pela metrópole (DIAS, 2015, p. 158).

Os recursos e a força do governo federal garantiam a ação em âmbito metropolitano, com poderes para passar por cima de interesses pontuais dos municípios – ainda que estes pudessem servir de empecilhos para muitos projetos, principalmente quanto ao uso do solo, que se manteve como prerrogativa municipal. O fortalecimento do papel do governador, entretanto, permitiria uma ação para além dos grupos de interesse que estariam em disputa no espaço metropolitano.

De acordo com os preceitos da legislação federal, foram estabelecidos em norma estadual os assuntos que seriam de interesse comum nesta região metropolitana, além de uma estrutura de governança básica, composta por Conselho Deliberativo (que teria a titularidade destes assuntos de interesse comum) e Conselho Consultivo. O Conselho Deliberativo seria presidido pelo Secretário de Planejamento, e o Governador apontaria outros 3 nomes para a composição do Conselho. Outro seria indicado pelo Prefeito da capital e um último membro seria de escolha do conjunto dos demais municípios metropolitanos. O Conselho Consultivo seria composto por um representante de cada um dos municípios metropolitanos. A FUNDREM ocuparia, então, a função de secretaria-executiva do Conselho Deliberativo da RMRJ, com as seguintes atividades previstas:

I- Executar tarefas relacionadas com a elaboração e atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana do Rio de Janeiro, com a programação e execução dos serviços comuns e com a coordenação da execução de programas e projetos de interesse da mesma região, através de convênios ou contratos, que lhe forem delegados pelo Conselho Deliberativo;

II - Coordenar programas e projetos de interesse dos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não relacionados como serviços comuns, quando autorizada pelo Conselho deliberativo;

III - Prestar quaisquer outros serviços compatíveis com sua finalidades;

IV - Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro;

V - Assessor o Conselho Consultivo da região Metropolitana do Rio de Janeiro no exame dos assuntos que lhe forem submetidos;

VI - Elaborar estudos, pesquisas e projetos exigidos para o equacionamento de problemas da região Metropolitana do Rio de Janeiro;

VII - Prestar assistência técnica aos Municípios no exame de assuntos de interesse da Região Metropolitana do Rio de Janeiro;

VIII - Promover o intercâmbio, com entidades congêneres nacionais e internacionais, de informações que digam respeito assuntos de interesse da Região Metropolitana do Rio de Janeiro;

IX- Promover atividades de treinamento de recursos humanos para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Entretanto, apesar de ser a secretaria-executiva desta entidade criada sob o nome de “região metropolitana”, os Conselhos Deliberativo e Consultivo não tinham influência sobre a escolha do presidente da instituição – que seria nomeado pelo Secretário de Estado de Planejamento. Este é um ponto importante, e que mostra como as características de centralização e verticalidade do “poder metropolitano” estão inscritos na origem deste arranjo de governo na experiência fluminense e no país – já que a legislação que o regula é federal.

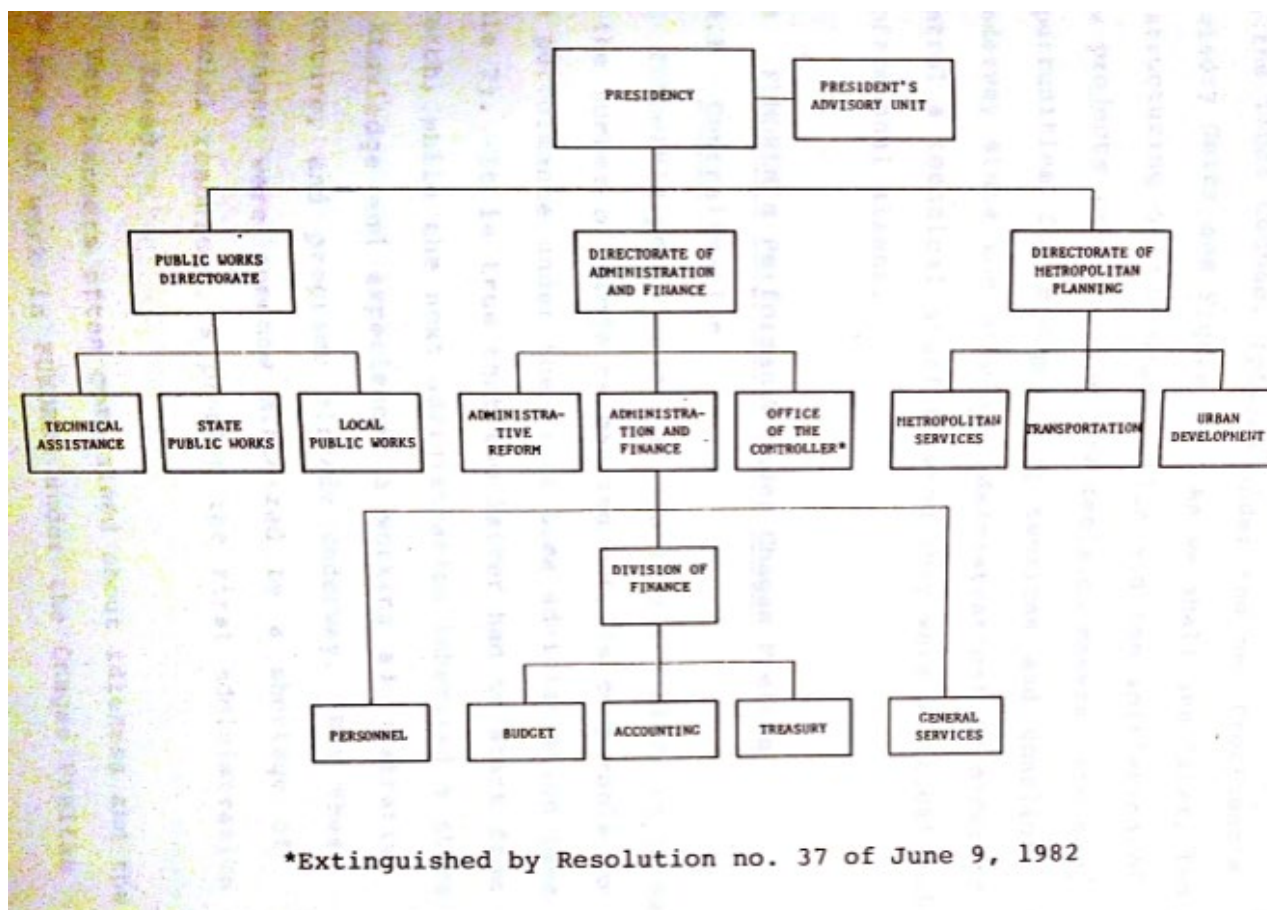


Gondim (1986) faz uma análise aprofundada dos mecanismos de poder internos e das pressões às quais estava sujeita a FUNDREM ao longo dos seus primeiros oito anos de existência (governos Faria Lima e Chagas Freitas). Além da análise da autora, a pesquisa contou com algumas entrevistas realizadas com especialistas e pessoas envolvidas na gestão metropolitana na época, como Marília Steinberg, Saturnino Braga, Fernando Walcacer, Afonso Accorsi, Haidine Barros, Fawler de Melo, Maria das Graças Neves, cujas realizações foram ora deste pesquisador, ora fruto do trabalho de Robson Dias, que também analisou dispositivos de planejamento regional no estado do Rio de Janeiro, e toma a FUNDREM como estudo de caso em sua tese, que abarca a trajetória do planejamento regional no estado do Rio de Janeiro (DIAS, 2015).

O trabalho de Gondim, fruto de sua pesquisa de doutorado em Planejamento Urbano e Regional (Cornell University, EUA, 1986) é o maior estudo realizado sobre a FUNDREM até hoje, e faz uma importante análise da performance do órgão e suas disputas internas em dois momentos bastante distintos: a gestão Faria Lima (1975-1979) e a gestão Chagas Freitas (1979-1983) do governo do estado do Rio de Janeiro.

A primeira teria se legitimado pelo seu sentido bastante “técnico”, tendo em vista a densidade do corpo profissional que se formou na instituição, e pela série de projetos realizados pela equipe, que se expandiu de 7 (sete) para cerca de 160 (cento e sessenta) pessoas no início de 1979 (organograma disponível na figura 3). Politicamente, o papel do Secretário de Planejamento era o de tomada de decisões estratégicas de investimento do órgão (em acordo com o governo federal, geralmente), enquanto o corpo técnico, diretorias e presidência atuavam na realização de estudos, análises e acompanhamento dos projetos a serem implementados, e principalmente na assessoria técnica a municípios, com cursos, apoio na elaboração de planos municipais, entre outras atividades (GONDIM, 1986, p. 141).

Figura 8 - Organograma da FUNDREM, 1979-1983



Já sob a gestão de Chagas Freitas, a FUNDREM teve sua atuação direcionada para o papel de coordenação de investimentos na RMRJ, a tal nível que, de acordo com a Portaria n. 100/1979, todas as agências estaduais deveriam consultar o órgão antes de qualquer proposta de investimento na RMRJ, independente da fonte dos recursos. Ainda que tal portaria não tenha sido respeitada, na maioria dos casos (idem, p. 172), esta era a orientação para atuação do órgão, que deveria centralizar a “gestão” da RMRJ. Um dos casos mais notáveis foi o Projeto Rio, que promoveu um grande projeto habitacional e de saneamento na favela da Maré, na capital, e foi realizado diretamente pelo governo federal, sem passar pela autoridade estadual, que agora era de oposição ao Regime Militar (ao contrário do Almirante Faria Lima). O grupo político “chaguista” também acabou utilizando a FUNDREM como uma estrutura a mais para a construção de seu aparato de poder, o que incluía a aproximação com associações de moradores e outros grupos políticos de âmbito local, o que diferia significativamente da postura do

governo anterior. O momento de abertura política do país, ainda que de maneira controlada pelos militares e baseada na “cooptação” das oposições como estratégia, se refletia na atuação do órgão, cuja efetividade foi bastante reduzida, tendo em vista a redução do volume de recursos recebidos pelo estado – fruto não somente da crise econômica, mas também da situação de oposição ao governo federal.

A análise da bibliografia utilizada como referencial na pesquisa de Gondim (cotejada com a investigação por referenciais semelhantes mais atuais) revela o quanto o campo de reflexão sobre “planejamento” no Brasil é datada em certo período histórico, notadamente nos anos 1960 e 1970. Grande parte dos autores utilizados pela autora, ainda assim, são estrangeiros, o que poderia denotar a consolidação e o papel cumprido por esta área da burocracia estatal (planejamento) na realidade de outros países, diferentemente do Brasil – disparidade que se aprofunda após os anos 1980, com o desmonte do aparelho de Estado dedicado a esta tarefa.

A autora foi funcionária da FUNDREM, e egressa do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR) da UFRJ, assim como diversos de seus colegas de Fundação. O PUR/UFRJ foi um dos programas de pós-graduação pioneiros na reflexão sobre o âmbito metropolitano no país, o que marca a análise da autora sobre o funcionamento da estrutura burocrática da FUNDREM sem perder de vista a leitura mais “política” dos caminhos trilhados pela instituição. Neste sentido faz uma análise esmiuçada do cotidiano da entidade e das pressões às quais estava sujeita, bem como das estratégias institucionais e dos “planejadores” (técnicos da média burocracia estatal) para levarem a cabo suas opiniões e decisões (ainda que sem êxito, muitas vezes) em um contexto burocrático e de disputa política. Sua análise é bastante institucional, haja vista a formação inicial da autora em Administração, o que direciona seu olhar para as estratégias desenvolvidas pelos funcionários para adquirir poder, influência e reconhecimento técnico no interior da instituição, por exemplo.

Ao analisar os temas que a FUNDREM trabalhava em seus projetos, nota-se o amplo escopo de ações promovidas, que iam desde a área de transportes (projetos para pavimentação de estradas e ruas na periferia metropolitana, terminais rodoviários e infraestrutura de transporte), saneamento e patrimônio histórico, até segurança pública, saúde e lazer. Além destas áreas de elaboração de projetos e

acompanhamento executivo, a instituição realizou mapeamentos (como o último levantamento aerofotogramétrico da RMRJ, em 1976 - até o ano de 2016, quando foi realizado novo levantamento no contexto do PEDUI), pesquisas, estudos e assistência técnica a municípios, tanto para formação e qualificação de profissionais da administração pública, quanto na elaboração direta de 11 planos diretores municipais, a partir de convênios com os municípios metropolitanos, entre outras atividades de planejamento, como o macrozoneamento da RMRJ.

Com isto, pode-se afirmar que a FUNDREM não somente (con)formou as bases do planejamento metropolitano no Rio de Janeiro, como produziu, pela primeira vez na história, conhecimento e informação em nível metropolitano. Entretanto, após o processo de ocupação política do órgão metropolitano, com ampla distribuição de cargos a correligionários, por exemplo, realizada por Chagas Freitas, a instituição se enfraqueceu, em um cenário de redução dos recursos para investimento metropolitano. Além disso, a nova gestão estadual, com Leonel Brizola à frente, se chocava diretamente com a perspectiva tecnocrática da FUNDREM, herdada dos tempos do Almirante Faria Lima, onde os técnicos (“planejadores”) gozavam de uma autonomia relativa e o planejamento era tido como um valor em si.

Com o governo Brizola, a FUNDREM sai da alçada da poderosa Secretaria de Planejamento e fica sem uma conexão direta com a estrutura de governo, perdendo força e deixando de realizar sua atividade de planejamento. Assim, a criação da Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana (SECDREM), não teria passado de uma ação política para acomodação de aliados políticos, e não teria estado nem próximo de desenvolver projetos estruturantes para a RMRJ. De acordo com um dos entrevistados por Dias (2015):

(...) [a SECDREM teria sido criada para] fazer composição política, ter mais um secretário. Na época, alguns de nós achávamos que era desnecessário. Quando você faz uma secretaria, você (se) nivela com os outros. Mas não precisava ter uma nova secretaria, precisava ter um órgão autônomo ligado ao governo, para fazer projetos de Estado, e não projetos de governo. Para ter a capacidade de juntar as coisas, articular as ações. Não se trata de subordinação, mas de organização e planejamento. Então, quando fez uma secretaria, (Brizola) colocou um político (DIAS, 2015, p. 231).

Ainda de acordo com entrevistas realizadas pelo autor, a FUNDREM oferecia um certo risco ao governador, caso não conseguisse controlar e acompanhar de perto sua atuação. A FUNDREM teria o potencial para agir de maneira “autônoma”

em todos os municípios metropolitanos, distribuindo recursos, projetos e obras, em um espaço que concentrava nada menos do que 75% da população (e dos eleitores) do estado do Rio de Janeiro. Talvez por isto a gestão anterior (Chagas Freitas) tenha se utilizado da FUNDREM em sua ação de cooptação e para promover ações clientelistas junto aos municípios. A FUNDREM era, assim, utilizada para governar. Já Brizola, simplesmente rejeitou esse risco que a FUNDREM poderia significar, e apostou no isolamento institucional do órgão, desidratando-o e governando a partir da relação mais direta entre o partido e suas bases eleitorais, sem a estruturação de um sistema de planejamento que pudesse oferecer esta aproximação de maneira mais sistematizada – para o governador, este modelo remeteria às práticas da Ditadura. De acordo com Robson Dias, “a visão da equipe próxima a Brizola era simplificar e flexibilizar o planejamento de modo a criar as condições materiais para a execução dos programas prioritários estabelecidos pelo governador — principalmente o Programa Especial de Educação” (DIAS, 2015, p. 277).

A gestão de Moreira Franco (1987-1991), classificada muitas vezes como uma gestão inexpressiva do ponto de vista do planejamento, já que nem teria mantido estruturas voltadas ao tema, nem criado programas amplos como fez Brizola na Educação, por exemplo, foi quem apenas jogou a pá-de-cal sobre a FUNDREM, extinguindo-a em seu segundo ano de governo (1989) após anos de esvaziamento institucional.

#### **4.2 O caso da institucionalidade do planejamento e a atomização das iniciativas**

Iniciativas de planejamento territorial Os caminhos tortuosos do tema metropolitano no Rio de Janeiro Pós-FUNDREM: da desinstitucionalização do planejamento metropolitano à elaboração do PEDUI

Apesar de diversas ações de grande impacto na RMRJ ao longo dos anos 1990, principalmente por meio de projetos como Reconstrução Rio, Nova Baixada/Baixada Viva, Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, entre outros, não existiu neste período uma perspectiva de planejamento integrado que

dialogasse e seguisse a lógica preconizada pela legislação fundante da RMRJ à qual estava ligada a FUNDREM – considerada um marco histórico fundamental para as iniciativas de planejamento metropolitano no Rio de Janeiro.

A elaboração de um plano de desenvolvimento para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro já era uma demanda histórica no estado, desde os anos 1970 quando a FUNDREM era o órgão responsável pelo planejamento metropolitano. No entanto, somente veio a ser atendida mais de 40 anos após a institucionalização da RMRJ (em 1974). Diversas legislações estaduais regulamentaram a gestão e governança metropolitanas desde os anos 1970, mas nunca foram cumpridas integralmente. A Lei Complementar n. 64/1990 e a Lei Complementar 87/1997 (que revoga a LC 64/1990, e que posteriormente seria alterada pela LC 89/1998) seguem a linha da legislação instituinte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Lei Complementar Federal n. 20/1974), ao estabelecer a função pública de interesse comum do planejamento integrado metropolitano como competência do Conselho Deliberativo da RMRJ. Também determina que no rol de atribuições do Conselho esteja a apresentação de um Plano Diretor (ou Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano, na denominação do Decreto 44.905/2014) Metropolitano. Na mesma linha, e talvez de maneira redundante, é aprovada, anos mais tarde, a Lei Ordinária n. 5192/2008, que dispõe sobre a “elaboração do plano diretor metropolitano do estado do Rio de Janeiro”, cujo projeto foi de autoria dos deputados Luiz Paulo da Rocha (PSDB) e Rodrigo Neves (na época filiado ao PT), que representavam a oposição ao então governador Sérgio Cabral (PMDB) na ALERJ.

Em paralelo a esta legislação o Governo do Estado havia criado no ano anterior (2007) uma Subsecretaria de Obras e Urbanismo Regional e Metropolitano, ligada à Secretaria de Estado de Obras (SEOBRAS), já mencionada anteriormente, para a qual o arquiteto Vicente Loureiro foi designado como Subsecretário. Na Subsecretaria é que vão ser gestados alguns projetos, eventos, publicações e ações que darão seguimento ao processo de planejamento metropolitano futuro. O mote da aprovação desta legislação e da emergência desta perspectiva de planejamento regional e metropolitano foram as expectativas de crescimento econômico e as demandas de infraestrutura advindas de projetos de desenvolvimento econômico na RMRJ, como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), que seria

instalado no município de Itaboraí, o Polo Gás-Químico de Duque de Caxias, o Polo Siderúrgico de Santa Cruz e Itaguaí, assim como às obras do Arco Rodoviário Metropolitano e programas especiais de abrangência metropolitana, como o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) e o Programa de Despoluição da Baía de Sepetiba (PDBS), que já vinham sendo desenvolvidos. De acordo com Luiz Paulo, “o Governo do Estado estaria realizando diversas ações sem ter uma perspectiva de planejamento integrado, e por isso propôs o Projeto de Lei, ao qual Rodrigo Neves se somou”. Não apenas em entrevistas com o Deputado e com outros técnicos envolvidos nesta discussão, mas em legislações e em diversos instrumentos de planejamento setorial, estes mesmo projetos eram mencionados como potenciais dinamizadores da ocupação urbana e da demanda por infraestrutura na metrópole.

Enquanto o Governo do estado se articulava em busca de recursos para financiamento deste *planejamento integrado*, capitaneado por Vicente Loureiro, outros planos e ações governamentais de planejamento setorial vinham sendo realizadas sem uma maior interlocução entre elas, referentes aos projetos de desenvolvimento econômico mencionados, como o Plano Diretor do Arco Metropolitano (PDAM) e o Plano de Estruturação Territorial do Leste Fluminense (PET - Leste).

#### 4.2.1 Planos regionais

##### 4.2.1.1 Plano Diretor do Arco Metropolitano (PDAM)

O PDAM foi realizado entre os anos de 2008 e 2011, e compreendeu a área atravessada pela rodovia Rafael de Almeida Magalhães (RJ-109), que inclui os municípios de Itaboraí, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Seropédica e Itaguaí – todos eles participantes da RMRJ e com características e graus de urbanização bastante distintos. Nesta região há desde áreas de concentração/expansão urbana e desenvolvimento industrial, como aquelas situadas nos municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, como também áreas periurbanas, principalmente no trecho entre os municípios de Japeri, Paracambi, Seropédica e Itaguaí - onde ainda há predomínio de uso rural do solo - além de

diversas área de preservação ambiental. No mapa abaixo é possível visualizar o trecho de 71 km da rodovia que foi construído na última década (trecho em vermelho), enquanto o trecho em lilás já existia e passou apenas por melhorias e ampliação.

Mapa 5 - Arco Metropolitano e empreendimentos industriais em sua área de influência



Fonte: SOUZA, 2014.

O Arco Metropolitano apresenta um potencial bastante delicado para a expansão urbana da RMRJ, já que passa próximo (e em trechos) de áreas de preservação ambiental de ocupação bastante restritas. Por isso o Plano buscava ser um instrumento de monitoramento e controle dos impactos da mesma. Desta forma, a Secretaria de Obras (SEOBRAS) juntamente com outras secretarias do estado, buscaram “centralizar as propostas de desenvolvimento econômico que estavam em planejamento e execução na época, a partir dos investimentos públicos e privados que vinham sendo realizados na RMRJ” (PANTOJA *et al* , 2018, p. 8).



#### 4.2.1.2 Plano de Estruturação Territorial do Leste Fluminense (PET-Leste)

Outra iniciativa de planejamento realizada na região metropolitana antecedente ao PEDUI, mas restrita a uma área específica, foi o PET-Leste, que permanece inconcluso. Respondendo a uma demanda que vinha desde, pelo menos, os anos 1990, referente à necessidade de um planejamento territorial para a chamada região do Leste Fluminense (área em que se situam os municípios a Leste da Baía de Guanabara), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca (SEDRAP), juntamente com a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), realizou licitação pública para contratação de uma consultoria que efetivasse a proposta, no contexto do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE)<sup>11</sup>. Este seria um dos principais produtos do Consórcio, que busca aproximar os objetivos de desenvolvimento dos municípios da região do COMPERJ, na tentativa de solução de problemas comuns, como mobilidade, infraestrutura e assistência técnica à gestão pública municipal .

O Plano seria financiado com recursos da PETROBRAS, tendo em vista os impactos da empresa na região por conta da implantação do COMPERJ. No entanto, por conta da grave crise que abalou a empresa e o setor de petróleo e gás no estado, o Plano não foi realizado, e o CONLESTE vem promovendo ações pontuais de apoio aos municípios da região. Atualmente é presidido por Sadinoel Souza (PP), prefeito do município de Itaboraí (no qual está instalado o COMPERJ).

#### 4.2.1.3 Outras iniciativas de planejamento setorial com impactos na RMRJ

Outras iniciativas de elaboração de planos realizadas nos últimos anos na RMRJ incluem planos setoriais, como o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) e o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS). Em ambos estudos são destacados os fatores demandantes de infraestrutura (seja de

---

11 Os municípios participantes do CONLESTE estão elencados na página 92.

transporte ou de habitação) como o COMPERJ e o Porto de Itaguaí (exatamente dois dos projetos conectados pelo Arco Metropolitano). O PDTU foi realizado em 2003 e atualizado nos anos de 2011 e 2015, e o PEHIS foi concluído em 2012.

Com um recorte específico para a RMRJ, identificando o déficit habitacional da região – que no ano de 2010 correspondia a cerca de 320 mil moradias – e propondo alternativas de produção habitacional, o PEHIS apresenta ainda o quadro referente à questão do saneamento na RMRJ, que se mostra bastante precário na maior parte dos municípios, gerando inadequação habitacional na região. Apesar das conhecidas limitações dos dados referentes ao saneamento coletados pelo Censo Demográfico (que tendem a sobreavaliar a oferta de água e esgoto), em alguns municípios da RMRJ os resultados são alarmantes, como no Leste Metropolitano (área mais afetada pelo COMPERJ). O município de Itaboraí, por exemplo, apresenta 27% dos domicílios ligados à rede de abastecimento de água, e Tanguá, 31% de acesso, de acordo com dados do PEHIS. A pressão por moradia, derivada dos complexos industriais/produtivos, é uma das maiores preocupações do Plano para a RMRJ: há um crescimento estimado da demanda em 205% no município de Maricá, por exemplo, entre os anos de 2012 e 2025, e de 104% para o município de Itaboraí, no mesmo período (SALANDIA, 2012, p. 14). Apesar das modificações e reduções de escala de projetos como o COMPERJ, trata-se de um processo de intensificação da expansão urbana que, de certa maneira, ganha “vida própria”: uma vez que se inicia a produção de loteamentos, por exemplo, mesmo que a demanda por conta do COMPERJ se reduza, o mercado imobiliário busca outras formas de garantir o aproveitamento dos terrenos – seja direcionando para outros públicos, alterando preços etc. Seria, assim, impossível retornar ao momento anterior ao processo especulativo da terra.

### **4.3 Instituições de governança**

#### **4.3.1 Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas**

Como um segundo passo na construção de políticas metropolitanas no Rio de Janeiro já nos anos 2000, e de acordo com os auspícios da Lei Estadual n. 5192/08, que previa “que se obtenha a maximização e otimização dos investimentos e serviços públicos na RMRJ”, o governo estadual criou por meio do Decreto n. 42.832, de 31 de janeiro de 2011, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, formado por diversas secretarias de governo e que tinha como objetivo em seu Artigo 1º “(...) propor as políticas estratégicas para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, visando promover a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, integrar suas demandas e planejar e executar as políticas públicas de interesse comum relativas ao desenvolvimento da região” .

Participaram no início do Comitê os titulares da Secretaria de Estado de Obras (SEOBRAS), Casa Civil (CASACIVIL), Transportes (SETRANS), Ambiente (SEA), Habitação (SEH), Fazenda (SEFAZ), Assistência Social e Direitos Humanos – (SEASDH) e Planejamento e Gestão (SEPLAG). O Comitê era então coordenado pelo Vice-Governador do Estado (Luiz Fernando Pezão), e sua Secretaria-Executiva estava alocada na Secretaria de Estado de Obras, que abrigava em sua estrutura a Subsecretaria de Urbanismo Regional e Metropolitano. Tratava-se de uma iniciativa focada na articulação das ações do Governo do Estado (o Comitê não conta com participação dos municípios) na região metropolitana, com destaque para ações referentes a impactos de grandes obras estruturantes que estavam em execução à época, como o Arco Metropolitano, o COMPERJ, o Complexo Siderúrgico Portuário da TKCSA, além da preparação do estado para recebimento da Copa do Mundo de Futebol (2014) e dos Jogos Olímpicos de 2016.

Há de se destacar que, neste momento, Luiz Fernando Pezão (PMDB) acumulava os cargos de Vice-Governador e Secretário Estadual de Obras (entre os anos de 2007 e 2010), órgão ao qual o Comitê estava vinculado. Amigo de Vicente Loureiro de longa data, Pezão era então um conhecido político de tradição municipalista no estado, e mantinha uma posição importante de diálogo com os prefeitos e com o governo federal, tendo em vista sua experiência na prefeitura do município de Pirai, na região sul do estado.

Em 2011, o Governador Sérgio Cabral transfere a gestão da SEOBRAS a Hudson Braga, que até então era subsecretário no mesmo órgão, e Pezão passa, então, a ocupar o recém-criado cargo de Coordenador-Executivo dos Projetos e

Obras de Infraestrutura, que seria o responsável pela “coordenação do planejamento, gestão e execução dos projetos e obras de infraestrutura física, social e ambiental desenvolvidas por diversos órgãos da estrutura do governo”, atuando em múltiplas áreas, como saneamento ambiental, mobilidade urbana e rural, compreendendo as questões relacionadas ao transporte rodoviário, ferroviário, metroviário e aquaviário, logística e abastecimento (portos, estradas e aeroportos), habitação, questões sociais - compreendendo políticas relacionadas à implantação de equipamentos destinados à educação, saúde, promoção e assistência social, prática de esportes, lazer, segurança e atividades culturais -, de Defesa Civil, energia e petróleo (BERTA, 2011). Conferindo este “supercargo” a Pezão, Cabral estaria qualificando seu Vice-Governador como forte candidato às próximas eleições para o Governo do Estado, em 2014, e, dessa maneira, ao mesmo tempo, a pauta metropolitana cresceria em prestígio durante sua gestão e a seguinte (já que Pezão sairia vitorioso das eleições seguintes).

Com o advento do empréstimo contratado pelo Governo do Estado junto ao Banco Mundial, no valor de US\$485 milhões, dos quais parte deveria ser aplicado em programas integrados de gestão e planejamento metropolitano, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas passou a ser um espaço de poder relevante no Estado, e fortalece-se enquanto uma instância de planejamento metropolitano - até então composta apenas por membro do Governo do Estado. De acordo com Vicente Loureiro, a dimensão do financiamento pelo Banco Mundial do planejamento e gestão metropolitanas foi um ponto decisivo para que se mantivesse a trajetória de institucionalização do tema no Rio de Janeiro:

Tem uma demanda reprimida, na medida em que ficaram mais complexas as soluções de mobilidade, de abastecimento d'água, da saúde (...). Vamos supor: vão ficando complexas as necessidades de trabalhar em rede, trabalhar de forma articulada (...), reacendendo esse sentimento de defunto insepulto [refere-se ao tema metropolitano, após à extinção da FUNDREM]. Então, (...) retomar esse assunto, ele aparecer de novo, ainda que na pauta técnica dos órgãos do governo, é natural. Eu acho que isso tem sido recorrente. E os órgãos de financiamento externo também começaram a perceber - o pessoal que empresta dinheiro pro trem, empresta dinheiro pro metrô, empresta dinheiro pras obras de infraestrutura importantes - o deslocamento das políticas setoriais (...) isso começou a aparecer nos discursos, na hora de (...) garantir um empréstimo (...) então, mais ou menos, chegando ao caso do Rio, é esse [o empréstimo com o Banco] talvez o episódio-chave (...) tanto para a retomada da governança como também para a construção de um plano de desenvolvimento integrado para a região (...) (CEPERJ, 2013, p. 81).

Inclusive, consta no texto do decreto de criação do Comitê este ponto, assim como de suas atribuições

(...) dentre os compromissos assumidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com o Banco Mundial quando da formulação do Programa de Habitação e Desenvolvimento Urbano Metropolitano Sustentável – PROHDUMS -, ficou estabelecido o fortalecimento do planejamento e da gestão do crescimento urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, incluindo, dentre outras, ações visando promover a liderança do Estado na gestão dos assuntos metropolitanos (...) (RIO DE JANEIRO, 2011).

O fato do Comitê ser composto apenas por membros do Governo do Estado, em um órgão com relativo poder discricionário na alocação de recursos (SEOBRAS) e com privilegiado acesso ao Vice-Governador do Estado, fortaleceu muito o projeto do grupo à frente da secretaria-executiva do Comitê. O chamado Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, que atendia a esta função, era composto por arquitetos e engenheiros bastante experientes (homens com idades entre 50 e 78 anos), egressos do setor público, privado e, um destes, professor universitário aposentado. Um grupo bastante coeso, que se formou neste momento e, salvo alguma pequena modificação, permaneceu assim até o final da gestão de Luiz Fernando Pezão (cujo mandato foi até o ano de 2018). Devido a esta coesão, o grupo (e, de maneira indireta, o Comitê) apresentava baixa permeabilidade para adoção de novas abordagens sobre o que poderia ser o planejamento metropolitano. A larga experiência setorial de cada um dos diretores e superintendentes da Câmara já trazia consigo seus referenciais, repertórios e interlocutores tradicionais.

Ainda que fosse um órgão “executivo” de articulação, e não de elaboração e gerenciamento de projetos, como a FUNDREM foi no passado, o discurso técnico e de “neutralidade” do Comitê foi uma de suas marcas mais fortes. Isto contribuiria para o entendimento do mesmo enquanto uma forma de “burocracia insulada”, de acordo com a definição dada por Edson Nunes (NUNES, 1997). Para o autor, este tipo de estratégia de implementação de projetos governamentais foi fortemente adotada no período do nacional-desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, como uma maneira de superar os enrijecidos órgãos da administração estatal direta, que muitas vezes eram entraves a novos projetos. De maneira similar, entende-se que ao se propor a articular as ações do Estado em torno de um tema (o território metropolitano), este Grupo Executivo de Gestão Metropolitana busca criar um novo enquadramento para a intervenção governamental, e apesar do apoio de outras

secretarias participantes do Comitê Executivo, estas teriam dificuldades para contribuir diretamente para esta nova perspectiva, seja porque sua forma de registro de informações muitas vezes não se organiza neste nível (o que lhes custaria demasiados recursos para reorganizar suas bases de dados) ou mesmo por resistência burocrática. Desta maneira, o Grupo Executivo seria o demiurgo que carregaria consigo o projeto de “integração metropolitana”.

O referido empréstimo, no valor de US\$ 485 milhões, aprovado pela Lei Estadual n. 5830/2010, se tornou o principal recurso do Governo do Estado para organizar as ações em âmbito metropolitano (e parte da Região Serrana, excepcionalmente, por conta dos desastres ocorridos com as chuvas de 2010). Parte (pequena) destes recursos ficou sob a alçada do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, notadamente aquela dedicada ao “fortalecimento do planejamento e da gestão da expansão urbana na RMRJ” (WORLD BANK, 2011, p. 32). Apesar de não ser a maior parte dos recursos contratados, o que correspondia à margem de atuação do Comitê Executivo foi usado de maneira relativamente livre, e, até certo momento, não estava sujeita ao contingenciamento pelo Governador (problema que veio a surgir, de maneira bastante aguda, a partir do final de 2015, quando a crise econômica atingiu o estado do Rio de Janeiro de maneira mais forte, e será tratado mais adiante). Esta relativa liberdade de utilização dos recursos (se comparada ao trâmite regular das secretarias de Estado para acessar o fundo público) possibilitou que o Comitê realizasse diversos eventos e enviasse participantes a cursos, seminários e visitas técnicas.

Uma série de seminários foram programados para debater temas de “interesse metropolitano”: “Mobilidade e modelagem metropolitana”; “Investimentos na RM do Rio de Janeiro – onde vai morar o emprego?”; “Um modelo institucional para a RM do Rio de Janeiro – como programar um novo modelo de planejamento e executar as FPICs na RM?”; “Dinâmica demográfica – como vai ser a ocupação físico-territorial da metrópole?”; “Qualidade ambiental na RM do Rio de Janeiro – como construir um território sustentável?”; “Serviços públicos de interesse comum, com ênfase nos serviços de saúde”; “Produção imobiliária e expansão da metrópole”; “Identidade metropolitana: o que é ser metropolitano?”; alguns destes eventos foram realizados de acordo com as atas de reuniões do Comitê de

Estratégias Metropolitanas (CEPERJ, 2015), outros não foi possível confirmar sua realização.

Dois grandes workshops, com a presença de diversos técnicos do Governo do Estado e de funcionários do Banco Mundial, foram realizados no ano de 2012: o primeiro na cidade de Teresópolis, na Região Serrana do estado, e o segundo, em Niterói, na RM do Rio de Janeiro. O primeiro workshop, ocorrido nos dias 30 e 31 de março de 2012, teve como objetivo traçar o plano de trabalho para a atuação efetiva do comitê ao longo do ano de 2012, estabelecendo o planejamento estratégico das ações, organizando a gestão interna e elencando os instrumentos e projetos de interesse metropolitano. O segundo, em 14 de maio de 2012, tratou da “Visão de futuro da metrópole”, com metas a serem alcançadas até 2040. Entre os *alvos estratégicos* destacaram-se:

- *projetos estruturantes em execução* e com potencial de integração na RM do Rio de Janeiro: Arco Metropolitano; despoluição da Baía de Guanabara; requalificação e ampliação do sistema de transporte sobre trilhos; ampliação do sistema de abastecimento de água; habitação de interesse social e mercado popular;

- *projetos futuros*: sistema de governança metropolitana; núcleos habitacionais integrados; ampliação do transporte aquaviário e BRT; estruturação territorial da região de influência do Comperj; utilização plena dos ativos das Baías de Guanabara e Sepetiba; multiplicação dos polos tecnológicos; reestruturação da indústria naval; atração de novos investimentos na cadeia de petróleo e gás; integração do trem de alta velocidade ao desenvolvimento da região e consolidação da região como *hub* logístico.

Participantes do Comitê foram, ainda, alunos de um curso sobre planejamento urbano e desenvolvimento regional realizado em Cingapura, em junho de 2012, com parte das despesas (transporte) pagas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, além de outras missões internacionais a fim de instituir projetos futuros de cooperação técnica com países como Canadá, Estados Unidos, França e Colômbia.

Analisando as temáticas dos seminários e os projetos debatidos na visão de futuro reconhece-se um forte rebatimento com os projetos e ações propostos pelo Governo do Estado ao Banco Mundial, para os quais foi solicitado financiamento. Como será visto, poucos destes foram efetivamente realizados, mesmo com recursos disponíveis junto ao Banco, como será visto adiante.

#### 4.3.2 Câmara Metropolitana de Integração Governamental

Como forma de dar sequência ao processo de institucionalização e preparação da legislação e do processo de planejamento metropolitano (por meio do PEDUI), o então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão (PMDB), editou no mês de agosto de 2014 o decreto n. 44.905, que institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e seu Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Esta legislação busca adequar o arranjo já existente no estado à recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no que diz respeito à gestão compartilhada das chamadas “Funções Públicas de Interesse Comum” (FPIC’s) nas regiões metropolitanas<sup>12</sup>.

Na cerimônia de criação da Câmara Metropolitana, na qual estiveram presentes a maior parte dos prefeitos dos municípios metropolitanos - além de outras autoridades -, a tônica dos discursos era de que, até então, não se teria avançado na legislação estadual e no planejamento metropolitanos por conta da ADI que seguia sob apreciação do STF desde 1997, impedindo, portanto que houvesse maiores ações em âmbito metropolitano devido à insegurança jurídica quanto à titularidade dos serviços de saneamento básico na RMRJ. Agora a decisão da Suprema Corte abriria caminho para que o planejamento integrado da região pudesse avançar, com gestão e governança definidas.

No Decreto de criação da Câmara Metropolitana, esta é classificada como um “entidade colegiada” composta pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e presidida pelo Governador do Estado, e teria por objetivo “atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a Região

---

12 Conforme apresentado na pág. 92 deste trabalho.



Metropolitana, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado”. Constituem-se como atribuições da Câmara:

- (...) a) criar um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que possibilite a concertação permanente das ações na Região;
- b) propor um novo arcabouço legal e institucional para a Região Metropolitana, consagrando um modelo de governança para a Região;
- c) pactuar sobre os projetos e ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados, definindo e os objetivos a serem alcançados;
- d) estabelecer prioridades, metas e prazos referente aos projetos e as ações pactuadas;
- e) acompanhar e supervisionar a implementação os projetos e ações definidas para a Região Metropolitana;
- f) buscar fontes e alternativas de financiamento para os projetos e ações de caráter metropolitano;
- g) estabelecer condições à implementação de parcerias público-privadas de interesse supra-municipal e alcance metropolitano (RIO DE JANEIRO, 2014).

A Secretaria-Executiva da Câmara Metropolitana (cuja titularidade seria deste Conselho composto pelos 21 prefeitos de municípios da RMRJ e pelo Governador do Estado) é atribuída ao Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, que sai da SEOBRAS e passa à Secretaria de Governo (SEGOV), levando consigo todos os funcionários que estavam ligados à Subsecretaria de Urbanismo Regional e Metropolitano, chefiada por Vicente Loureiro. O arquiteto passa então a ser Diretor-Executivo do órgão, com *status* de Secretário de Estado.

Como atribuições do Grupo Executivo estão:

- (...) I - coordenar a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, implantando as políticas públicas de interesse comum, relativas ao desenvolvimento da Região Metropolitana;
- II - desenvolver planos, programas, projetos, estudos e atividades de caráter metropolitano, perseguindo as metas e prioridades definidas, bem como suas compatibilizações com as diretrizes fixadas
- III - implementar os instrumentos e procedimentos operacionais necessários a execução das políticas de caráter metropolitano nas suas especificidades, fases e etapas de implantação e operação;
- IV - manter interlocução com os municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o Governo Federal, com as instituições de fomento nacionais e internacionais e com os demais interlocutores institucionais, empresariais e da sociedade, relevantes na Região;
- V - Estruturar e desenvolver uma estrutura de captação de recursos externos, de fontes nacionais e internacionais, com o objetivo de suprir os planos, programas, projetos, estudos e atividades de caráter metropolitano, ajustando-os às características e exigências das instituições de fomento e financiamento adequadas a estas ações;

- VI - monitorar a dinâmica territorial metropolitana, considerando as tendências e evolução do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos e privados estruturadores do território;
- VII - elaborar, através da contratação de consultoria especializada, o Plano Estratégico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme previsto no Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial – RIO METRÓPOLE/PRÓ-GESTÃO II, com financiamento do Banco Mundial;
- VIII - Elaborar, através da contratação de serviços técnicos de engenharia especializados, a execução de bases cartográficas em escalas adequadas e de um sistema de informações e de gestão físico-territorial dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme previsto no Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial – RIO METRÓPOLE/PRÓ-GESTÃO II, com financiamento do Banco Mundial;
- IX - apoiar tecnicamente as municipalidades em relação a elaboração, implantação e acompanhamento de projetos que possam ter impactos no desenvolvimento metropolitano;
- X - propor um modelo de Governança que garanta a participação de entes governamentais, da sociedade civil e do empresariado, que será apresentado à Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias a contar da publicação do presente Decreto(...) (RIO DE JANEIRO, 2014).

Antes de analisarmos as ações realizadas pela Câmara Metropolitana, vale destacar que o mencionado Programa Rio MetrÓpole/Pró-Gestão II refere-se a um novo empréstimo, contratado pelo Governo do Estado junto ao Banco Mundial, no ano de 2014, que será analisado no próximo item.

#### **4.4 O(s) empréstimo(s) do Banco Mundial**

Entre os anos de 2010 e 2015 o Governo do Estado do Rio de Janeiro contratou seis grandes empréstimos junto ao Banco Mundial (quadro 2), cujo valor chega a US\$1,8 bilhão. A maior parte dos empréstimos eram do tipo “Development Policy Loan” (DPL), que não são direcionados a projetos específicos, senão a políticas mais amplas do Estado, como “aumento da eficiência fiscal”, ou “melhoria do desempenho do setor de educação e saúde”. Nem todo o valor disponível ao Governo do Estado foi utilizado, e apenas em alguns dos empréstimos foi possível visualizar detalhes da sua execução. Dentre eles, dois contam com componentes referentes diretamente ao tema desta pesquisa, relacionados à governança

metropolitana e à promoção do desenvolvimento social na RMRJ, a partir de ações nas áreas de habitação, resiliência e outras.

Um dos maiores empréstimos foi realizado no mês de março de 2010, no valor de US\$485 milhões, com vistas ao financiamento de ações nas áreas de “planejamento e gestão territorial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, promoção e provisão de habitação de interesse social, e criação de programas de desenvolvimento social integrado dirigidos à população mais pobre” (World Bank, 2011, p. 13, *tradução nossa*), sob o título de Programa de Habitação e Desenvolvimento Urbano Metropolitano Sustentável – PROHDUMS (RIO DE JANEIRO, 2011).

Quadro 2 - Empréstimos realizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro relacionados a temáticas de planejamento entre os anos de 2010 e 2014

Ano do empréstimo	Valor contratado (US\$ milhões)	Tipo de empréstimo	Setor/Área	Avaliação do empréstimo (por parte dos auditores)
2010	18,7	TAL	Gestão/Educação/Saúde	Satisfatório
2010	485	DPL	Planejamento e gestão territorial, habitação e desenvolvimento social	Moderadamente insatisfatório
2011	485	DPL	Gestão fiscal/Educação/Saúde	Satisfatório
2012	300	DPL	Tributação/finanças/gestão dos sistemas de educação e saúde	Moderadamente satisfatório
2013	500	DPL	Planejamento/ monitoramento de políticas/mobilidade/gênero	Insatisfatório
2014	48	TAL	Gestão integrada metropolitana/Gestão dos sistemas de educação e saúde/Gestão financeira e tributária	Altamente insatisfatório

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, disponíveis em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). Org.

Este seria o primeiro empréstimo do Banco ao estado do Rio de Janeiro voltado ao âmbito *metropolitano*, já que contratos anteriores previam projetos e ações na área de desenvolvimento rural e transportes (setoriais, portanto, e não com recorte territorial), além de compromissos com a melhoria da gestão fiscal e competitividade.

Após aprovação na ALERJ, por meio da Lei n. 5830/2010 e da tramitação e aprovação pelo Senado Federal, o empréstimo foi liberado. Este empréstimo mostrou-se fundamental para o processo de retomada da perspectiva metropolitana

nas políticas públicas na RMRJ, já que foi com base nele que se fundamentou a criação do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas – aqui considerado como uma das primeiras ações de institucionalização do tema metropolitano na agenda do Governo do Estado do Rio de Janeiro – de acordo com o Decreto n. 42.832/2011.

No escopo do empréstimo (quadro 3), o primeiro componente é o “reforço do planejamento e gestão do crescimento urbano da RMRJ”, por meio de ações em três áreas: gestão metropolitana, meio ambiente e gestão de riscos de desastres.

Quadro 3 - Componente 1 e ações prioritárias do empréstimo junto ao Banco Mundial (parcial)

Objetivos	Ações anteriores à primeira parcela	Condições de liberação da primeira parcela
<b>Área de políticas #1. Reforçar o planejamento e a gestão do crescimento urbano na região metropolitana</b>		
a) Reforçar a gestão metropolitana por meio de melhor integração e coordenação no desenvolvimento urbano e transportes.	<p><b>Ação anterior:</b> o Governo do Estado do Rio de Janeiro (GORJ) fortaleceu a sua liderança em questões metropolitanas mediante a criação de um Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, chefiado pelo Vice-Governador do Estado, e por uma Comissão Técnica de Trabalho.</p> <p><b>Ação anterior:</b> O GORJ criou o Bilhete Único para melhorar a conveniência do transporte público e acessibilidade financeira ao mesmo na RMRJ mediante a integração de tarifas para transporte interurbano.</p>	<p><b>Condição de liberação:</b> O Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas reforça mecanismos-chave de governança metropolitana mediante a divulgação de um Programa Integrado para a RMRJ para inclusão no Plano Plurianual do Estado 2012-2015</p>
b) Reforçar a gestão do ambiente urbano	<p><b>Ação anterior:</b> O GORJ reforçou a sua capacidade de proteger ativos ambientais por meio da expansão dos recursos humanos e capacidade financeira do Plano Plurianual do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), bem como mediante a criação de fontes específicas de financiamento para custear as atividades do INEA.</p> <p><b>Ação anterior:</b> O GORJ melhorou a gestão eficaz e a descentralização da bacia hidrográfica mediante o seguinte:</p> <p>a) estabelecendo uma taxa para todos os detentores de direitos de recursos hídricos; e b) transferindo o montante das taxas arrecadadas para organizações de gestão da bacia hidrográfica</p>	
c) Melhorar a capacidade de Gestão de Riscos de Desastres	<p><b>Ação anterior:</b> O GORJ estabeleceu uma política estadual sobre desastres que proporciona os seguintes incentivos para participação municipal: (i) criação de um programa de esquema habitacional que atribui prioridade à população que vive em áreas de risco; (ii) criação de um programa social de aluguel para famílias afetadas por desastres; e (iii) prestação de assistência técnica e financeira e de incentivos para os municípios determinarem as áreas de risco.</p>	

Fonte: World Bank, 2011, p. 32.

Talvez pelo ineditismo deste tema no portfólio do Banco (o Brasil é reconhecido por técnicos do Banco entrevistados pela pesquisa como pioneiro em empréstimos para projetos multisetoriais), este empréstimo ainda seja bastante incipiente quanto às suas metas, uma vez que trata-se de um financiamento voltado ao apoio a políticas públicas, de caráter mais generalista. Por isso tem como indicadores, neste objetivo específico, apenas a “quantidade de planos, em escala metropolitana, realizados pelo Governo do Estado até o final do ano de 2012” (com a meta de três Planos), “mudanças no formato do Plano Plurianual, para que passe a incluir Programas Integrados para a RMRJ” (meta binária, de que comece a incluir a partir de 2012), e “número de passageiros usuários do Bilhete Único Metropolitano” (meta de 550 mil usuários até o final de 2012). Estes objetivos e metas, apesar de generalistas, de fato trazem o recorte metropolitano à ordem do dia e dão sequência ao processo de institucionalização e financiamento de ações “metropolitanas”, que serão mais aprofundadas a partir de outro empréstimo que será tratado adiante, no valor de US\$48 milhões.

O empréstimo do Governo do Estado previa em seu escopo que o *Componente 1 (ou Policy Area 1)*, referente ao “Reforço do planejamento e gestão do crescimento urbano sustentável na RMRJ” estava diretamente sob a responsabilidade do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, coordenado pelo Vice-Governador. A SEOBRAS (onde estava então alocado o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas) aparece como uma das principais secretarias na execução deste componente, ao lado da Secretaria do Estado do Planejamento (SEPLAG). Outras secretarias, no entanto, se faziam presentes no contrato a partir de outros componentes, como a “promoção e provisão de moradia adequada com acesso e qualidade” (Componente 2), e o “Suporte à implementação de um programa de desenvolvimento social compreensivo e focalizado aos pobres urbanos” (Componente 3). A estes outros componentes, estavam relacionadas as Secretarias de Habitação (SEHAB), Companhia Estadual de Habitação (CEHAB) e Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), esta última relacionada ao Componente 3.

A avaliação externa do contrato, ao final do mesmo, no entanto, classificou os resultados do empréstimo apenas como “Modestos” ou mesmo “Negligenciados” (no

caso do Componente 2), já que apenas um dos três planos que deveriam incluir a perspectiva metropolitana que estavam previstos, foram concluídos no prazo previsto do projeto. Outras ressalvas foram feitas pela avaliação externa do contrato ainda no Componente 1, referentes à eficácia do empréstimo, já que algumas das metas traçadas, mesmo que atingidas parcialmente, não significariam uma integração do planejamento e gestão metropolitanas, como a integração tarifária via Bilhete Único, ou o aumento do número de “licenças simplificadas” emitidas pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Quanto aos demais componentes, no que se refere às ações referentes à política habitacional, os resultados foram mal-avaliados, já que os projetos voltados à provisão habitacional previstos não foram realizados, tanto aquele previsto para o Complexo do Batan (Zona Oeste da capital), nem a doação de terrenos do Governo do Estado ao Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). O terceiro componente, referente às ações de desenvolvimento social, sob a responsabilidade da SEASDH também não foi implementado com sucesso, já que um dos seus principais programas (UPP Social) foi transferido à esfera municipal (Prefeitura do Rio de Janeiro), além de dificuldades de processamento da contratação de pessoal técnico para reestruturação da Secretaria World Bank, 2013, p. 5).

No ano de 2010, ano anterior a este financiamento de US\$485 milhões ao Governo do Estado, portanto, o município do Rio de Janeiro já havia contraído um vultoso empréstimo no valor de US\$1 bilhão, voltado à “consolidação fiscal para eficiência e crescimento”. Nesta ocasião estava prevista a utilização do montante na criação de “espaço fiscal”, para que os recursos fiscais próprios do município pudessem voltar a ser “aplicados com qualidade e eficiência na entrega de serviços públicos, principalmente nas áreas mais pobres, nos temas de saúde, educação e desenvolvimento do setor privado” (WORLD BANK, 2013, p. 3, *tradução nossa*).

Não se tratou de simples coincidência, evidentemente. Os empréstimos estariam “estritamente coordenados” pelo Banco, Governo do Estado e Município do Rio de Janeiro, “refletindo uma mudança na abordagem [do Banco] de engajamento com os Estados, consolidando o programa de parceria do Banco com prioridades estratégicas dos envolvidos, utilizando variados instrumentos” (*op cit*, p 26, *tradução nossa*). Esta seria também a primeira vez que o Banco faria, no Brasil, empréstimos “complementares”, para áreas de competência exclusiva municipal e

estadual. As justificativas dos empréstimos apresentam o contexto de grandes investimentos que o município e a RMRJ estariam vivendo, com a aproximação de grandes eventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol da FIFA 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) e a expectativa de investimentos da ordem de R\$100 bilhões, nas áreas de siderurgia, petroquímica e construção naval, complementados pela já mencionada tríade Arco Metropolitano, COMPERJ e Porto de Itaguaí.

Outro empréstimo “complementar” do Banco ao Governo do Estado do Rio de Janeiro foi realizado no ano de 2014, no valor de US\$48 milhões. Desta vez o projeto foi denominado Pró-Gestão II/Rio-Metrópole, e seria uma espécie de continuidade de um primeiro empréstimo do tipo “Assistência Técnica” realizado pelo Governo do Estado (conhecido como Pró-Gestão, contratado no ano de 2010). Esta segunda contratação do tipo TAL, cuja execução encontra-se mais detalhada e disponível em página de internet dedicada ao mesmo<sup>13</sup>, teve seu gerenciamento dividido entre três Secretarias de Estado (diferente do Pró-Gestão, que foi centralizado na SEPLAG): Secretaria de Obras, Secretaria de Planejamento e Secretaria da Fazenda. Este modelo de gestão do projeto seria posteriormente bastante criticado nas avaliações do Banco (tanto em documentos quanto em entrevistas com técnicos), já que teria criado dificuldades para o fluxo de decisões e aumentado a burocracia para execução das ações.

Este empréstimo é o que vai conferir, no entanto, maior grau de autonomia, além de criar um canal direto para acesso a recursos por parte do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, que trazia consigo o acúmulo das discussões e realizações de políticas de âmbito metropolitano no Rio de Janeiro. Agora, além de um núcleo técnico com elevado grau de insulamento, o Grupo passa a possuir recursos disponíveis para execução de ações e contratação de projetos, como será visto com a cartografia da região metropolitana, o Sistema de Informações Metropolitanas e, finalmente, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. As plenas atribuições do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana são consolidadas em Decreto do Governador do Estado do Rio de Janeiro (Decreto n. 44.905/2014), que cria a Câmara Metropolitana de

---

13 <http://www.progestao.rj.gov.br/>.

Integração Governamental e confere *status* de Secretário de Estado ao então Diretor da Câmara Metropolitana, Vicente Loureiro.

O andamento da execução do empréstimo, no entanto, é uma jornada épica, uma vez que neste período o Rio de Janeiro e o país atravessaram sua maior crise político-econômica desde a Nova República. Este tema será mais detalhado no item referente à tramitação do projeto de lei sobre a gestão e governança metropolitana (já que deputados do Estado do Rio de Janeiro, tanto em âmbito estadual quanto federal, têm papel central neste processo), no entanto, ao analisar os documentos do Banco Mundial e do Governo do Estado referentes à implementação do empréstimo, este tema é destacado diversas vezes.

O Programa Pró-Gestão II/Rio-Metrópole (quadro 4) tinha como seu carro-chefe o tema da gestão metropolitana, por meio de ações relacionadas ao seu Componente 1: “fortalecimento da estrutura de governança metropolitana por meio da integração e coordenação do desenvolvimento urbano, habitação, transportes, meio ambiente e gestão de risco de desastres” (WORLD BANK, 2014, p. 6). Apesar do segundo componente, descrito na tabela a seguir, ter um orçamento maior, este valor estava dividido para ações relacionadas a saúde e educação – temas que já haviam sido contemplados nos empréstimos DPL anteriores, de maior vulto – o que levou a que apenas uma parte pequena dos recursos fossem executados, conforme o quadro 4:



Quadro 4 - Componentes do Programa Pró-Gestão II/Rio-Metrópole (continua)

Nome do Componente	Custo previsto (em US\$ milhões)	Indicador mensuração para de resultados	Executado (em US\$ milhões)	Executado (%)
Fortalecimento da gestão metropolitana por meio da integração e coordenação em desenvolvimento urbano, habitação, transportes, meio ambiente e gestão de risco de desastres	16,4	Plano Metropolitano Integrado, apresentado à Assembleia Estadual para aprovação	6,2	37,8
Melhoria das condições de vida nos ambientes sociais mais vulneráveis <sup>(OBJ)</sup>	23,0	Porcentagem da população-alvo coberta pelo programa básico Rio Sem Miséria	4,1	17,8
Fortalecimento das funções centrais de financiamento e tributação <sup>(OBJ)</sup>	6,1	Coefficiente para medir a coleta do ICMS com proporção do volume mensal de vendas a varejo	0,3	4,9
Gestão de projetos	2,5	N/A	0,3	12

Fonte: O autor (a partir de informações de Banco Mundial), 2011.

Tendo, portanto, o protagonismo das ações de execução destes recursos, a Câmara Metropolitana buscou direcionar o empréstimo para sua área de atuação, uma vez que originalmente o empréstimo estaria voltado “à agenda de reforma do Governo do Estado do Rio de Janeiro e proporcionaria a espinha dorsal da assistência técnica para o DPL ‘Consolidação Financeira, Desenvolvimento Humano e Gestão das Finanças Públicas’” (Banco Mundial, 2014, p. 50), e para isso, o papel proeminente que o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana assumiu, de uma espécie de coordenação do empréstimo – foi fundamental. Entretanto, da mesma maneira que diversas ações deste empréstimo DPL não foram levadas a cabo por problemas de gestão, grande parte da efetividade esperada deste contrato se perdeu em meio à burocracia do Estado e a dificuldades operacionais do Banco. De acordo com entrevista com uma das técnicas do Banco Mundial que participaram do acompanhamento destas ações, houve um número grande de empréstimos simultâneos ao Governo do Estado, e tanto o Banco quanto o Governo tiveram dificuldades de gerenciamento.

De acordo com a mesma, e reverberando aquilo que a opinião pública reconhecia, “houve um momento em que o Governo Federal aprovava tudo que era

empréstimo ao Rio de Janeiro”, em uma referência a um “momento” vivido pelo estado diante da sequência de grandes eventos esportivos, e da aliança política entre os partidos do governo federal, do estado e do município do Rio de Janeiro, gerando um “alinhamento” político entre as três esferas governamentais que o Rio de Janeiro nunca havia experimentado desde a fusão entre Estado da Guanabara e estado do Rio de Janeiro. Essa grande quantidade de contratos e as mudanças de gestão promovidas pelo Governo do Estado, principalmente na SEASDH, foram fatores críticos para as avaliações negativas dos resultados dos empréstimos, além, é claro, de todo o contexto da crise político-econômica, que no Rio de Janeiro foi bastante aguda a partir do ano de 2015.

Tanto de maneira global quanto do ponto de vista do cumprimento estrito dos indicadores acordados entre Governo e Banco Mundial, os resultados dos empréstimos não foram positivos, segundo a avaliação do Banco. Entretanto, as ações desenvolvidas pela Câmara Metropolitana desde 2014 somente teriam sido possíveis devido a estes recursos, já que o estado atravessou(a) um período de escassez de recursos para investimento, com extinção de diversas autarquias e profunda redução de custos e oferta de serviços, como suspensão do serviço dos teleféricos, fechamento de bibliotecas, cancelamento de editais de fomento e suspensão do pagamento de servidores públicos e aposentados, para ficar em alguns exemplos. Boa parte das ações da Câmara Metropolitana no período, portanto, dedicaram-se ao gerenciamento do projeto, abertura de chamadas públicas para compras, tomadas de preço, elaboração de termos de referencia, entre outros procedimentos exigidos pelo empréstimo, além, é claro, da coordenação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ, que seria contratado por meio deste empréstimo. Diferentemente dos empréstimos DPL, neste caso as contratações feitas no âmbito do Pró-Gestão II/Rio-Metrópole foram publicadas no site da Câmara Metropolitana, inclusive os relatórios das auditorias intermediária e final do projeto.

#### 4.4.1 Ações desenvolvidas pela Câmara Metropolitana no âmbito do empréstimo

O financiamento do Banco Mundial permitiu que várias ações fossem realizadas pela Câmara Metropolitana, com finalidade de consolidar um conjunto de participantes em discussões técnicas sobre o planejamento metropolitano. Dando sequência às práticas realizadas pelo Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas desde 2011, a Câmara Metropolitana buscou manter uma interlocução com agentes do campo “técnico” – ainda que muitos destes estejam inseridos em empresas, concessionárias de serviços públicos e governos municipais e estadual. Suas discussões sempre buscaram reunir profissionais da área de arquitetura e engenharia, principalmente, além de economistas e outros profissionais liberais que já fossem minimamente conhecidos dentro do campo de discussão do planejamento. Não eram assim, espaços para massificação do debate metropolitano ou para buscar disseminar o tema, senão para reforçar algumas ideias entre participantes do mesmo “campo” (BOURDIEU, 1989).

Uma destas ações promovidas pela Câmara com recursos do Banco Mundial foi o Workshop “Charrette Metropolitana”, realizado em Teresópolis-RJ, nos dias 7 e 8/8 de 2015, reunindo 108 participantes, de 17 municípios metropolitanos. Foram convidados pela Câmara técnicos do governo do estado, dos municípios, professores e pesquisadores de diferentes universidades, representantes de concessionárias de serviços públicos, Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE) e ONG’s para discussão de alguns daqueles eixos que seriam futuramente objeto de análise do Plano (o Consórcio para elaboração do Plano ainda não havia sido contratado): Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Habitação; Circulação, transporte e Mobilidade; Meio Ambiente, Sustentabilidade e Resiliência; Polos de Desenvolvimento e Infraestrutura Econômica; Equipamentos Metropolitanos e Cultura e Lazer. No workshop os participantes trabalharam em grupos e foram auxiliados na relatoria das discussões e na visualização das proposições por um grupo de profissionais da comunicação visual que elaboravam esboços com as propostas a partir de mapas da RMRJ, buscando cartografar a discussão.

Dando continuidade à participação de representantes da Câmara em eventos internacionais sobre o tema do planejamento metropolitano, que já vinha ocorrendo desde a época do Comitê, representantes do órgão participaram de eventos do

Banco Mundial no contexto da série METROLAB<sup>14</sup>, em países como Estados Unidos, Índia, Tanzânia, Tailândia e França. Em novembro de 2015, inclusive, foi realizado um evento do grupo no Rio de Janeiro (co-organizado pela Câmara Metropolitana), sendo o primeiro evento do tipo a ser realizado na América Latina. Alguns dos “desafios” ao tema metropolitano, de acordo com o Banco, seriam “as parcerias público-privadas, a participação da sociedade civil no planejamento metropolitano e o uso de novas tecnologias para prestação de serviços” (CERATTI, 2015), e foram alguns dos assuntos tratados no evento, que buscava promover o intercâmbio de ideias e práticas de planejamento metropolitano. Foram realizadas visitas técnicas a instalações olímpicas, ao centro de controle do BRT, Arco Metropolitano, Centro de Tratamento de Resíduos (CTR) de Seropédica, além de um percurso de trem entre a capital e o município de Japeri, na periferia metropolitana. De acordo com algumas das reportagens sobre o evento, tanto de assessoria de imprensa do Banco ou do Governo do Estado ou mesmo da mídia, o assunto das parcerias público-privadas é destaque. A proposta do governo estadual para privatização da CEDAE, por exemplo (apresentada pelo Governador na abertura do evento), ou as visitas e empreendimentos já geridos ou com possibilidade de gestão privada (como o Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos, o sistema de trens e o Arco Metropolitano) são vistos como exemplos de “parceria” entre Estado e setor privado a serem compartilhados e implementados em países do sul global, como Paquistão ou Ruanda (que enviaram representantes ao evento).

Quanto às ações diretamente relacionadas ao empréstimo, aquela de maior vulto foi a contratação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ (que posteriormente viria a ser chamado de Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ), cujo processo de elaboração será tratado adiante. Além do Plano, contratado por licitação, outros produtos importantes do empréstimo foram a realização de um levantamento aerofotogramétrico de 19 municípios da RMRJ, gerando uma base cartográfica atual das áreas urbanas, em escala 1:2000. Os últimos levantamentos do tipo (ainda que não na mesma área) foram realizados há cerca de 20 anos, no contexto do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, mas nem todo material está disponibilizado ao público ou aos

---

14 O METROLAB é definido como “um laboratório global sobre planejamento estratégico”, e reúne uma rede de prefeitos, técnicos, urbanistas e especialistas de cerca de 15 áreas metropolitanas de várias regiões do mundo.

municípios<sup>15</sup>. Desta vez foi realizada uma cerimônia de entrega do material aos 19 municípios participantes do projeto, na sede do Departamento de Estradas de Rodagem-RJ, em setembro de 2016. De acordo com material de divulgação da Câmara Metropolitana, a nova base cartográfica

(...) permite o aperfeiçoamento do sistema de arrecadação dos municípios (...) através da atualização dos cadastros técnicos multifinalitários e das plantas de valores (...) [além da] melhoria da distribuição dos serviços públicos, da identificação das áreas de risco, dos mapeamentos temáticos, dos projetos urbanos, do monitoramento da expansão urbana, das demarcações de áreas protegidas, entre outros (CÂMARA METROPOLITANA, 2017, p. 57).

A publicação cita exemplos de utilização da base cartográfica para atualização de cadastros e base tributária nos municípios de São João de Meriti e Nova Iguaçu como experiências iniciais – avaliadas como bem-sucedidas - de aumento da base de arrecadação em municípios com baixa capacidade fiscal.

Em entrevistas, membros da Câmara Metropolitana afirmaram que a base cartográfica foi também uma maneira de manter contato e entregar um produto rapidamente aos municípios, antes do Plano estar pronto, como forma de atrair os gestores públicos para a discussão metropolitana. De fato pode-se reconhecer que o engajamento dos governos municipais é um dos pontos mais estratégicos para o governo na sua busca pela consolidação do tema e de uma visão *metropolitana* das políticas públicas.

Na cerimônia do DER houve representação de todos os 21 municípios da RMRJ naquele momento, em alguns casos diretamente pelo prefeito municipal. Ações complementares de formação aos técnicos das prefeituras e do governo do estado também estariam no horizonte da Câmara Metropolitana, como um curso de especialização (360h) para formação de “Gestores Metropolitanos”, em uma parceria com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por meio do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), em conjunto com a Escola de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Isto porque um dos pontos de atenção da Câmara Metropolitana é a baixa capacidade técnica dos funcionários das prefeituras, principalmente na periferia metropolitana. Assim, o curso seria uma maneira de

---

15 O último levantamento completo da RMRJ foi realizado durante os anos 1970, no âmbito da FUNDREM.

capacitar gestores públicos para que possam estabelecer ações locais e parcerias com outros municípios em nome do desenvolvimento local e metropolitano, de acordo com a premissa de que a execução de melhores políticas locais facilitarão ações coordenadas no nível metropolitano.

Outros produtos estavam previstos para serem realizados a partir do Pró-Gestão II/Rio-Metrópole, como o desenvolvimento de um Sistema de Informações da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (SIMRio), descrito em duas fases (de acordo com o quadro a seguir), a elaboração de um conjunto de 9 (nove) Planos Municipais de Mobilidade Urbana, a contemplar municípios da periferia da Região Metropolitana, além de contratação de estudos e projetos de “de caráter metropolitano”, como modelagem de Operações Urbanas Consorciadas e viabilidade de aproveitamento de grandes áreas institucionais para ocupação por programas habitacionais (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 70):

“A Fase I do Projeto SIMRio, consiste no desenvolvimento e implantação de um Sistema de Informações Metropolitanas Geoespaciais, denominado SIMGeo, que conta com um Módulo Metropolitano e 21 Módulos Municipais (...) Este instrumento, SIMGeo irá atender a inúmeros trabalhos que estão sendo desenvolvidos, no âmbito estadual e municipal que necessitam do cruzamento de informações e dados que envolvem temáticas diferenciadas, tempos distintos, análises espaciais e produção de mapas, de forma que possibilitem a elaboração de documentos e serviços para suporte a tomada de decisão, ao monitoramento e a elaboração de políticas públicas (...). A Fase II consiste na implantação do de um Sistema de Informação de Gestão e Administração Municipal, SIMGestão que será aplicado de forma piloto em três municípios da Região A Fase III será a implantação do SIMGestão nos outros municípios que demonstrarem interesse em obter este sistema” (CAMARA METROPOLITANA, 2018).

Entretanto, nenhuma destas últimas ações foi executada por dois fatores-chave para compreensão das ações da Câmara Metropolitana e do processo de elaboração do Plano Metropolitano: a redução do período de execução do projeto, que seria de 4 (quatro), para 3 (três) anos, e os arrestos judiciais sofridos pelo Governo do Estado, no valor de quase R\$7 milhões no ano de 2016, que levaram à suspensão de todos os processos que envolviam o empréstimo do Banco Mundial. Outros subcomponentes do empréstimo, relacionados a ações das pastas de Assistência Social e Direitos Humanos, Educação e Saúde também sofreram

grandes prejuízos por conta da suspensão dos pagamentos a contratos que já estavam firmados, levando ao cancelamento de projetos.

#### 4.5 Licitação, Contratação e Execução do Plano Metropolitano

O processo de licitação internacional do Plano foi aberto a partir da manifestação de interesse direcionada a grandes empresas ou consórcios de engenharia e arquitetura, no ano de 2015. Após a manifestação de interesse, foi elaborada uma lista curta de participantes aprovados, para que elaborassem suas propostas técnico-financeiras. O quadro abaixo apresenta os consórcios formados para a licitação:

Quadro 5 - Lista curta de consórcios participantes da licitação para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ

	<b>Empresas participantes</b>	<b>País de origem</b>
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barcelona Regional – Agencia de Desenvolvimento Urbano</li> <li>• Jaime Lerner Arquitetos Associados</li> <li>• Quanta Consultoria Ltda</li> </ul>	Espanha
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDOM Consultoria Ltda (Brasil) / IDOM Ingenieria y Consultoria S A U (Espanha)</li> <li>• Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM</li> </ul>	Brasil
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INYPSA Informes y Proyectos S A</li> <li>• Inter B Consultoria Internacional de Negócios</li> </ul>	Espanha
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L' Institut d'aménagement et d'Urbanisme de La Région ILE-de-France(IAU-IDF)</li> <li>• Sondotécnica Engenharia de Solos S A</li> </ul>	França
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CH2MHILL</li> </ul>	Estados Unidos
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AECOM do Brasil Ltda</li> <li>• LOGIT Engenharia Consultiva Ltda</li> <li>• JGP Consultoria e Participações Ltda</li> </ul>	Brasil

Fonte: Banco Mundial, 2015, p. 2.

O anúncio do Consórcio vencedor da licitação (modalidade menor preço global), realizada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em conjunto com o Banco Mundial, foi realizado em setembro de 2015. O contrato, no valor de R\$7.713.242,29 (sete milhões, setecentos e treze mil, duzentos e quarenta e dois reais e vinte e nove centavos) foi assinado no mês de janeiro de 2016, com um prazo de execução previsto para 18 meses.

O Consórcio responsável pela elaboração do Plano (rebatizado como projeto *Modelar a Metrópole*) estava, até então, composto por três empresas: Quanta Consultoria, Jaime Lerner Arquitetos Associados e Barcelona Regional Agência

Desenvolupament Urbà. A Quanta Consultoria é uma empresa de engenharia fundada no estado do Ceará, mas que tem atuado em diversos estados do país, desde 2002, na elaboração de estudos e projetos de engenharia, projetos e planejamento urbano, além de ser especializada em gerenciamento de programas (principalmente financiados por instituições internacionais, como BID e Banco Mundial). A Jaime Lerner Arquitetos Associados é uma empresa de arquitetura sediada em Curitiba-PR e presidida pelo arquiteto Jaime Lerner, conhecido mundialmente por seu legado em projetos urbanísticos (o mais conhecido deles sendo, talvez, a remodelação da rede de transportes de Curitiba) e suas ações referentes ao planejamento urbano da cidade, da qual foi prefeito três vezes, além de governador do estado do Paraná por dois mandatos. Jaime Lerner, pessoalmente, tem uma relação antiga com o Rio de Janeiro, já que foi o primeiro presidente da FUNDREM, nomeado a pedido do Governo Militar pelo Almirante Faria Lima (Governador do Estado do Rio de Janeiro entre 1975 e 1979), em uma gestão que durou apenas alguns dias<sup>16</sup>. Posteriormente, foi assessor de assuntos metropolitanos do Governador Leonel Brizola em sua gestão no mesmo estado, elaborando uma proposta para remodelação dos transportes por ônibus na capital, que nunca foi implementada, no entanto.

O terceiro agente do Consórcio, de origem catalã, não chegou a participar do mesmo, uma vez que logo após o anúncio do vencedor da licitação no Rio de Janeiro, houve o triunfo do movimento Barcelona em Comum, nas eleições locais de Barcelona (Espanha), e a prefeita eleita, Ada Colau, autoridade maior da agência de desenvolvimento que participaria do projeto no Rio de Janeiro, modifica as prioridades da Agência e a retira do consórcio. No entanto, o ex-diretor da Agência Catalã, Willy Müller, é contratado pelo Consórcio Quanta-Lerner como seu coordenador-geral, uma vez que trata-se de um reconhecido arquiteto com experiência em diversos projetos internacionais - servindo assim como um nome de peso na formação da proposta vencedora. A participação da Agência na formação

---

16 De acordo com entrevistados, a gestão de Lerner à frente da FUNDREM foi abreviada por uma questão política, uma vez que o governo do estado buscava uma atuação discreta por parte do órgão, para que não viesse à tona seu potencial de influência política, uma vez que a Fundação estaria em relação direta com 75% da população do estado, atuando em sua região mais rica. Lerner, entretanto, teria se precipitado e buscado interlocuções políticas para além do que o governador esperava, bem como dado declarações à imprensa que iriam contra a expectativa do Almirante, e isso teria ceifado sua posição na FUNDREM.



do Consórcio – que posteriormente se reduziria à contratação pessoal de Müller - entretanto, não passou em branco na Espanha, já que o novo governo catalão abriu investigação sobre o ex-secretário de Urbanismo da Prefeitura de Barcelona e sobre Willy Müller (ex-diretor da Agência) por supostas irregularidades em sua gestão, com questionamentos sobre a legalidade da participação da agência em licitações internacionais (nos casos de Rio de Janeiro, Moscou, China, Lima e Viena) além da suposta contratação de pessoas que nunca teriam prestado serviços efetivamente à agência (FERNANDEZ, 2017).

Uma vez consolidado o resultado da licitação, o Consórcio Quanta-Lerner organizou suas equipes de trabalho em pelo menos 3 grupos: i) consultores independentes especialistas em diferentes áreas temáticas; ii) equipe técnica e administrativa de apoio à execução do PEDUI, situada no Rio de Janeiro; iii) equipe técnica fixa da Quanta e da Jaime Lerner Arquitetos Associados, divididos entre Fortaleza e Curitiba, respectivamente. Estas equipes enviavam representantes aos encontros de discussão promovidos pela Câmara Metropolitana, e eram acionadas pontualmente a depender do tema a ser discutido/apresentado pelo Consórcio. De modo geral, a atenção da equipe da Quanta-Lerner era bastante direcionada ao projeto do PEDUI, e a Câmara Metropolitana fiscalizou e acompanhou tecnicamente todo o trabalho realizado pelo Consórcio. Mesmo nos momentos mais conturbados pela crise, principalmente a partir de 2015, o Consórcio deu continuidade aos trabalhos contratados.

De acordo com entrevistados, havia um interesse maior, principalmente por conta da Quanta Consultoria, em concluir de maneira satisfatória o PEDUI, pois este seria um importante projeto para o portfólio da empresa, que mirava a série de novos planos de desenvolvimento metropolitanos que viriam na sequência, tendo em vista a determinação do Estatuto da Metrópole. O caso da RMRJ, segunda maior RM do país, seria assim um “case” para que o Consórcio se gabaritasse para realização de outros planos semelhantes Brasil (e mundo) afora. Isto fez com que a empresa muitas vezes antecipasse pagamentos da equipe técnica em meados de 2016, mesmo sem previsão de prazo para que o Governo do Estado do Rio de Janeiro honrasse a dívida.

Do ponto de vista metodológico, o plano consistiu no levantamento de diversas bases de dados junto aos municípios da RMRJ (além de bases federais e

estaduais), que orientaram a produção de diagnósticos nos “eixos estruturantes” definidos desde o Termo de Referência da licitação: expansão econômica; patrimônio natural e cultural; mobilidade; habitação e equipamentos sociais; saneamento e resiliência ambiental. A partir destes diagnósticos foi definida uma “visão de futuro” para a metrópole (para o ano de 2040), sintetizada em 15 eixos e 22 objetivos metropolitanos (CONSÓRCIO, 2018, p. 296).

Seguindo nas proposições do Plano, foram elaborados “cenários” de investimento possíveis, no curto (4 anos), médio (12 anos) e longo prazos (25 anos), considerando diferentes projeções de arrecadação e gastos públicos, e a partir destes, propostas “ações prioritárias”, por meio de um “Programa de Ações Prioritárias”, organizadas de acordo com os 6 eixos temáticos do Plano, além de um “eixo transversal” (Gestão Pública).

O Plano se apresenta como “guia prático para todas as ações que devem ser executadas [na RMRJ], um Manual Operativo” (CONSÓRCIO, 2018, p. 20), e se legitima fortemente no discurso da participação social, que será analisada na sequência.

#### 4.5.1 A participação no processo de elaboração do Plano

O tema da “participação” no Plano aparece desde o Termo de Referência para contratação do Consórcio como uma de suas cinco diretrizes (*ênfoque estratégico, prevalência espacial, abrangência espacial, abordagem participativa e aprendizado contínuo*). Com esta diretriz, buscava-se “promover a participação informada e estruturada e, onde necessário, a coordenação entre atores dos governos federal, estadual e municipal, bem como com outros agentes do setor público, privado e da sociedade civil interessados no desenvolvimento da RMRJ” (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 87). Neste sentido, o componente da participação situa-se em uma posição dupla no planejamento metropolitano do Rio de Janeiro, uma vez que pode ser entendido enquanto *valor* e *metodologia* de atuação da Câmara Metropolitana no processo de elaboração do Plano – o que significaria compromisso com a participação social –, ou enquanto um componente *substantivo* da governança metropolitana, haja vista que o mecanismo de governança da RMRJ

passa por um colegiado, que depende do envolvimento de um conjunto de prefeitos, portanto, para efetivar-se. Trataremos, aqui, portanto, de buscar analisar como se deu o processo de participação social durante a elaboração do PEDUI-RMRJ e quais as implicações do tema para a agenda metropolitana, tendo em vista o duplo caráter da participação aqui apontado.

Logo no início do processo de elaboração do Plano, em abril de 2016, a Câmara Metropolitana, por meio de decreto (n. 45.606/2016) institui o Conselho Consultivo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, formado por 172 pessoas, representando 110 entidades - de acordo com informações da Câmara, já que a lista de participantes não estava publicada no Decreto nem nas atas das reuniões que encontravam-se disponíveis no site do projeto *Modelar a Metrópole*. As atribuições do Conselho (formado, portanto, por pessoas escolhidas de maneira discricionária pela Direção da Câmara Metropolitana), seriam:

- I - Planejar e propor as medidas estratégicas necessárias para estabelecer as políticas públicas de caráter metropolitano, capazes de fortalecer o planejamento e a gestão do crescimento urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro de forma eficiente e sustentável
- II - Promover forte interlocução entre organizações privadas, de governo e sociais integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, visando à elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado e do Sistema de Informações Geográficas Metropolitano (RIO DE JANEIRO, 2016).

O que se pode considerar, a partir das três atas de reunião do Conselho disponibilizadas *online* (março de 2016, julho de 2016 e julho de 2017) é de que tratou-se de uma instância de caráter cerimonial e de comunicação externa, privilegiando instituições e profissionais liberais que a Câmara considerava envolvidos com uma discussão sobre desenvolvimento da região metropolitana de um modo amplo, não exatamente sob uma “perspectiva metropolitana”. Estiveram presentes instituições como Associação Comercial do Rio de Janeiro, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), ONGs, como Casa Fluminense, Instituto para o Desenvolvimento do Transporte Público (ITDP) e WRI-Brasil, que realiza projetos na área de transporte, além de representantes de prefeituras, como a então Subsecretária de Planejamento e Gestão do Município do Rio de Janeiro, Aspásia Camargo. Tratava-se de um público interessado no planejamento por motivos ideológicos ou por oportunidades de negócios (público e privado), o que criava um

ambiente de divulgação das ações da Câmara e do Consórcio que vinha elaborando o Plano. Esta divulgação do andamento do Plano ocupou grande parte das reuniões. Inicialmente os participantes que apresentavam seus questionamentos o faziam principalmente sobre as necessidades e desafios do planejamento em nível metropolitano, e, quando os técnicos do Consórcio passaram a apresentar mais detalhes sobre suas ações, as intervenções se dirigiam diretamente sobre o tema tratado. O Conselho, portanto, não teria espaço para propor alterações metodológicas ou no escopo do processo de elaboração do Plano. Este já estava definido pela Câmara Metropolitana desde a apresentação do Termo de Referência para a licitação das propostas técnico-financeiras por parte dos consórcios.

Outro espaço, mais restrito, formado por notáveis e, de alguma maneira, mais identificado com a atuação “metropolitana” destes profissionais, foi o chamado “Comitê Consultivo”, que reunia 15 pessoas, principalmente das áreas de Engenharia, Arquitetura e Direito, com atuações em *think thanks*, associações profissionais, um deputado (com formação em Engenharia de Transportes), além de consultores de organismos multilaterais e professores universitários (Arquitetura e Planejamento Urbano). Este Conselho, que é uma espécie de subgrupo do Conselho Consultivo do PEDUI não foi estabelecido por Decreto nem está institucionalizado em nenhum documento de acesso público, e se reuniria com maior frequência do que o Conselho para acompanhar a elaboração do Plano e oferecer críticas e sugestões ao mesmo. Sua composição aparece, eventualmente, em documentos publicados pela Câmara Metropolitana em parceria com o Consórcio, como o Caderno Metropolitano: Modelar a MetrÓpole - construindo um modelo para a metrÓpole (CÂMARA METROPOLITANA, 2016) e não consta do documento final do Plano.

Tendo em vista os papéis assumidos pelo Conselho Consultivo, formado por “notáveis”, cabe aqui uma digressão ao que preconiza a legislação federal sobre a participação social nas políticas de desenvolvimento urbano.

Em seu artigo 182, a Constituição Federal de 1988 determina que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal (...) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, municipalizando o tratamento do desenvolvimento urbano e garantindo o princípio da “função social da cidade”. Em seu parágrafo I,

consagra o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Pouco mais de 20 anos depois da promulgação da Carta Magna, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001, aprovada após doze anos de tramitação no legislativo federal), regulamenta seus artigos 182 e 183, referentes à política urbana, e confere tratamento ao tema da participação social neste processo. Em seu artigo 2º, inciso II, o Estatuto da Cidade garante como diretriz da política urbana a *“gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”* (BRASIL, 2001). O Estatuto inclui expressamente o planejamento metropolitano como um dos instrumentos da mesma política (art. 4º, II), além de dedicar um capítulo específico à Gestão Democrática da Cidade (Cap. 4º), que elenca os instrumentos dedicados à garantia desta participação cidadã, por meio de diferentes órgãos colegiados de política urbana - em seus diversos níveis de governo - debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular em projetos de lei. Portanto, no que se refere à elaboração e execução da política urbana, e considerando que a cidade compreende um espaço mais amplo que os limites municipais, depreende-se que as orientações quanto ao princípio da gestão democrática das cidades são aplicáveis a qualquer forma de planejamento urbano, seja em escala local, regional, ou metropolitana. Tanto que em seu Artigo 45, o Estatuto faz referência direta aos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, mencionando que estes *“incluem obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”* (BRASIL, 2001).

Para autores como Santos (2017) e Bucci (2010, p. 340), a gestão democrática é o fundamento de todos os instrumentos de política urbana, e as regulamentações federais referentes à política urbana organizada em nível municipal devem ser de igual maneira interpretadas, no que couber, à esfera metropolitana. O Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015) consagraria este princípio, na visão das autoras, ao definir que as leis complementares estaduais que criem as regiões metropolitanas e estabeleçam sua gestão e governança devem conter os meios

previstos para o controle social de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum (art. 5, IV), e vão além, ao estabelecer em seu art. 7, que a governança interfederativa deverá observar “a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão”, além de garantir a sua representação na instância colegiada deliberativa da região metropolitana (art. 8, II).

Por ora, trata-se de analisar a participação da sociedade civil no processo de elaboração do PEDUI-RMRJ, elaborado entre 2016 e 2018, em paralelo à tramitação do Projeto de Lei Complementar n. 10/2015 na ALERJ. Ou seja, o Plano começou a ser realizado antes da aprovação da legislação metropolitana (de acordo com o Estatuto da Metrópole) pelo Estado do Rio de Janeiro.

Neste sentido, a Câmara Metropolitana instituiu, por meio de decreto do Governador do Estado, algumas instâncias de discussão colegiada, como o Conselho Consultivo do Plano (Decreto 45.606/2016) e o Comitê de Estratégias Metropolitanas dos Municípios (Decreto 45.608/2016), como maneira de promover “a coordenação da gestão dos assuntos de caráter metropolitano estabelecendo políticas estratégicas para a região” e admitindo que “dentre os compromissos assumidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com o Banco Mundial encontra-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado, cuja participação dos Municípios se faz imperiosa” (RIO DE JANEIRO, 2016).

Diferentemente do Conselho, cujas características apontamos nas páginas anteriores, este Comitê dos Municípios torna-se uma instância de interface entre a Câmara Metropolitana e os gestores municipais. É por meio destas reuniões que alguns dos projetos que a Câmara pretendia desenvolver além do Plano foram anunciados, como a elaboração de Planos de Mobilidade a municípios metropolitanos, ou o SIM-Rio, que integraria dados dos municípios metropolitanos, governo do estado e concessionárias de serviços públicos. Projetos estes, que conforme tratamos, não foram concretizados. Uma das poucas “entregas” a este Comitê foi a cartografia das áreas urbanas municipais, que teria o potencial de alavancar a arrecadação de impostos por meio da atualização da base tributária no que se refere a IPTU e outros impostos e taxas referentes à propriedade imobiliária – tema tratado anteriormente, enquanto um dos produtos do empréstimo do Banco Mundial. Outras reuniões foram de acompanhamento dos trabalhos realizados pelos

técnicos do Consórcio Quanta/Lerner, onde foram apresentados projetos multifuncionais, por exemplo, sobre os quais foram realizadas discussões e contribuições por parte dos representantes municipais presentes. Dos 21 municípios, apenas 14, em média, enviavam representantes às reuniões do Comitê Municipal.

A expectativa dos municípios sobre este tipo de reunião - principalmente aqueles menores e com menos recursos - com o Governo do Estado, era sempre de recursos e promessas de investimentos em seus territórios, o que não se concretiza no caso do processo de planejamento metropolitano. No caso da RMRJ, isso se deve por tratar-se de um processo que se encontra em busca de sua própria legitimação – a tarefa do planejamento *em si* – e que muitas vezes é naturalizada por parte daqueles que já estão familiarizados com a discussão – como as equipes da Câmara Metropolitana, do Consórcio e seus interlocutores de segmentos institucionais da sociedade civil, por exemplo. A equipe da Câmara, composta por cerca de 12 profissionais, é relativamente pequena para acompanhar de perto um processo de planejamento que envolve 21 municípios, com mais de 12 milhões de habitantes, tendo em vista as necessidades de contato cotidiano com a equipe técnica do Consórcio (equipe que envolveu cerca de 70 pessoas ao longo do projeto), burocracia interna ao governo para tramitação do empréstimo com Banco Mundial, participação em eventos para promoção e difusão do planejamento metropolitano. Desta maneira, o contato e eventuais ações que se estimule com os municípios (principalmente estes menores e com menos recursos) custam muito mais tempo e recursos, uma vez que qualquer projeto que lhes seja proposto, terá que contar com maior apoio por parte da Câmara Metropolitana ou de um agente externo, pois muitas vezes estes municípios não possuem corpo técnico para sequer elaborar projetos ou fazerem estudos diagnósticos sobre sua população e território.

Uma parceria que teria sido fortalecida a partir deste processo de planejamento e de discussão de projetos multissetoriais (pauta de uma das reuniões do Comitê) foi aquela entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a de São João de Meriti, referente a um projeto para a região onde está situado o limite dos municípios. Neste caso, além do interesse e da disponibilidade de quadros técnicos na área de urbanismo (fator fundamental para que iniciativas sigam seu caminho na máquina pública), recursos da Agência Francesa de Desenvolvimento, viabilizados pela

Câmara Metropolitana, possibilitaram a elaboração de projetos urbanísticos para a região.

A estratégia da Câmara Metropolitana para dar conta do compromisso assumido publicamente com o processo participativo se deu a partir de três enfoques para a promoção de reuniões: seriam realizadas por *segmentos* (sociedade civil, governo e setor privado), *temáticas* (reconfiguração espacial, expansão econômica, saneamento ambiental, mobilidade, patrimônio natural e cultural, habitação e gestão urbana) e *regionais* (a RMRJ foi dividida por pequenas sub-regiões para realização de encontros com representantes de municípios próximos). Este agrupamento dos participantes foi acionado ao longo dos três momentos: *Diagnóstico e Visão de Futuro*, de janeiro a abril de 2016, *Cenários e Plano de Ação*, de maio a dezembro do mesmo ano, e *Consolidação do Material Final*, de janeiro de 2017 a março de 2018, de acordo com o quadro a seguir (CONSÓRCIO QUANTA-LERNER, 2018, p. 3):

Quadro 6 - Encontros de promoção da participação social no Modelar a Metrópole (continua)

	Data	Segmentos	Temático	Regional / Local	Outros
<b>jan a abr 2016</b>	26/01/16	N/A	N/A	RJ (capital)	Comitê Estadual
	17/02/16	N/A	N/A	RJ (capital)	Comitê Municipal
	22/03/16	N/A	N/A	RJ (capital)	Conselho Consultivo PEDUI
	12/04/16	Órgãos e instituições profissionais (CREA, IAB, Sindicatos dos Engenheiros...)	N/A	RJ (capital)	-
	14/04/16	Empresariado	N/A	RJ (capital)	-
<b>mai a jul 2016</b>	24/05/16	Governo, Sociedade Civil, Universidades, Empresas, Organizações de Classe e Concessionárias	N/A	RJ (capital)	-
	31/05/16	N/A	N/A	RJ (capital)	-
	07/06/16	N/A	N/A	Niterói	-
	21/06/16	N/A	N/A	Nova	-



				Iguaçu	
	22/06/16	N/A	N/A	São Gonçalo	-
	27/06/16	N/A	N/A	Itaguaí	-
	28/06/16	N/A	N/A	Duque de Caxias	-
	06/07/16	Cultura	N/A	Nilópolis	-
	11/07/16	N/A	N/A	N/A	Comitê Estadual
	13/07/16	N/A	N/A	N/A	Comitê Municipal
	14/07/16		N/A	N/A	Comitê consultivo
	14/07/16	Cultura	N/A	São Gonçalo	-
	20/07/16	Cultura	N/A	RJ (capital)	-
	20/07/16	N/A	N/A	N/A	Conselho Consultivo PEDUI
<b>set a dez 2016</b>	14/09/16	N/A	N/A	N/A	Comitê Consultivo
	10/10/16	N/A	Saneamento e Resiliência Ambiental	RJ (capital)	-
	10/10/16	N/A	Habitação e Equipamentos Sociais	RJ (capital)	-
	11/10/16	N/A	Mobilidade	RJ (capital)	-
	11/10/16	N/A	Gestão Pública	RJ (capital)	-
	13/10/16	N/A	Expansão Econômica	RJ (capital)	-
	13/10/16	N/A	Reconfiguração Espacial e Centralidades	RJ (capital)	-
	14/10/16	N/A	Valorização do Patrimônio Natural e Cultural	RJ (capital)	
	14/10/16	N/A	N/A	RJ (capital)	Comitê Consultivo
	19/10/16	N/A	N/A	Guapimirim	-
	24/10/16	N/A	N/A	RJ (capital)	Conselho Consultivo PEDUI
	03/11/16	N/A	N/A	RJ (capital)	Comitê Consultivo
	03/11/16	N/A	N/A	Maricá	-
	16/11/16	N/A	N/A	Belford Roxo	-
18/11/16	Universidades	N/A	RJ (capital)	-	

	21/11/16	N/A	Habitação e Equipamentos Sociais	RJ (capital)	-
	21/11/16	N/A	Mobilidade	RJ (capital)	-
	22/11/16	N/A	Expansão Econômica	RJ (capital)	-
	22/11/16	N/A	Saneamento e Resiliência Ambiental	RJ (capital)	-
	23/11/16	N/A	Reconfiguração Espacial e Centralidades	RJ (capital)	-
	25/11/16	N/A	Valorização do Patrimônio Natural e Cultural	RJ (capital)	-
	25/11/16	N/A	Gestão Pública	RJ (capital)	-
	15/12/16	N/A	Integração Eixos Estratégicos	RJ (capital)	-
<b>mar a ago 2017</b>	23/03/17	N/A	N/A	RJ (capital)	Comitê Municipal
	16/05/17	N/A	Onde vai morar o emprego na metrópole?	RJ (capital)	N/A
	23/05/17	N/A	Como viabilizar a plataforma logística internacional ?	RJ (capital)	N/A
	30/05/17	N/A	Como reinventar o uso das orlas de Duque de Caxias, São Gonçalo e Magé?	RJ (capital)	N/A
	13/06/17	N/A	Como garantir a segurança hídrica e sanitária da RMRJ?	RJ (capital)	N/A
	20/06/17	N/A	Como levar cidade à periferia metropolitana?	RJ (capital)	N/A
	27/06/17	N/A	Como implantar as zonas de produção mineral e avançar com energia sustentável na metrópole?	RJ (capital)	N/A
	04/07/17	N/A	Como promover a integração dos modais de transporte?	RJ (capital)	N/A
	11/07/17	N/A	Qual a demanda de infraestrutura para os próximos 25 anos?	RJ (capital)	N/A
	14/07/17	N/A	N/A	RJ (capital)	Comitê Consultivo
	18/07/17	N/A	Como implantar o cinturão agrícola metropolitano?	RJ (capital)	-
	24/07/17	N/A	N/A	RJ (capital)	Conselho Consultivo PEDUI
	08/08/17	N/A	N/A	RJ (capital)	Comitê Estadual e Municipal
	17/08/17	N/A	Integração Eixos Estratégicos	RJ (capital)	-

<b>mar 2018</b>	13/03/18	N/A	N/A	RJ (capital)	Comitê Estadual e Municipal
	14/03/18	N/A	Integração dos Eixos Estratégicos	RJ (capital)	N/A

Fonte: Adaptado de Consórcio Quanta-Lerner, 2018, p. 19.

Conforme apresentamos, as primeiras ações da Câmara após o início das atividades do Plano foram no sentido de institucionalizar o processo participativo, ainda que por meio de decretos. Após uma primeira rodada de validação do processo e apresentação do Consórcio aos três conselhos/comitês as seguintes reuniões foram dedicadas aos “segmentos”, de maneira a iniciar o projeto entre profissionais da área de engenharia, arquitetura e com o setor privado. Após esta “validação” é que foram iniciadas as Oficinas Regionais, onde outros segmentos não-contemplados pela primeira rodada de convidados puderam participar, assim como os cidadãos de maneira geral. Nestas oficinas o processo de elaboração do Plano foi apresentado em sete municípios da RMRJ.

Nesta primeira etapa de eventos públicos fora da capital (e única, até o início das Pré-Conferências preparatórias da Conferência Metropolitana, quando o Plano já estava concluído), fica bastante clara a dificuldade de encontro entre a visão técnico-burocrática das equipes do Consórcio e da Câmara Metropolitana e as demandas e expectativas dos moradores das periferias metropolitanas. Destes eventos participaram funcionários das prefeituras, empresários locais, moradores e lideranças locais de mais de um município (já que estavam organizados por sub-regiões). Criou-se, assim, um ambiente diverso, mas com poucos pontos em comum para discussão. A estrutura dos debates consistia em dividir os participantes em grupos (buscando diversificar os participantes por local de origem e por segmento) e apresentar-lhes o projeto do Plano, em seguida discutir em grupo duas questões: Qual seria a visão de futuro para a RMRJ em 2040, e como fazer para alcançar este objetivo.

A partir dos relatórios-síntese das oficinas regionais e da participação do pesquisador em algumas das reuniões, percebe-se que estas funcionavam como um grande “brainstorming” sobre os problemas e potencialidade das regiões-foco de cada atividade: mobilidade, emprego (desenvolvimento econômico e social) e saneamento básico foram pontos comuns a todas as discussões, e os dados da RMRJ são, de fato, preocupantes. Cada município participante (de um total de seis) representava, de alguma maneira, sua região ou se fazia representar por um “marco regional”, como no caso do município de Niterói, que recebeu a discussão sobre a Baía de Guanabara, ou Duque de Caxias, onde foi tratado o tema da área de influência do Arco Metropolitano (que cruza o município). Em média, 60 pessoas

assinaram a lista de presença em cada atividade (variando entre 30, em Itaguaí, e 83, em Nova Iguaçu). Muita expectativa se gerou, a partir de um compromisso assumido pela Câmara Metropolitana e pelo Consórcio, de que esta participação teria continuidade e desdobramentos, entretanto, diversas publicações do Consórcio remetem à crise político-econômica do estado do Rio de Janeiro e todas as suas consequências para o processo de elaboração do Plano, como principal motivação para o não-cumprimento do cronograma de oficinas que estavam planejadas para os demais municípios, o que resultou, ao final, em que das 58 atividades elencadas na tabela 7, apenas 10 tenham sido realizadas fora da capital.

Dois destes encontros realizados fora da capital foram referentes ao segmento Cultura, que, apesar de não estar diretamente relacionado às Funções Públicas de Interesse Comum da governança metropolitana, aparece como uma área de grande dinamismo na vida da metrópole fluminense. Os encontros deste segmento foram promovidos em parceria com a Secretaria de Estado da Cultura, e reuniram, em média, 53 pessoas, entre artistas, produtores culturais, gestores públicos, pesquisadores e realizadores culturais. Os diferentes grupos trabalharam a partir de uma visão da metrópole para o ano de 2040, e “o papel da cultura na sua construção”, a partir de três eixos do Plano: Expansão Econômica (territórios criativos), Centralidades e Ordenamento Territorial, e Patrimônio Cultural e Ambiental. Estes eventos representaram também uma resposta à demanda apresentada em oficinas regionais, de incluir os debates e agentes da área da cultura no processo participativo, uma vez que trata-se de um setor bastante dinâmico na região, e que seria pouco visibilizado pelo estado, de acordo com várias falas durante os eventos. E da mesma maneira como há concentração de empregos no centro da metrópole, o fomento público à cultura no município do Rio de Janeiro também é diversas vezes maior que em sua periferia, assim como a concentração de equipamentos culturais, ainda que os produtores e agentes de cultura estejam circulando em espaços metropolitanos, seja por residirem em outros municípios que não a capital, ou articulando parcerias que não se restringem ao território municipal.

Todos estes encontros regionais e do tema da Cultura tiveram suas contribuições por escrito sistematizadas em relatórios-síntese, publicados no site do projeto. As contribuições do público presente também foram analisadas pelos técnicos do Consórcio e, de acordo com os produtos resultantes desta primeira

etapa de “elaboração do diagnóstico e da visão de futuro”, incorporadas às suas propostas (CONSÓRCIO QUANTA-LERNER, 2016, p. 136). Ao final deste primeiro ciclo de oficinas, foram realizadas reuniões com os Comitês Municipal, Estadual, Conselho consultivo do PEDUI e com o Comitê Consultivo. De acordo com as atas das três primeiras reuniões mencionadas, tratou-se de validar o processo participativo iniciado, e de buscar o apoio dos municípios, principalmente, para ampliar o envolvimento nas reuniões fora da capital. Foi pontuado, por exemplo, que as universidades estavam com pouquíssimos representantes nestes eventos, assim como o setor empresarial. Dos 21 municípios da RMRJ, apenas 12 enviaram representantes ao evento, que contou com 50 pessoas (sendo 10 membros da Câmara ou do Consórcio). Um dos fatores que, de acordo com a avaliação da Câmara, teria impactado negativamente na mobilização nos municípios teria sido a realização de eleições municipais neste ano de 2016, e, como se sabe, muitos quadros da administração pública se voltam ao processo eleitoral, seja para o Legislativo ou Executivo – o que dificultaria o engajamento em outras agendas – principalmente neste caso, que busca levar a discussão para além dos limites municipais.

A segunda etapa de reuniões abertas do processo de elaboração do Plano foi iniciada em outubro de 2016. Nesta época foram realizadas rodadas de reuniões, organizadas, cada uma, a partir dos 6 eixos temáticos do Plano, além do eixo “transversal” de Gestão Pública: Mobilidade, Saneamento, Resiliência Ambiental, Reconfiguração Espacial e Centralidades Urbanas, Habitação e Equipamentos Sociais, Expansão Econômica e Patrimônio Natural e Cultural. Desta vez, no entanto, todas as reuniões foram realizadas na capital, e os participantes, “selecionados a partir de sua atuação e envolvimento com as temáticas em questão, ou seja, com um enfoque mais especializado” (CONSÓRCIO QUANTA-LERNER, 2018, p. 9).

Esta rodada não contou com atas ou sínteses públicas de seus resultados, e os participantes (média de 26 pessoas, na primeira rodada de encontros, e 21 pessoas, na segunda) eram convidados a assistir às apresentações dos técnicos do Consórcio sobre a construção de cenários para cada um dos eixos, e instados a enviar suas contribuições por e-mail, em até 30 dias. Na sequência, cerca de 40 dias depois do início destes “grupos de discussão” temáticos, houve uma segunda

rodada de reuniões, sobre os mesmos temas, nas quais seria dado retorno do Consórcio sobre as questões enviadas. Ao final destas rodadas foi realizada uma “Oficina de Integração dos Grupos de Discussão”, na qual foram apresentados mapas-síntese das cinco “Macrozonas de Planejamento” do PEDUI com os projetos propostos pela equipe do Consórcio para cada uma. O documento intitulado “Produto 11 – Relatório de definição de cenários”<sup>17</sup> traz as descrições de cada projeto e resume as contribuições e metodologia destes Grupos de Discussão.

Estas três primeiras etapas do processo participativo, nas quais foram estruturados Conselhos e realizadas Oficinas Regionais e Grupos de Discussão, conforme comentado, teriam tido sua participação limitada não apenas pelo formato da representação e pelo caráter “técnico” que a Câmara Metropolitana buscou imprimir a ele, mas também pelas eleições municipais e outros fatores fundamentais, como a realização dos Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro e a crise econômico-política, que se acentuou após as eleições de outubro.

No primeiro semestre de 2017 o Governo do Estado do Rio de Janeiro estava com graves problemas para pagar fornecedores e, por diversos meses, atrasou o pagamento aos seus servidores ativos e inativos. Apesar do financiamento para o Plano ter recursos do Banco Mundial, arrestos judiciais levaram a que as contas do Estado fossem bloqueadas, e todos os recursos (inclusive este do Banco Mundial, destinado ao pagamento do Consórcio) fossem reservados para o pagamento de servidores públicos. Assim, após alguns atrasos de pagamento ao Consórcio, e o arresto judicial, o contrato com as empresas executoras do Plano foi suspenso entre os meses de maio e junho de 2017. Como o processo de desmobilização dos técnicos do Consórcio já vinha sendo realizado há pelo menos três meses, houve modificação no calendário e produtos tiveram sua entrega postergada. Neste período, portanto, não houve atividades participativas, tendo em vista a ausência de recursos por parte do Consórcio (que não vinha recebendo) e da Câmara Metropolitana, que tinha sua atuação bastante restrita ao âmbito do empréstimo do Banco, e diante deste cenário de crise do Governo do Estado, não contava com possibilidades de mobilização do fundo público.

---

17 Disponível em [www.modelarametrópole.com.br](http://www.modelarametrópole.com.br), consulta em 16 de janeiro de 2019.

Sem produtos de avanços do PEDUI, ou notícias sobre o futuro do projeto, a Câmara Metropolitana e o Consórcio Quanta-Lerner organizaram um documento-síntese de apresentação do processo de elaboração do Plano, chamado “Caderno Metropolitano 4 – Modelar a Metrópole: construindo um modelo para a metrópole”, como uma maneira de dar sequência ao processo de mobilização e promoção de debates sobre o tema metropolitano. Para isso a Câmara estabeleceu uma parceria com a Sociedade de Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro (SEAERJ), para promoção de um ciclo de debates, com diversos temas presentes na pauta metropolitana. A série de oito encontros discutiu os temas “Onde vai morar o emprego nos próximos anos?”, “Como viabilizar a plataforma logística internacional?”, “Como reinventar o uso das orlas de Duque de Caxias, São Gonçalo e Magé?”, “Como garantir a segurança hídrica e sanitária da RMRJ?”, “Como levar a Cidade à periferia metropolitana?”, “Como implementar a zona de produção mineral e energia sustentável na metrópole?”, “Como promover a integração entre os modais de transporte?”, “Qual a demanda por infraestrutura para os próximos 25 anos na metrópole?”, “Como implementar o cinturão agrícola metropolitano?”, e teria sido uma maneira de seguir recolhendo propostas para o Plano, além de promover a “manutenção do engajamento em torno do processo de elaboração do Plano e sua contínua difusão” (CONSÓRCIO QUANTA-LERNER, 2017, p. 10). Os encontros foram realizados entre 16 de maio de 2017 e 18 de julho do mesmo ano, e contaram com 56 pessoas, em média. Ao final do ciclo, houve mais um “Encontro de Integração dos Grupos de Discussão” no Palácio Guanabara, desta vez voltado à apresentação dos Programas de Ação Prioritária (PAP) do PEDUI, no qual estiveram presentes 113 pessoas (incluindo técnicos do Consórcio e da Câmara). Este encontro teria o objetivo de apresentar aos convidados aqueles que seriam os projetos “territorialmente mais impactantes” e aos quais, em tese, os municípios devem adequar suas legislações, em nome do “interesse metropolitano”. Dos nove encontros na SEAERJ, apenas três contaram com algum tipo de documento-síntese (bastante superficiais).

As últimas atividades coletivas de discussão do Plano Metropolitano antes de sua conclusão foram as reuniões do Conselho Consultivo e dos Comitês Estadual e Municipal, além de uma última “reunião de integração” no dia 14 de março de 2018, quando houve a apresentação da versão final dos PAP’s. A última ata disponível no



site do projeto, antes do período de preparação da Conferência Metropolitana (quando o Plano já estava finalizado, portanto), refere-se à “reunião de integração” realizada em 17 de agosto de 2017.

A estratégia participativa adotada pela Câmara Metropolitana e pelo Consórcio Quanta-Lerner esteve centrada na divulgação dos eventos junto aos entes municipais da RMRJ e a uma lista de contatos sobre a qual o Consórcio trabalhou, que reunia contatos da Casa Civil do Governo do Estado. A descentralização da discussão, entretanto, praticamente não ocorreu, reduzindo-se à realização de eventos em alguns dos municípios metropolitanos. Não havia agentes dinamizadores nestas regiões, para promoção de debates locais sobre os temas do plano, por exemplo. A concentração de eventos na capital – geralmente realizados em dias úteis, no período da tarde, ou da manhã, dificultou sobremaneira o envolvimento de cidadãos de outros municípios, de acordo com falas públicas de participantes durante o processo, e, principalmente, no período de preparação para as Conferências, como será visto adiante. Redundando em fortes críticas por parte de alguns movimentos sociais da periferia metropolitana.

A última etapa participativa do Plano consistiu na realização de 10 “Pré-Conferências Metropolitanas”, já no ano de 2018, com o objetivo de eleger um conjunto de 150 delegados/as para participação na Conferência Metropolitana (marcada para o mês de maio/2018), na qual seriam eleitos os representantes da sociedade civil no Fórum de Acompanhamento do PEDUI da RMRJ, de acordo com o Decreto n. 46.294/2018. Este Fórum precederia a futura constituição do Conselho Consultivo da RMRJ, a ser instituído por meio da legislação que tramitava na ALERJ desde o ano de 2015.

As Pré-Conferências foram organizadas a partir de um critério regional, buscando reunir lideranças sociais de municípios próximos, já que seriam 10 eventos, para um conjunto de 21 municípios<sup>18</sup>, e envolveram, em média, 60 pessoas por encontro. Durante os eventos, eram apresentados alguns dos resultados do processo de elaboração do PEDUI e os participantes eram convidados a votar, cada

---

18 Os encontros ocorreram nos municípios de Niterói, São Gonçalo, São João de Meriti (envolvendo Nilópolis, Belford Roxo e Mesquita), Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Itaboraí (envolvendo Maricá, Tanguá e Rio Bonito), Rio de Janeiro, Guapimirim (envolvendo Magé e Cachoeiras de Macacu), Queimados (envolvendo Japeri e Paracambi), Santa Cruz (envolvendo a Zona Oeste de capital, Itaguaí e Seropédica).

um, em até 5 (dentre as cerca de 150 propostas técnicas elaboradas no Programa de Ações Prioritárias). As cinco propostas mais votadas em cada Pré-Conferência (totalizando, portanto, 50) foram levadas à Conferência Metropolitana, que elegeria, então, as 12 propostas prioritárias para a RMRJ. Cada Pré-Conferência elegeria, também, até 15 delegados/as para participação na Conferência Metropolitana, e estes/as delegados/as fariam a eleição das 12 propostas prioritárias para a RMRJ, e que passaram a constar do PEDUI.

A Conferência Metropolitana reuniu, assim, cerca de 150 pessoas em Niterói, no final do mês de maio/2018, e elegeu os 18 representantes da sociedade civil para o recém-criado Fórum de Acompanhamento do PDUI, incluindo membros de ONGs, movimentos sociais e sindicatos. Trata-se de fenômeno significativo e que poderia demonstrar que o tema atrai mais do que muitas vezes a literatura considera (Lacerda e Ribeiro, 2014, p. 194), em que pese a falta de “costume” com a atuação da sociedade civil para discussão em escala metropolitana (OLIVEIRA E COSTA, 2018, P. 548). Apesar de ser, muitas vezes, uma discussão “para iniciados” na área de gestão pública ou planejamento, as experiências individuais e coletivas representadas pelos participantes torna evidente a ampla gama de interessados no desenvolvimento da RMRJ.

Não foi possível fazer uma análise mais próxima das opiniões dos gestores públicos envolvidos diretamente com o tema, mas os técnicos entrevistados apontam que há um reconhecimento por parte dos gestores de que o tema é complexo, e, por isso, muitas vezes preferem ausentar-se – pelo menos até entenderem mais claramente o quê podem angariar do ponto de vista de recursos e votos a partir desta discussão e das políticas que daí surjam. O arrastar da tramitação do projeto de lei que regulamentaria o tema da gestão e governança metropolitana na RMRJ, bem como suas 200 emendas demonstram o quanto o tema é sensível e diferentes interesses são mobilizados a partir do mesmo.

#### **4.6 Tramitação do projeto de lei da “governança metropolitana” na ALERJ**

Em 9 de setembro de 2015, o Projeto de Lei Complementar n. 10/2015 é recebido pela ALERJ, acompanhado pela Mensagem do Governador do Estado, Luiz Fernando de Souza “Pezão” (PMDB). Na mensagem o governador se refere brevemente aos “vícios” existentes na legislação que estava em vigor no estado (Lei Complementar n. 87/97), com referência à governança metropolitana, e remete à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a ADIN 1842, já comentada. A decisão do STF, publicada em Acórdão, superaria, portanto, os entraves anteriores, principalmente quanto ao tema da autonomia municipal, e permitiria a aprovação de uma legislação estadual que regule a gestão e a governança metropolitanas. De acordo com a Suprema Corte, ainda que os municípios tenham que fazer parte da região metropolitana compulsoriamente – já que a ALERJ é quem decide, por meio de Lei Estadual, a composição da Região – a autonomia estaria preservada pelo fato de que o município participa do colegiado metropolitano (Conselho Deliberativo) e de que o titular dos serviços de Saneamento (tema da ADIN em questão) em área metropolitana, não é o ente estadual, mas sim o colegiado metropolitano, que reúne os representantes dos municípios.

O Projeto de Lei Complementar, que foi apresentado em Regime de Urgência pelo Governador, caso não fosse votado até o final do período de 45 dias, “trancaria” a pauta da Assembleia Legislativa, e seria obrigatoriamente colocado em votação. A crítica à atitude do Governador – de solicitar urgência – a um projeto de impactos políticos tão significativos, e que afeta diretamente cerca de 75% da população do estado, foi muito grande, não apenas da oposição como da bancada governista. Não à toa, o Projeto de Lei teria que tramitar por 11 comissões da Casa, dada a relevância da matéria. Entretanto, após a “intervenção” do então presidente da Casa, Jorge Picciani (PMDB), o projeto passou pelas 11 comissões em um mesmo dia (30/03/2016), restando, então, espaço para a articulação política sobre sua votação ou não. Não obstante, foram propostas 200 emendas ao Projeto de Lei, ainda em março/2016.

No mês de junho de 2016, após mais uma tentativa de colocação do projeto em votação, por parte do Governo do Estado e da bancada governista, o Deputado

Eliomar Coelho (PSOL) apresentou a necessidade de realização de três audiências públicas prévias à votação. Com isto, o projeto foi retirado do Regime de Urgência, a partir de acordo entre a presidência da Casa e a oposição, capitaneada pelo mandato de Eliomar, que apontava a necessidade de prosseguir com os debates e obter maiores informações sobre o Projeto de Lei junto à Câmara Metropolitana e ao Consórcio Quanta-Lerner. De acordo com o Deputado Eliomar Coelho, em entrevista, o então presidente da Casa, Jorge Picciani (PMDB), propôs que o projeto fosse acompanhado por Eliomar na ALERJ, tendo em vista sua experiência com a temática urbana, em parceria com o Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro Jornalista Roberto Marinho, instalado na ALERJ. No entanto, de acordo com a análise do Deputado, a equipe do Fórum teria se concentrado apenas em ouvir e dar voz ao governo, buscando interlocução apenas com a Câmara Metropolitana do Governo do Estado e poucas instituições da sociedade civil, como a Casa Fluminense<sup>19</sup>, enquanto a proposta do mandato era fazer um estudo sobre o Projeto de Lei Complementar para que a discussão fosse ampliada aos diversos setores da sociedade envolvidos. Por isso elabora um documento (Mandato Eliomar Coelho, 2015), no qual faz uma análise crítica do conteúdo do PLC 10/2015 e apresenta um breve contexto do planejamento metropolitano no Rio de Janeiro até então. Abaixo seguem algumas de suas proposições:

- imediata retirada do regime de urgência ou devolução do PLC 10/2015 para o Poder Executivo;
- Instituir Comissão Especial com vistas à coordenação do debate e encaminhamento de proposições ao Poder Executivo, acerca de uma estrutura de governança metropolitana para o Estado do Rio de Janeiro;
- Realização de audiências públicas e recebimento de propostas da Sociedade Civil, das Comissões Permanentes da ALERJ, deputados e bancadas, em parceria com o Fórum de Desenvolvimento;
- Elaboração dos pareceres das Comissões Permanentes e o relatório final da Comissão Especial contendo as principais emendas e propostas ao projeto do governo (Mandato Eliomar Coelho, 2015).

A Comissão Especial, ao final, não foi instalada, porém, algumas audiências públicas foram realizadas, sendo a primeira delas no dia 6 de julho de 2016.

A discussão no Legislativo estadual envolveu poucos deputados (pelo menos nas discussões públicas em Plenário e nas Comissões), apesar da grande

---

19 Associação civil dedicada à incidência em temas afeitos ao debate metropolitano na RMRJ.

quantidade de emendas apresentadas. Nas discussões, percebe-se que deputados que apresentaram emendas e alegavam falta de informações sobre o Projeto de Lei e suas consequências, não estiveram presentes nas audiências públicas. Ainda assim, a ALERJ tem um papel fundamental na discussão nacional sobre a gestão e governança metropolitanas, uma vez que nesta Casa foi aprovada a Lei Complementar n. 87/1997, que teve como consequência a ADIN 1842 (cujo Acórdão orienta atualmente as diretrizes de governança em regiões metropolitanas de todo o país).

O PLC 10/2015 gerou muita polêmica no legislativo fluminense, uma vez que foi apresentado em Regime de Urgência, e propôs alterações na governança da região que abriga 75% da população (e, aproximadamente a mesma proporção de eleitores) do estado. A maior parte dos deputados foi pega de surpresa, já que o Projeto de Lei Complementar foi elaborado, em sua substância, pela Câmara Metropolitana e pela Procuradoria do Estado.

Em junho de 2016 (alguns dias antes da primeira audiência), houve um debate, promovido pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro “Jornalista Roberto Marinho”, que buscou tratar mais diretamente do PEDUI na ALERJ, com foco no diagnóstico (apresentado pelo Consórcio que já vinha elaborando o Plano), assim como na “visão de futuro” da metrópole para o ano de 2040. Houve apresentações do Diretor da Câmara Metropolitana, Vicente Loureiro, e do Coordenador Técnico do Consórcio Quanta-Lerner, Alexandre Weber, além de deputados que fizeram parte da Mesa-Diretora do evento. No entanto, o foco dos debates sobre o Plano acabou sendo alterado, tendo em vista as ameaças recentes de privatização da CEDAE e a longa resistência dos trabalhadores da empresa (apoiados por outros setores da sociedade) a este processo, o que levou a que o evento dedicasse grande parte de seus momentos de debate ao tema do saneamento, e à influência da discussão sobre a RMRJ para o serviço de saneamento e a atuação da CEDAE na região.

Na primeira audiência pública, realizada no dia 6 de julho de 2016, no âmbito do Fórum Permanente de Desenvolvimento, e presidida pelo Deputado Edson Albertassi (PMDB), com o título de “Modelando a Governança da Metrópole”, foram recebidos como convidados o Diretor da Câmara Metropolitana, Vicente Loureiro, o Presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, Paulo Protásio, o

Procurador do Estado, Rodrigo Mascarenhas, o Diretor-Executivo da Associação Casa Fluminense, Henrique Silveira e o Vice-Presidente do Clube de Engenharia, Márcio Fortes, além de ter contado com a presença de cerca de 10 deputados. Na semana seguinte, no dia 12 de julho, o mesmo Fórum realizou a segunda audiência pública sobre o PLC 10/2015, presidida pela Deputada Martha Rocha, sob o título de “Modelando a Governança da Metrópole – Diálogo e Participação”, e contou, mais uma vez, com apresentações de Vicente Loureiro e Henrique Silveira, além da presença, na mesa de convidados, de representantes dos municípios de Magé e São Gonçalo, e do prefeito de Paracambi. Estas audiências foram pautadas tanto pelo Deputado Eliomar Coelho, que demandou a realização dos eventos em várias ocasiões, como também do Deputado Paulo Ramos (PDT), que esteve presente ativamente em todas as discussões e sugeriu, em uma sessão plenária ainda em março de 2016, a realização das audiências por meio do Fórum de Desenvolvimento.

A participação ativa do Deputado Paulo Ramos nas discussões do PLC 10/2015 vem conjugada à sua militância na oposição à privatização da CEDAE, e com ele estiveram presentes, em todas as sessões, dezenas de funcionários da empresa e diretores do Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Saneamento Público e Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (SINTSAMA-RJ). Este grupo, fortemente mobilizado, direcionou a discussão do PEDUI e da Governança Metropolitana para a pauta da CEDAE e do serviço de saneamento na Região Metropolitana, que de acordo com diversas falas, seria “a joia da Coroa” da empresa estatal, já que geraria a maior parte da receita da empresa, e permitiria, assim, a oferta de serviços em regiões com menor arrecadação, como o Noroeste do estado, por meio do subsídio cruzado. A discussão promovida pelos trabalhadores é que o arranjo metropolitano proposto, poderia incluir a garantia de que a empresa pública deve ser a concessionária atuante na área metropolitana, dificultando, assim, que municípios, individualmente, possam fazer concessões de serviços de água e esgoto, como já o fazem Niterói, São João do Meriti, e parte da capital (onde há uma concessão dos serviços de coleta e tratamento de esgoto na Área de Planejamento 5, na Zona Oeste no município). Da mesma maneira, avaliam que o Governo do Estado e o Município do Rio teriam um peso muito grande nas votações do

Conselho Deliberativo, de acordo com o PLC 10/2015, e pedem a revisão da ponderação dos votos.

O grupo também reivindica como fruto de sua mobilização a impetração da ADIN 1842, que teria sido parte de uma estratégia, ainda no ano de 1998, de frear as intenções do Governo do Estado, de privatizar a CEDAE, por meio do questionamento da titularidade do governo estadual quanto aos serviços de saneamento. Em todos os três eventos o grupo fez diversas falas e ocupou a maior parte do tempo de microfone aberto com colocações que apontavam a centralidade do tema do saneamento e sua importância para a população, assim como promoviam a defesa de que a CEDAE permanecesse estatal e tivesse sua atuação garantida nos municípios onde já se faz presente.

Portanto, peço aos deputados desta Casa (...) que incluam uma Emenda que garanta a Cedae continuar operando os municípios onde ela já tem contrato, que seja precário ou não, e onde ela já realizou investimentos pesados (...) (ALERJ, 2016).

A série de audiências públicas que se seguiram (no total de três realizadas) mobilizou segmentos da sociedade civil e contribuiu para que o tema permanecesse em discussão na ALERJ, impedindo decisões apressadas ou grandes modificações no escopo da RMRJ. A “pausa”, entretanto, durou cerca de dois anos, já que tratava-se de tema complexo e a crise tomou conta do panorama político do estado enquanto o governador se licenciava para tratamento médico. Francisco Dornelles (PP), então governador em exercício, não possuía a mesma liderança junto aos prefeitos e deputados que o governador Pezão, e não pode então, dar andamento a esta agenda na ALERJ. Dornelles teve, antes, que assinar o decreto de Calamidade Pública, como uma maneira de manter os serviços do Estado durante os Jogos Olímpicos (junho de 2016) e no período seguinte. O Decreto, que “estabelece o Estado de Calamidade Pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro” é de 17 de junho de 2016, e a Lei Estadual 2.150/2016 foi aprovada em 1. de novembro do mesmo ano.

#### **4.7 Sobre a crise e a aprovação do PLC 010/2015 (Lei Complementar n. 184/2018)**

A crise econômica e política vivida pelo país repercutiu fortemente no estado do Rio de Janeiro, talvez muito mais do que em outros estados da federação. Além dos efeitos mais diretos sobre o processo de elaboração do PEDUI, uma série de outras medidas foram determinantes para compreender a trajetória do Plano neste período. Difícil estabelecer uma linha de início da crise no nível federal, já que a diminuição do crescimento econômico do país vem desde o ano de 2014. A situação, no entanto, se agrava ao unirmos os efeitos da Operação Lava-Jato, que investigou e condenou diversos políticos, empresários e funcionários de empresas públicas por crimes ligados à corrupção, ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, que foi afastada do cargo no dia 12 de maio de 2016, tendo seu mandato cassado em 31 de agosto do mesmo ano.

O estado do Rio de Janeiro não apenas abriga a sede e a maior parte das operações da Petrobrás, que foi uma das empresas mais devassadas pela investigação comandada pelo então juiz Sérgio Moro, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4, com sede em Curitiba-PR), como também esteve no centro da dinâmica política do processo de cassação da presidente. É de conhecimento público que o processo de *impeachment* somente foi votado na Câmara porque o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) era o presidente da Casa, e estava descontente com o partido da presidente (PT), que poucos dias antes havia votado pela admissibilidade de processo contra o mesmo na Comissão de Ética da Câmara de Deputados Federal (GÓIS, 2017). No dia 12 de setembro de 2016, quatro meses após o *impeachment*, portanto, Eduardo Cunha tem seu mandato de Deputado Federal cassado, e é preso no dia 19 de outubro do mesmo ano, sendo condenado em março de 2017 a 15 anos de prisão. Quem substituiu Eduardo Cunha na presidência da Câmara foi Rodrigo Maia (PMDB-RJ), filho do ex-prefeito (por três mandatos) do Rio de Janeiro, Cesar Maia (DEM-RJ).

Com esta convulsão de eventos políticos, a crise econômica nacional repercutiu de maneira avassaladora no estado. Sendo o maior produtor de petróleo



do país (com cerca de 75% da produção nacional), a economia do estado do Rio de Janeiro está muito atrelada ao setor, assim como aos *royalties* derivados da exploração mineral. Neste cenário de incertezas e paralisação de investimentos e de grandes projetos executados por empreiteiras investigadas, a queda vertiginosa no preço do barril de petróleo (principal fonte de arrecadação do estado do Rio de Janeiro) foi o estopim da maior crise econômica da história recente do estado. Apenas como exemplo, o preço do barril de petróleo saiu de um patamar de US\$105 dólares em julho de 2013 e alcançou cerca de US\$30 dólares em janeiro de 2016 (menor patamar desde 2004). Com isto, a arrecadação de ICMS do estado caiu 9,6% entre 2014 e 2015 e cerca de 10% entre 2015 e 2016. Associada a uma série de outros fatores decorrentes da concentração e dependência do estado da economia do petróleo, a opção da gestão pública foi pedir socorro ao governo federal, e o decreto de calamidade pública mencionado (depois aprovado pela ALERJ) foi apenas o começo deste processo.

Vale lembrar que o Rio de Janeiro (a capital) foi a sede de uma série de “megaeventos” de porte internacional desde o ano de 2011, com os Jogos Mundiais Militares, seguido da Conferência Rio + 20, das Nações Unidas, em 2012, da Jornada Mundial da Juventude e da Copa das Confederações em 2013, da Copa do Mundo de Futebol em 2014, e dos Jogos Olímpicos em 2016. Somente os gastos associados direta ou indiretamente às Olimpíadas foram contabilizados em cerca de R\$18 bilhões de reais ao poder público (o custo total teria sido de cerca de R\$41 bilhões), de acordo com a “Matriz de Responsabilidade” divulgada pela Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) em junho de 2017 (FILIPO, 2017). Estes investimentos foram compartilhados entre Município, Estado e União, mas investimentos vultosos como a Linha 4 do metrô ou a reforma do estádio do Maracanã, por exemplo, foram realizados com verbas apenas do Governo do Estado, ou empréstimos por meio deste. Os efeitos destes grandes eventos, ou “megaeventos”, como ficaram conhecidos, foram avassaladores, e projetos urbanos de grande impacto foram realizados em nome do “grande momento” que a cidade do Rio de Janeiro vivia. Além de obras de infraestrutura, que foram financiadas pelo governo federal, como investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ou do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), as políticas sociais do estado também passaram por mudanças e receberam muitos recursos neste

período (que vinha desde, pelo menos, o ano de 2009, quando foi anunciado o resultado da escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016).

Na esteira destes grandes investimentos estatais, uma série de denúncias de violações de direitos humanos foram realizada por movimentos sociais e ativistas reunidos em torno do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, que promoveu diversas manifestações e atos públicos, além da publicação do Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro (COMITÊ POPULAR, 2012). No documento são relatados os efeitos das ações do Estado a partir dos “megaeventos” sobre a população da mais pobre da cidade, do ponto de vista dos direitos humanos à habitação, ao saneamento, à segurança pública, à mobilidade, ao trabalho, ao esporte, à informação e à participação. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também é responsabilizado no documento por estas violações, uma vez que tem papel de destaque enquanto principal agente financeiro das obras e projetos realizados na época.

Ainda sobre os novos rumos que as políticas públicas tomaram desde 2009 no estado do Rio de Janeiro, principalmente na capital e área metropolitana, há de se destacar que neste momento a orientação da política de segurança pública do estado foi direcionada ao projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), que visava o controle territorial em favelas e bairros populares por parte da Polícia Militar, principalmente no eixo da Zona Sul, Centro, entorno do Maracanã e Barra da Tijuca – locais predominantes no interesse turístico e eixos no quais seriam realizados alguns destes grandes eventos – todos na capital. A única UPP instalada na Baixada Fluminense, fora da capital, portanto, foi a UPP Mangueirinha, em Duque de Caxias, em 2014, apesar dos índices de violência e letalidade na Baixada Fluminense terem subido drasticamente após o início das UPPs na capital. Especialistas apontam que a dinâmica dos grupos criminosos teria levado à migração de muitos agentes criminosos que viviam em favelas da capital à Baixada Fluminense e ao Norte do estado e Região dos Lagos, após o início da implantação das UPPs (MIAGUSKO, 2016), promovendo, portanto, mudanças na dinâmica criminal no estado do Rio de Janeiro, e mesmo em outros estados do país.

Por este motivo, em diversos eventos do processo participativo a questão da segurança pública era cobrada como um “tema metropolitano” sobre o qual a

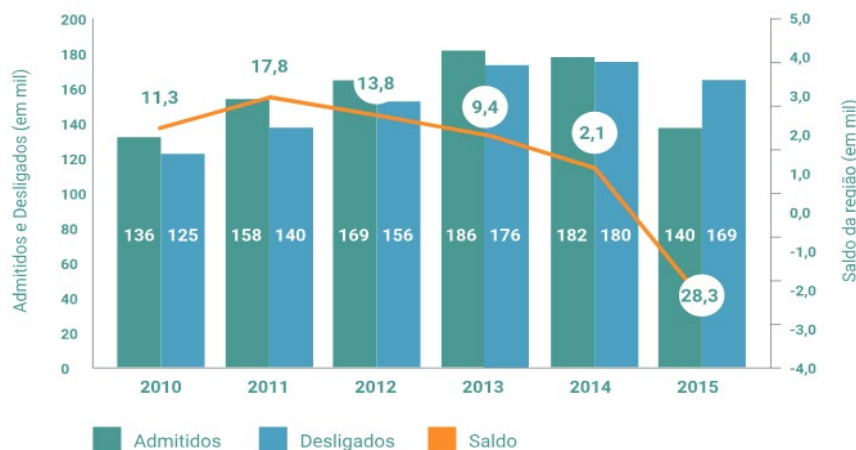
governança metropolitana e o Plano deveriam tratar. Entretanto, de acordo com o Procurador do Estado do Rio de Janeiro Rodrigo Mascarenhas, em audiência pública na ALERJ,

(...) o Projeto de Lei que cria uma Região Metropolitana não pode incluir matérias tratadas por outros dispositivos da Constituição ou dispositivos que já deixam claro quem é o responsável. No caso da segurança pública está muito claro que o responsável é o Estado, com pouquíssimas exceções em relação à União (...) (ALERJ, 2016).

Desta maneira, o tema não teve espaço de discussão no processo de elaboração do Plano, ainda que seja uma variável considerada (taxa de homicídios, por 100 mil habitantes) para a delimitação das chamadas Zonas de Interesse Metropolitano (ZIM's).

Efeitos diretos da crise recente sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro também se encontram no desenvolvimento econômico e no cancelamento de projetos como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), que era um dos projetos âncora do desenvolvimento metropolitano. As estimativas davam conta de uma previsão de 200 mil empregos diretos e indiretos gerados por aquele que seria um Polo Petroquímico, no qual seria realizado desde o refino até o processamento da chamada terceira geração do petróleo (bens de consumo final), como ceras, tintas e outros produtos que usam derivados de petróleo em sua composição. A expectativa era de que mais de 300 empresas se instalassem na região de Itaboraí, na região Leste da área metropolitana. Esta grande expectativa gerou especulação imobiliária na região, além de um grande afluxo de trabalhadores, que com o cancelamento do Polo Petroquímico, perderam o emprego, ou, em muitos casos, a esperança de um emprego. Atualmente, o COMPERJ está tendo suas obras retomadas, já não como Polo Petroquímico, senão como refinaria e unidade de produção de gás natural, o que diminui significativamente seu efeito de alimentação da cadeia produtiva do petróleo e gás, redundando em redução das contratações e desaquecimento do mercado de trabalho na região, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1- Admitidos, demitidos e saldo de contratações – Leste Fluminense (2010-15)



Fonte: SEBRAE, 2016, com dados do CAGED/MTPS

A indústria naval também foi um setor que apresentou grande dinamismo e no qual foram realizados investimentos no período recente (com a expectativa de aumento da demanda por navios e plataformas por parte da PETROBRAS, tendo em vista a exploração da camada Pré-Sal), entretanto, a expectativa não se confirmou, tendo em vista a retração dos investimentos da empresa por conta da Operação Lava-Jato, que condenou executivos da empresa e comprovou fraudes bilionárias na estatal. O gráfico 1 apresenta o saldo de quase 30 mil empregos perdidos pela região Leste Fluminense no ano de 2015. Destes, 13 mil foram no município de Itaboraí (onde está a área do COMPERJ), e outros 8 mil, em Niterói (onde há um polo da indústria naval, com diversas empresas).

Efeitos secundários, como o aumento do número de domicílios em assentamentos precários na região do COMPERJ, e principalmente no município de Itaboraí também são elucidativos da expectativa e do poder de atração populacional do empreendimento: de acordo com estudo realizado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em contrato com o Consórcio dos Municípios do Leste Fluminense (CONLESTE), o Escritório Regional da ONU-Habitat e a PETROBRAS, houve um aumento de cerca de 37% no número de domicílios em assentamentos informais entre os anos de 2000 e 2011 nos municípios influenciados pelo COMPERJ, enquanto no município de Itaboraí, a taxa de crescimento foi de 76% (Universidade Federal Fluminense *et al* , 2013) Alguns destes dados foram considerados para a definição de cenários e elaboração de propostas para o PEDUI.

Com todos os acontecimentos políticos, judiciais, esportivos (Olimpíadas) e a crise econômica aprofundada no ano de 2016, o estado demorou a voltar a falar do tema metropolitano. Enquanto isso, o processo de elaboração do PEDUI seguiu, e os acordos políticos em torno das 200 emendas apresentadas ao projeto de lei apresentado em 2015, sobre a gestão e a “governança” da RMRJ também. Com isto já nos últimos dias do governo de Luiz Fernando Pezão (19 de dezembro de 2018) o PL 010/2015 teve, finalmente, seu substitutivo aprovado pela ALERJ. No dia 28 de dezembro de 2018 foi publicada no Diário Oficial do estado a Lei Complementar 184/2018, que rege o funcionamento e as políticas públicas que devem ser tratadas em âmbito metropolitano na RMRJ.

A lei cria o Instituto Rio Metrópole, uma autarquia que daria sequência ao trabalho realizado pela Câmara Metropolitana, e, de certa maneira, pela FUNDREM. Com uma pretensão institucional muito menor, assim como seu quadro de funcionários, o Instituto teria a fun o de realizar a secretaria-executiva do Conselho Deliberativo da RMRJ. A lei complementar criaria ainda o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o Conselho Consultivo da RMRJ, e elenca as seguintes fun es públicas de interesse comum: ordenamento territorial metropolitano (uso do solo); saneamento básico, incluindo água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem; mobilidade urbana metropolitana; combate aos efeitos das mudanças climáticas; obras e serviços de comunica o digital, respeitadas as competências da União sobre o tema; sustentabilidade ambiental das Baías da Guanabara e Sepetiba; planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da RMRJ; habita o; desenvolvimento econômico e social, gera o e distribui o de renda; infraestrutura.

Com isto, percebe-se que ao longo dos 3 anos de tramita o do projeto de lei na ALERJ, o conjunto de 200 emendas adicionou uma série de fun es públicas de interesse comum em nível metropolitano. Isso se deve, em parte, ao desejo de participa o do/as deputados/as no tema, ainda que muitos deles não tivessem uma compreensão mais ampla e estratégica do tema metropolitano. Ao mesmo tempo, a estratégia de complexificar tanto a legisla o pode servir para que ela seja ignorada, como tantas leis existentes no Brasil.

Por mais que esteja fora do período de análise desta pesquisa,   importante apontar que a atual gestão do governo estadual vem manejando a legisla o e a

operacionalização da gestão metropolitana de maneira bastante discricionária. Isso vem se dando tanto na questão da participação, com o cancelamento do resultado da Conferência Metropolitana, realizada em 2018 na qual foram eleitos representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo, e consequente criação de um outro conselho consultivo, com pessoas nomeadas diretamente pelo Governador<sup>20</sup>, quanto nas decisões mais correntes sobre temas que constam da legislação, mas que vêm sendo tratados ao largo do Instituto Rio Metrópole ou do Conselho Deliberativo.

O tema mais tratado pelo governo estadual em âmbito metropolitano vem sendo a questão do saneamento, tanto pela recente legisla o federal que estimula a privatiza o dos serviços de água e esgoto, quanto pelo peso que este tema teve na regulamenta o das regiões metropolitanas em nível nacional (trata-se do tema que gerou a ADIN 1842 e a decisão do Supremo Tribunal Federal que determina que o colegiado metropolitano   quem tem a autoridade para decidir sobre ele).

---

20 <https://casafluminense.org.br/governador-exclui-representantes-da-sociedade-civil-do-conselho-consultivo-da-camara-metropolitana/>

## **5 Em busca da cidadania metropolitana: ações da sociedade civil e reconhecimento da metrópole fluminense**

A fragmentação institucional do tema metropolitano após a extinção da FUNDREM diminuiu o espaço desta discussão na agenda política e na mídia, o que não quer dizer, entretanto, que ações neste sentido deixassem de ser tomadas. Como mostrado no capítulo anterior, diversos projetos, planos e burocracias tiveram em algum momento, desde 1989, a incumbência de tratar do tema metropolitano no Rio de Janeiro. O caso das políticas de saneamento e das grandes obras realizadas na Baixada Fluminense são exemplo disso, sendo impossível apontar aqui se foram efetivas ou não.

O espaço ocupado (e protagonizado, muitas vezes), pela sociedade civil, na reivindicação de uma “perspectiva metropolitana”, ou, ao menos, do fortalecimento de regionalidades supramunicipais, como “Baixada Fluminense”, ou “Leste Metropolitano” é um fenômeno analiticamente relevante no interior do movimento de reposicionamento escalar das políticas e das ações públicas, estatais ou não - identificado por meio de algumas iniciativas, como o Consórcios Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (COMLESTE), a criação de uma unidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro na Baixada Fluminense (Faculdade de Educação da Baixada Fluminense – FEBF/UERJ), dos grandes projetos de urbanização e saneamento, como Baixada Viva/Nova Baixada, ou de espaços da sociedade civil, como o Fórum Grita Baixada ou os Fóruns Rio, organizados pela Casa Fluminense, entre outros, que possuem grande ancoragem territorial combinada com ações que se espalham por diversos municípios da periferia metropolitana.

Do ponto de vista cronológico e de desenvolvimento de um processo de planejamento integrado da RMRJ, o período de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI) da RMRJ, concluído em 2018, representaria a camada mais recente do conjunto de ações metropolitanas, do ponto de vista institucional.

Historicamente há um reconhecimento socialmente compartilhado da existência de “regiões” no interior da metrópole do Rio de Janeiro, e mais especificamente, em sua periferia, a partir de expressões como “Baixada Fluminense”, ou, mais recentemente, “Leste Metropolitano”, como apontado no capítulo 2. Estas novas formas de caracterizar arranjos territoriais correspondem a uma nova visão geográfica em relação à concepção mais *morfológica* presente na antiga expressão de “Baixada da Guanabara” – equivalente, por exemplo, ao *Planalto Paulista*, onde está localizada a região metropolitana de São Paulo.

O alcance de cada uma destas regionalizações, entretanto, varia bastante tanto de acordo com a percepção de moradores quanto do ponto de vista institucional. Tanto a *Baixada* quanto o *Leste* podem variar enormemente em extensão a depender do informante, conforme apontado no capítulo 2. No entanto, a marca comum desta identidade seria a “exclusão” vivenciada por seus moradores, do ponto de vista do acesso a bens e serviços públicos de qualidade (Alves, 1994, p. 7), uma vez que trata-se de regiões periféricas em relação à capital, que historicamente concentra de maneira bastante desproporcional os recursos econômicos e políticos no estado do Rio de Janeiro.

Estas regiões sempre foram vistas como “áreas de atuação” de grupos políticos e outros grupos de interesse legais e ilegais, violentos ou não, desde, pelo menos o século XIX, vide o interesse despertado pelas obras de drenagem e saneamento da Baixada Fluminense em grupos econômicos nas primeiras décadas do século XX e as relações de disputa e coordenação entre grupos políticos pelo controle eleitoral (e da violência) na região contemporaneamente, conforme apontado por Alves (2005, p. 116):

Após a primeira metade dos anos 90, conviviam na Baixada diferentes projetos políticos que se aproximavam, conforme inúmeras denúncias, tanto pelo clientelismo como pelas formas ilegais de ação: os Abraão David, com a eficiente fusão da contravenção com o carnaval e com o clientelismo político; o grupo comandado por Raunheitti, distribuindo vagas em escolas e creches, e oferecendo consultas e operações médicas gratuitas, tudo financiado pelas irregulares subvenções sociais do Congresso; Zito e Joca, combinando favor e medo, numa reedição moderna e situacionista do “homem da capa preta”. O brizolismo sobrevivía, embora muito mais como estratégia eleitoral e política de um prefeito, o Neca, em Nilópolis, do que como força política de resistência. A grande fragilidade ficava por conta do Partido dos Trabalhadores, movimentos sociais e CEB's, ainda com seu único vereador na Baixada, por Nova Iguaçu, sem os dois deputados estaduais que não se reelegeram e sem a mesma força mobilizadora dos anos 80 (ALVES, 2005, P. 116).



Se por um lado, a política institucional encontra-se sequestrada, em grande parte, por grupos de poder associados a diversas dinâmicas ilegais e distanciadas dos valores democráticos, é na Baixada que, ao mesmo tempo, surgem fenômenos populares de participação política e uma trajetória de luta social bastante densa.

Movimentos populares de saúde e saneamento, após o período de luta pela terra e grandes conflitos fundiários nos anos 1970 e 1980, são exemplos de mobilização social na busca do fortalecimento de políticas públicas, com base no histórico de mobilização das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e na trajetória de defesa dos direitos humanos liderada por Dom Adriano Hipólito<sup>21</sup> nos anos 1970 a partir da Diocese de Nova Iguaçu. Este movimento, que tem por base as CEBs, e se irradia por meio da Cáritas Diocesana e da formação de diversos movimentos associativos comunitários na região, como o Movimento de Amigos de Bairro (MAB) em Nova Iguaçu, a Federação das Associações de Moradores de São João de Meriti (ABM), e a Federação das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB) alcançam um papel importante na história da democracia brasileira em um momento de repressão política, de ausência de partidos políticos, intervenção nos sindicatos e asfixia da participação institucional, no final da década de 1970 (SILVA, 1993).

O Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense, fundado em 1984, é um exemplo de mobilização que articula diversas das entidades aqui mencionadas em torno da temática do saneamento ambiental a partir de um território senão diretamente metropolitano, pelo menos, supramunicipal, ou “da Baixada”. Assessorado pelo trabalho técnico da organização da sociedade civil FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional), o comitê passou por diferentes composições ao longo dos últimos 30 anos, mas sempre se manteve como uma referência regional no trato de questões de cidadania e participação social. Desde então o comitê esteve em interlocução com o governo (principalmente em nível estadual, mas também com governo federal e governos locais) acompanhando e realizando incidência sobre os projetos e programas de

---

<sup>21</sup> Dom Adriano Hypolito, sergipano, foi bispo na Diocese de Nova Iguaçu entre 1966 e 1994, e foi um dos poucos bispos a se colocar na linha de frente contra os atentados da Ditadura aos direitos humanos. Na baixada, abrigou perseguidos políticos e apoiou na articulação dos movimentos associativos de moradores da região. No dia 22 de setembro de 1976, Dom Adriano foi espancado e abandonado despido e com o corpo pintado de vermelho num matagal no bairro de Jacarepaguá, na capital. Seu carro foi levado, em seguida, até as proximidades da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), na Glória, e destruído numa explosão.

saneamento na região, que como se sabe, não se restringe à construção de estruturas para distribuição de água e coleta de esgoto, e muitas vezes implicam em remoções e reassentamento de populações que vivem em áreas de preservação permanente, além de questões de urbanização, coleta de resíduos sólidos e meio ambiente.

(...)no local de intervenção do Comitê de Saneamento, a Baixada Fluminense, é um espaço metropolitano marcado por enormes desigualdades sociais, típicas de um espaço periférico, de baixo padrão o acesso a bens e serviços urbanos. Essa precariedade das condições de vida é um dos elementos que vão marcar os movimentos sociais urbanos que aí surgem e que vão exercer um papel de grande relevância nos embates políticos da região (PORTO, 2003, p. 69).

A interlocução do Comitê com o Estado inicia-se, assim, ainda nos anos 1980, com o *Projeto Especial de Saneamento para Baixada Fluminense e São Gonçalo*, durante a primeira gestão Brizola (1983 a 1987), e ganha dimensões mais amplas quando o comitê promove, em 1986, um debate com os candidatos ao governo do estado nas eleições daquele ano (realizado em parceria com a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, no município de Nova Iguaçu). As chuvas de 1988 e o projeto Reconstrução Rio, financiado pelo Banco Mundial e coordenado pelo governo do estado do Rio de Janeiro (a Caixa Econômica Federal era o agente financeiro do programa), deram sequência ao diálogo entre comitê e diferentes esferas da gestão pública, levando inclusive a uma marcha a Brasília com dezenas de ônibus para pressionar pela liberação do empréstimo do Banco Mundial. Desta forma, com variações quanto ao efetivo espaço de diálogo existente entre comitê e gestão pública (bem como ao escopo dos projetos de saneamento, como bem apresentam Porto (2003) e Britto e QuintsIr (2020), seguiram-se as demais ações do poder público na região na área de infraestrutura/saneamento, como o Programa Nova Baixada / Baixada Viva, Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, Projeto Iguaçu, entre outros mencionados no capítulo 4.

Paralelamente aos movimentos sociais mobilizados em torno das questões do saneamento, saúde e infraestrutura urbana, na Baixada Fluminense também se concentram uma série de coletivos, movimentos, saraus e outras formas de criação e representação artística. Apesar das dificuldades de deslocamentos entre os municípios, devido ao privilégio do transporte em direção ao Centro da capital, havia

uma espécie de circuito cultural que proporcionava encontros e ações em comum entre personagens de diferentes municípios, como as atividades promovidas pelo Enraizados, em Nova Iguaçu, a Praça do Emancipador, em Duque de Caxias, entre outros locais de encontro e realização de atividades culturais.

De maneira complementar, a Baixada é entendida por alguns, como o produtor cultural e escritor Heraldo HB, como uma síntese do Brasil, por reunir uma série de práticas culturais e sociais que caracterizam o país.

A Baixada é uma das principais usinas da cultura no Brasil, e os motivos são simples: o fato de ser um local de encontro de diversos lugares do Brasil, o fato de ter uma elite exatamente como a elite do Brasil... eu sempre falo que a Baixada é uma [foto] 3x4 do Brasil por causa disso. Uma elite que explora impiedosamente a região e não mora aqui. Mora na Barra [da Tijuca, bairro nobre do Rio de Janeiro], na Zona Sul [também da capital]. E há uma concentração de renda absurda ! (...) (entrevista com Heraldo HB).

Fenômenos culturais como o tema da *negritude*, que ganham crescente notoriedade nas discussões acadêmicas e na opinião pública, seriam uma questão experienciada há décadas na região, por meio do auto-reconhecimento da população às práticas ligadas à cultura afrobrasileira, como o candomblé e o samba, a tal ponto que, de acordo com o entrevistado, os municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo e São João de Meriti, reuniriam mais terreiros de candomblé do que todo o estado da Bahia (tradicionalmente reconhecido como o local de origem destes fenômenos socioculturais no Brasil). Informação confirmada por artigo publicado pela pesquisadora Andrea Nascimento, com dados do Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-brasileira (Cenarab):

De acordo com o levantamento feito pelo Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-Brasileira (Cenarab), a Baixada Fluminense tem 3,8 mil terreiros contra apenas 1,2 mil na área de Salvador e do Recôncavo Baiano, sendo mais provável que o número de centros da Baixada Fluminense seja duas vezes maior. A Baixada Fluminense é a Pequena África brasileira defende Beatriz Costa de 67 anos, a Mãe Beata de Iemanjá de um tradicional terreiro em Nova Iguaçu (NASCIMENTO, 2004, p. 360).

A região abriga e movimenta uma série de produções culturais tradicionais, como o carnaval, o samba, a capoeira, entre outras, tanto na Baixada quando no Leste Fluminense. Nestas regiões, há, assim, uma grande quantidade de produções culturais materiais e imateriais. Basta lembrar que foi no município de São Gonçalo, por exemplo, que foi oficialmente criada a Umbanda - religião reconhecida como genuinamente brasileira e que reúne elementos do espiritismo,

com o catolicismo e o candomblé, tão praticado nos vários municípios da RMRJ, e simbolizado por grandes sacerdotes, como a própria Mãe Beata de Iemanjá ou o lendário Joãozinho da Goméia.

Em que pese a profusão de práticas culturais disseminadas na região, tanto a Baixada quanto o Leste Metropolitano são identificados como "desertos" de políticas públicas na área cultural, uma vez que poucos municípios têm desenvolvido políticas públicas neste sentido, e o governo do estado não possui equipamentos de referência na região. Neste sentido, apesar da grande circulação de pessoas entre os municípios para a produção e consumo de cultura, não há um olhar integrado sobre o tema que pense e fomente as práticas culturais da região. Apesar de haver sido realizados "mapeamentos<sup>22</sup>" e outros levantamentos sobre a região, o passo seguinte, que seria o planejamento e implementação de políticas públicas de apoio, não foi dado.

Desde a década de 1990 e, principalmente, no início dos anos 2000, a violência urbana e, principalmente, os desaparecimentos e chacinas (promovidas principalmente por agentes de segurança do Estado), são fenômenos desencadeadores de mobilizações sociais de âmbito regional na Baixada Fluminense. É assim que nasce o "Fórum Reage Baixada" no ano de 2005, logo após uma grande chacina onde foram assassinados 29 jovens nos municípios de Nova Iguaçu e Queimados, em uma mesma noite, no dia 31 de março. Reunindo ativistas e organizações da Baixada que já atuavam na região, em diversos temas, principalmente Direitos Humanos, o Fórum buscava promover a denúncia do estado de "abandono" da região por parte do poder público, a partir da ideia de que a violência e este tipo de episódio seria uma evidência disso. Assim, o Fórum não promovia uma visão meramente voltada ao aumento da repressão policial na região, por exemplo.

De acordo com entrevista realizada com um dos participantes do Fórum à época, a expectativa era conferir a visibilidade da Baixada para além da região ou do estado, e inclusive, para fora do país, o que fez com que organizações "da capital" também se envolvessem, como o Instituto de Estudos da Religião (ISER), Viva Rio,

---

22 <https://oglobo.globo.com/cultura/mapa-cultural-vai-orientar-politicas-publicas-na-baixada-fluminense-12031166>

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) entre outras, que ajudaram a levar as denúncias a instâncias nacionais e internacionais.

Passado um momento de maior mobilização, entretanto, aos poucos o movimento foi arrefecendo, por questões internas e de visões distintas sobre como encaminhar as reivindicações locais, por parte dos segmentos da Igreja Católica envolvidos e de outros agentes sociais participantes. Tratava-se, na visão deste entrevistado, de uma articulação que era complexa pelo fato de reunir dois municípios, uma vez que em determinado momento, a mobilização local preferiu manter-se com este caráter, municipal, enquanto a organização do grupo visava alcançar a região de maneira mais ampla. A ausência de recursos para apoiar a mobilização em nível regional teria sido um dos aspectos a dificultar a mobilização na época, além de questões referentes à relação institucional entre os interlocutores do Estado e as instituições da sociedade civil, que desenvolviam um repertório próprio de performance no espaço público, nem sempre passível de recepção e acolhimento por parte do Estado.

Landim e Guariento (2010) fazem uma análise do funcionamento do Fórum Reage Baixada e de suas relações com o Estado em seu breve período de existência (abril de 2005 a dezembro de 2006), e identificam cerca de 200 organizações participantes (algumas de maneira pontual) de pelo menos uma das 24 reuniões analisadas pelas autoras. Trata-se, portanto, de um fenômeno que, se não é novo em si (já que dezenas ou centenas de organizações já atuavam na região em diferentes temas de política públicas desde a década de 1970), contribuiu para a ampliação dos espaços de atuação (e em muitos casos, para o surgimento) de um conjunto de organizações que atuavam em nível local, ou a partir de uma demanda pontual, e que são projetadas a espaços de interlocução mais amplos.

No ano de 2012 uma outra iniciativa da sociedade civil reuniria organizações e mobilizaria diferentes instâncias governamentais para tratar do mesmo problema já abordado pelo Fórum Reage Baixada: a violência e as violações de direitos humanos na região. O "Fórum Grita Baixada" surge também após duas chacinas, nos municípios de Mesquita (6 mortos) e de Japeri (4 mortos), e mobiliza um conjunto de organizações da região. Algumas delas haviam participado do Reage Baixada, como o Centro de Direitos Humanos da Diocese de Nova Iguaçu, algumas igrejas evangélicas, Viva Rio, e outras organizações locais dos diferentes municípios

da Baixada. Desta vez, se consegue um apoio financeiro de uma organização de cooperação internacional católica da Alemanha para estruturar uma secretaria e apoiar na realização de uma série de ações, como a produção de um relatório ("Um Brasil dentro do Brasil pede socorro"), manifestações, ações públicas de rua na época das Olimpíadas, audiências públicas, além de um filme sobre a violência de Estado na região ("Nossos mortos têm voz", produzido pela Quiprocó Filmes, dirigido por Fernando Sousa e Gabriel Barbosa) e já exibido em diversos países, além de premiado em festivais.

No relatório, o componente da inserção metropolitana da Baixada Fluminense é elemento de destaque ao contextualizar o território de análise, e reforça a importância sociopolítica e demográfica da região dentro da RMRJ, já que cerca de um terço de sua população vive nos 13 municípios da Baixada Fluminense.

Desta forma, articulações da sociedade vão se encontrando por meio do discurso sobre o metropolitano ou pelo menos instrumentalizando esta escala de análise para suas mobilizações. Apesar de ser um agente relativamente novo nesse meio, a Associação Casa Fluminense surge no ano de 2013 como um agente provocador de discussões - aqui sim - de âmbito essencialmente metropolitano, proporcionando um espaço de ressonância de diferentes movimentos sociais e agentes da RMRJ. Seu contexto de criação está ligado ao momento em que o Rio de Janeiro estava sendo objeto de diversas intervenções estatais e da sociedade civil por conta dos diversos eventos internacionais e suas consequências para a cidade e o estado.

A "Casa", como é conhecida por seus associados, foi fundada a partir da iniciativa de profissionais liberais e ativistas ligados a diferentes redes temáticas na cidade do Rio de Janeiro e na RMRJ, em um processo liderado pelo advogado e especialista em políticas públicas José Marcelo Zacchi, que convidou e estruturou um núcleo inicial de parceiros e um "conselho de governança" formado por um conjunto de atores da sociedade civil metropolitana<sup>23</sup>. A diversidade territorial nesta composição era um dos critérios buscados para a conformação da iniciativa, que se

---

23 A composição inicial do conselho de governança era: Dudu de Morro Agudo (Enraizados), Eduardo Alves (Observatório de Favelas), Eliana Silva (Redes da Maré), José Marcelo Zacchi (IETS), Marcus Vinícius Faustini (Agência de Redes da Juventude), Maria Abreu (IPPUR/UFRJ), Mariana Cavalcanti (CPDOC/FGV), Miguel Lago (Meu Rio), Pedro Strozenberg (ISER) e Valéria Pero (IE/UFRJ e IETS).

institucionalizaria após um período de cerca de 6 meses de encontros e da elaboração de um projeto de captação de recursos. Enquanto isso a estrutura inicial de recursos foi disponibilizada pelo ISER (Instituto de Estudos da Religião) – instituição que atua com projetos sociais há 50 anos e que desde então compartilha sua sede com a Casa Fluminense.

Em oposição ao “carioca”, que estampava uma série de políticas públicas da prefeitura do Rio no período entre 2008 e 2016, em um momento de profundo ufanismo cidadão por parte da futura realização dos Jogos Olímpicos e da uma série de investimentos federais na cidade, a opção da associação pelo “fluminense” destaca sua área de atuação e sua atenção, que deve ir, necessariamente, para além dos limites do município do Rio de Janeiro.

Inicialmente, a instituição buscava construir uma agenda de políticas públicas (em diferentes temas) para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mas não a partir de análises e pesquisas acadêmicas, como fez por décadas (com excelência, há de se dizer), o IBAM, por exemplo. A Casa Fluminense propunha-se, então, a promover encontros e narrativas que reafirmassem a existência de um tecido social (do ponto de vista de organizações e coletivos da sociedade civil) consistente na região metropolitana do Rio de Janeiro, bem como a fortalecer organizações e coletivos locais nas áreas de educação, cultura, transporte público, entre outros.

De maneira a apresentar-se como uma organização que valoriza os diversos espaços da RMRJ, o primeiro evento público da Casa foi realizado em Santa Cruz, bairro situado no extremo oeste da cidade do Rio de Janeiro, ainda em abril de 2013. Desde então, os chamados “Fórum Rio” tem sido realizados em diversos municípios da RMRJ, já tendo circulado por, pelo menos, 6 cidades da região (além de outras regiões periféricas da capital como Santa Cruz e Pavuna). De acordo com documentos de divulgação da Casa, estes eventos são momentos de encontro com a rede de organizações parceiras da Casa Fluminense, onde são apresentadas e discutidas agendas temáticas como questões referentes ao saneamento, segurança pública, mobilidade, educação, entre outras, além de produções voltadas à incidência política da Casa, como os documentos “Agenda Rio 2017” e “Agenda Rio 2030”, ou pesquisas como o Mapa da Desigualdade da RMRJ, que traz indicadores dos 22 municípios da região, e constitui o cerne da estrutura narrativa da instituição.

Desde o ano de 2014, a estratégia de mobilização social da Casa Fluminense coadunou-se ao processo de reativação do planejamento metropolitano que o Rio de Janeiro vivia no mesmo período, a partir do financiamento do Banco Mundial, conforme apontado no Capítulo 4. Por isso a Casa se tornou uma das principais vozes sobre o tema metropolitano na sociedade civil do Rio de Janeiro, e uma referência no tema entre as organizações da sociedade civil em nível nacional. Sua escolha de atuação com foco no *território* da RMRJ é estratégica por conta não somente do ineditismo desta agenda na sociedade civil brasileira (não se tem conhecimento de outra instituição não-governamental que atue especificamente na discussão e incidência por políticas em âmbito metropolitano), como também pela versatilidade que tal agenda permite.

Inspirados em organizações como a Rede Nossa São Paulo, que atua no município de São Paulo desde 2007, e que surgiu como um movimento da sociedade civil, empresas e ativistas em prol da redução de desigualdades na cidade, tais instituições não atuam a partir de um recorte setorial (saúde, educação, mobilidade, entre outros), como algumas das organizações aqui mencionadas na área de saneamento, por exemplo, mas sim a partir de temas como “promoção da igualdade”, “aprofundamento democrático” e ‘desenvolvimento sustentável”, o que permite maior flexibilidade na captação de recursos, execução de projetos e construção de narrativas. Ao não ser identificada como uma organização setorial, e que privilegia a dimensão *territorial* em sua narrativa, possibilita aproximar-se das dinâmicas e movimentos periféricos da RMRJ, mantendo, entretanto, sua condição de uma organização “do centro” (do ponto de vista de localização geográfica e de acesso a recursos) do Rio de Janeiro, onde está localizada sua sede.

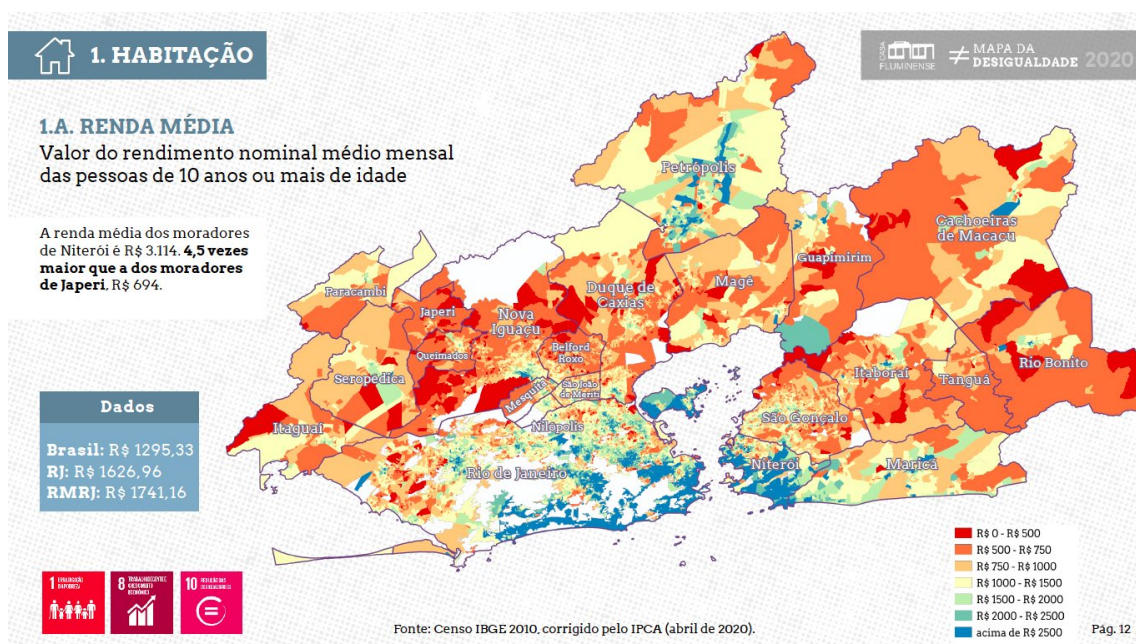
Desta maneira, a Casa reuniu agentes de diferentes campos de discussão com repertórios de ação bastante diversos, indo desde movimentos de base local como associações de moradores, até organizações com décadas de atuação em temáticas de segurança, desenvolvimento urbano e cultura, como o CESEC (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania), ligado à Universidade Candido Mendes, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), ou o Movimento Projeto Central, que atua na região de Guapimirim e Magé com a pauta do transporte ferroviário na região metropolitana, além de diálogos com os já mencionados Fórum Grita Baixada e



Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense, entre outras organizações.

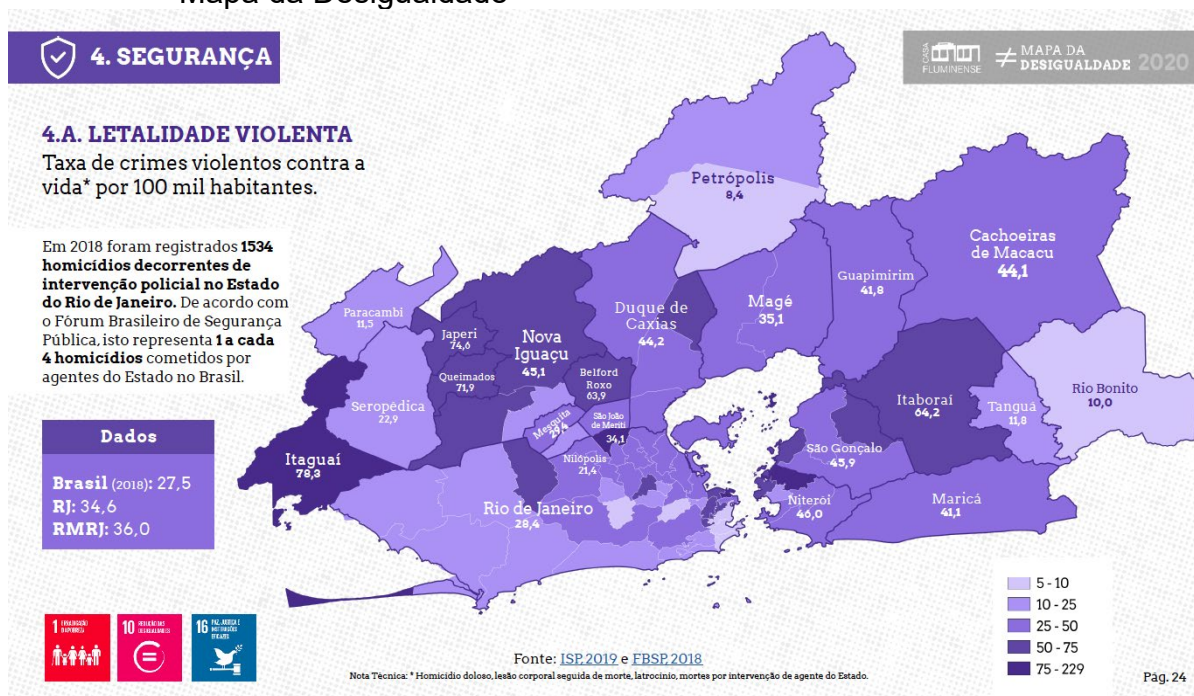
Um dos principais materiais produzidos pela organização, e que interessa apresentar aqui por ser bastante sintético da perspectiva que apresentamos neste capítulo, é o chamado "Mapa da Desigualdade da RMRJ" (figuras 4 e 5), que traz um conjunto de 40 indicadores em 10 áreas de política pública: habitação, emprego, transporte, segurança, saneamento, saúde, educação, cultura, assistência social e gestão pública. No documento, os dados apresentados explicitam profundas desigualdades no acesso a políticas públicas nos municípios metropolitanos.

Figura 9 - Renda média por município da RMRJ (2020) - Mapa da Desigualdade.



Fonte: Mapa da Desigualdade - Casa Fluminense, 2020.

Figura 10 - Taxa de crimes violentos contra a vida, por 100 mil habitantes - Mapa da Desigualdade



Fonte: Mapa da Desigualdade - Casa Fluminense, 2020.

Mais do que apresentar os dados em si, aqui o que importa à pesquisa é apresentar o foco nas desigualdades metropolitanas escolhido por uma organização da sociedade civil. Ainda que não seja um movimento social, ou uma associação local de moradores, mas sim uma organização estruturada que capte recursos e receba doações de associados, a perspectiva trazida pela organização consolidada, de certa forma, uma visão e uma atuação que trabalha diretamente nesta perspectiva metropolitana - o que é inovador ao tratar-se de organizações da sociedade civil, como já apontado.

Poderia se arriscar um paralelo entre a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ, pelo lado institucional-estatal, e a atuação da Casa Fluminense, pelo lado da sociedade civil, como duas expressões do desenvolvimento metropolitano no Rio de Janeiro contemporâneo. Difícil discutir ou avaliar a efetividade destas ações específicas, no sentido da promoção de políticas públicas voltadas a esta escala territorial. Nem seria este o objetivo desta pesquisa. Mas são dois movimentos que trazem o tema metropolitano ao debate

público e consolidam visões sobre a metrópole. Perspectivas diferentes, mas complementares, e que dialogam com o acúmulo de conhecimento e práticas sociais diversas existentes historicamente na RMRJ, e que foram apresentadas ao longo deste trabalho. Desde o processo de formação social e econômico do território da atual RMRJ, até a inserção do Rio de Janeiro em circuitos globais de megaeventos e a atração de recursos para elaboração do "Plano Metropolitano", o momento atual conta com diferentes formas de sistematização de dados, informações e mobilizações, que, há alguns anos, simplesmente não existiam.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de ser de difícil definição sobre qual seria a primeira área metropolitana, de fato, do país, uma vez que Rio de Janeiro e Salvador desde o século XVIII já possuíam importante dinâmica social e econômica entre as regiões dos recôncavos de suas baías (da Guanabara e de Todos os Santos, respectivamente) e a cidade, o desenvolvimento urbano posterior levou à consolidação de uma extensa área urbana no entorno da Baía da Guanabara a partir do século XIX, especialmente em sua porção ocidental.

Assim, desde o século XVIII, grande parte do território atualmente reconhecido como RMRJ se tornou a principal centralidade urbana do país, principalmente após a chegada da Família Real, no ano de 1808. Desde então a configuração administrativa deste território passou por diversas mudanças, e já no século XX, estabeleceram-se os municípios como unidades de gestão pública e participação política aos seus moradores. A criação das regiões metropolitanas, desde os anos 1970, e principalmente após a Constituição de 1988, não veio, entretanto, acompanhada de mecanismos de participação cidadã nesta escala territorial.

O debate acadêmico sobre o tema das regiões metropolitanas, geralmente se concentra exatamente no ponto das especificidades do governo metropolitano: seus modelos, resultados, instituições e planejamento, e na maior parte das vezes, aponta à inexistência de instituições em quantidade suficiente para que haja, de fato, governo e participação social nesta escala territorial. No caso desta tese, em que pese o a realização de levantamento das instituições de governo existentes e que já existiram, as mudanças e processos de planejamento levados a cabo na RMRJ (em diálogo com o contexto normativo nacional), a expectativa é de que o/a leitor/a possa conhecer como tem funcionado” a região metropolitana, e a partir daí possa estar aberto a novas possibilidades de arranjos governativos.

A cooperação emerge como princípio fundamental de ação política entre os entes federativos quando se trata de regiões metropolitanas, porém, atualmente esta seria exceção do ponto de vista institucional. É importante reconhecer, entretanto, as

articulações territoriais reais e efetivas que são desempenhadas de maneira cotidiana, como no caso, por exemplo, da dinâmica agrícola/agroecológica existente em diversos municípios da área metropolitana, e que cumpre funções econômicas, sociais e ambientais para a metrópole – mesmo que não haja qualquer iniciativa governamental, em nível metropolitano, de articulação desta produção a seus circuitos de consumo. Ou ainda no caso da articulação política e de fomento da participação social encontrada na Baixada Fluminense, que se inicia como articulação de associações de moradores, e que atualmente se reconhece em grupos culturais e movimentos sociais contra a violência e por reparação de direitos violados pelo Estado.

Desta maneira, acredita-se que sejam parte importante do metropolitano as articulações realizadas por sua sociedade civil, por seus agricultores e outros grupos que se veem como agentes de um território mais amplo que o município e reivindicam soluções governamentais para essa realidade. O recorte da desigualdade existente em infraestrutura urbana, acesso a serviços públicos e da violência também é uma narrativa fundante da metrópole fluminense, e não somente dela, infelizmente. Quando se vivem problemas crônicos de violência e apropriação do Estado por grupos paramilitares ou máfias organizadas em setores como resíduos sólidos, transporte coletivo, distribuição de combustíveis, mineração, entre outros, não se pode apenas olhar para o governo ou para a institucionalidade metropolitana.

Os altíssimos níveis de desigualdade intrametropolitana apresentados pelo Mapa da Desigualdade<sup>24</sup>, produzido pela Casa Fluminense a partir de dados oficiais, são a evidência de que a vida e a morte obedecem a determinações bastante variadas no interior de um mesmo espaço metropolitano. Enquadrar esta leitura a partir da metrópole como questão não se trataria apenas de um fetiche escalar, mas do reconhecimento de um estado crônico de desigualdade que encontra verdadeiros “fossos” no cotidiano do cidadão que transita por esta região diariamente.

Desta forma, acredita-se que a sociedade civil tem um papel protagonista na elaboração de novos modos de construção institucional da metrópole do Rio de Janeiro. Se esta não possui os incentivos institucionais de indução de agenda que

---

24 <https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>

estados e a União possuem (para influenciar comportamentos por parte dos municípios), os coletivos, fóruns e o discurso em comum que vai sendo gestado em espaços de encontro como estes impressiona.

Esperar que a “gestão integrada da metrópole” seja uma iniciativa de consenso que avance entre municípios, estado e União é uma expectativa no mínimo ingênua. O estado do Rio de Janeiro encontra-se com o governador eleito afastado pela justiça (mais uma vez, já que os últimos 4 eleitos já foram presos pelo menos uma vez), o governo federal encontra-se em mãos de um presidente militar que homenageia torturadores e extingue órgãos como o Ministério das Cidades, e os municípios seguem controlados por oligarquias sustentadas em poder religioso-paramilitar-econômico, que não estão, portanto, pautadas por valores essencialmente democráticos e de valorização do planejamento, por exemplo.

Todo o trabalho de descrição e análise das práticas institucionais e das constantes disputas internas existentes na história da gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro realizado nesta pesquisa aponta para o afastamento existente entre as estruturas de planejamento e os grupos territorialmente referenciados. Durante estes quase 50 anos de existência institucional da RMRJ, é uma constante a referência ao território da RM, seja em textos regulatórios, planos ou projetos, mas poucos são os momentos que se reconhece, valoriza ou fomenta o papel fundante que estes grupos sociais já mencionados realizam para a RMRJ. Acredita-se, assim, que não basta convidar tais grupos à participação em processo de consulta durante a elaboração de planos, mas sim que sua “práxis” territorialmente referenciada seja traduzida para a prática das instituições. Sabe-se que esta não é tarefa simples, mas exemplos vindos de outras regiões do país mostram o quanto o envolvimento de grupos sociais locais transforma a prática institucional e consegue resultados importantes, como no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que vem avançando na agenda metropolitana em anos recentes.

Fenômenos territorialmente relevantes como a periurbanização, por exemplo, pouco são tratados na literatura brasileira sobre o tema, enquanto na América Latina este é um tema de crescente relevância (pelo menos no ambiente acadêmico). Trata-se de um fenômeno que se encontra, na RMRJ, com uma série de práticas societárias como a agricultura, a agroindústria e diversas cotidianidades ligadas a

um ambiente metropolitano não-urbano, ou, pelo menos, enquanto paisagem, não relacionado com as imagens de centralidades ou periferias tradicionalmente reconhecidas. O olhar sociologicamente referenciado sobre a metrópole, deve, portanto, estar além das institucionalidades e das demandas governativas, e sim estar atento a fenômenos de natureza relacional, envolvendo população(ões), mercado, ambiente e ações coletivas, seja no mercado, no Estado ou como organizações da sociedade civil no espaço público mais amplo.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro e MARTINS, Maria Alice. **Análise das transações imobiliárias na cidade do Rio de Janeiro, no período 1968-1995**. Rio de Janeiro: Série Estudos Cariocas – IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e IPPUR/UFRJ, 2001

ABREU, Mauricio de Almeida. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2013.

ADORNO, Luís. **Rio terá atuação do Exército pela 13ª vez em 10 anos; qual a diferença agora?** UOL Notícias. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/16/rio-tera-atuacao-do-exercito-pela-13-vez-em-10-anos-qual-a-diferenca-agora-htm?> Acesso em 15/08/2018

ALMEIDA, D. e MELGAÇO, L. Agroecologia, agricultura urbana e planejamento metropolitano: conexões possíveis para uma reestruturação territorial da RMBH. **Cadernos de Agroecologia**. Vol 10, No. 3, (s/p). out. 2015

ALVES, José Claudio Souza. Baixada Fluminense: a violência na construção de uma periferia. **Revista Universidade Rural**. Série Ciências Humanas, Editora Universidade Rural, v. 19, 1994.

ANDERSON, Perry. “**Considerações sobre o Marxismo Ocidental**” (1974) e “**Nas Trilhas do Materialismo Histórico**” (1983). São Paulo: Boitempo, 2004.

ANDRADE, Thompson; SERRA, Rodrigo (Orgs.). **Cidades médias brasileiras** Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ALERJ) Audiência Pública: modelando a governança da metrópole. **Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado “Jornalista Roberto Marinho”** Rio de Janeiro: ALERJ. Julho de 2016.

ARANTES, Pedro. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos 1970. **Novos Estudos**. CEBRAP, n 83 São Paulo, março de 2009

ARAUJO FILHO, Valdemar Ferreira Antecedentes Político-Institucionais da Questão Metropolitana no Brasil In: Elizabeth Dezouzar Cardoso e Vítor Zular Zveibil (Org ) **Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas** 1ªed Rio de Janeiro: ED do IBAM, 1996, v , p 49-70

Banco Mundial. **Seleção de consultores. Solicitação de propostas SDP N. 001/2014 LOAN#8327-BR. Elaboração do PEDUI-RMRJ**. Washington (DC): World Bank, 2015.

\_\_\_\_\_. **Implementation Completion and Results Report (IBRD-83070)**. Washington (DC): World Bank, 2017.



BATISTA, Maurício Nogueira. Propostas já formuladas para as políticas urbanas e metropolitanas. In: BRASILEIRO, Ana Maria et al ii **Alternativas político-institucionais para a região metropolitana de Salvador - dimensão nacional**. Convênio IBAM/CONDER Rio de Janeiro: IBAM/ CPU, 1986, p.155-211.

BERTA, Ruben. **Pezão deixa Secretaria de Obras para assumir supercargos no estado**. O Globo (Jornal), edição de 13 de setembro de 2011.

BERNARDES, Lysia. **Política urbana: uma análise da experiência brasileira**. Análise e Conjuntura Belo Horizonte, v.1, n.1, p.83-119 jan/abr, 1986

BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana In: **XII Encontro Nacional da ANPUR (XXII ENANPUR), 2007 Belém Anais** Belém: ANPUR, 2007.

\_\_\_\_\_ e KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional**. Belém: ANPUR, 2007.

BOURDIEU, Pierre. A gênese dos conceitos de habitus e de campo In: BOURDIEU, Pierre **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989 p 59-73.

BRAGA, Roberto. **Dinâmica regional e política urbana: uma análise das cidades de porte médio da Região Administrativa de Campinas/SP** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Vol 7, n 2, p 3-24, 2011

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)** Brasília: Imprensa Oficial, 1974

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1967**. Diário Oficial da União, 24 de janeiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

BRASILEIRO, Ana Maria et al ii **Alternativas político-institucionais para a região metropolitana de Salvador - dimensão nacional**. Convênio IBAM/CONDER Rio de Janeiro: IBAM/ CPU, 1986, p.155-211.

BRENNER, Neil. **New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. New York: Oxford University Press, 2004.

BRITTO, Ana Lucia; QUINTSLR, Suyá. Políticas e programas para esgotamento sanitário na metrópole do Rio de Janeiro: um olhar na perspectiva das desigualdades ambientais. **Cad. Metrop.** [online]. 2020, vol.22, n.48, pp.435-456.

BRUM, Mario Sergio . Irregular, ilegal e anormais?: O estigma como política de Estado e a remoção de favelas no Rio de Janeiro pela CHISAM (1968-1973). **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro** , v. 1, p. 97-107, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 335-354.

CASTELLS, Manuel **A Sociedade em rede** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_ **La cuestión urbana** México: SigloXXI, 1974.

\_\_\_\_\_ e BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos Cebrap, n.45, p.152-66, 1996.

CÂMARA METROPOLITANA DE INTEGRAÇÃO GOVERNAMENTAL DO RIO DE JANEIRO. **Caderno Metropolitano 3 – Cartografia e Informação** Governo do Estado do Rio de Janeiro 2016.

\_\_\_\_\_ Caderno Metropolitano 4 – Modelar a metrópole Governo do Estado do Rio de Janeiro 2016<sup>a</sup>.

CARNEIRO, Maria José. **Multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: uma abordagem comparativa**. Mundo rural e cultura. Rio de Janeiro: Mauad, p. 223-240, 2002.

\_\_\_\_\_ MALUF, Renato S. **Multifuncionalidade da agricultura familiar**. Cadernos do CEAM, p. 43-58, 2005.

CEPERJ – FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil - Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana Relatório de Pesquisa Brasília: CEPERJ/IPEA, 2013** Disponível em [http://www.ipea.gov.br/redei/pea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/rel\\_1\\_1\\_rm\\_rio\\_de\\_janeiro.pdf](http://www.ipea.gov.br/redei/pea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_rm_rio_de_janeiro.pdf) Acesso em 10/11/2015.

CERATTI, Mariana. **Banco Mundial discute o futuro das cidades**. ONU News Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2015/11/1531791-banco-mundial-discute-o-futuro-das-cidades> Acesso em 20/08/2018.

COELHO, Eliomar. **Mandato força governo estadual a recuar na questão da Região Metropolitana Eliomar – Deputado do Rio** 2016 Disponível em <http://www.eliomar.com.br/queremos-debate-democratico-com-a-participacao-popular-para-criacao-da-agencia-metropolitana/> Acesso em 14/08/2018.

COMITÊ Popular Copa e Olimpíadas. Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro – 2012. Disponível em <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/04/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf> Acesso em 15/08/2018.

CONSÓRCIO QUANTA-LERNER. **Produto 19 – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ**. Rio de Janeiro: Quanta-Lerner, 2018.

\_\_\_\_\_. **Produto 18 – Relatório Integrado de Eventos. Projeto Modelar a Metrópole**. Rio de Janeiro: Quanta-Lerner, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Produto 12 – Relatório de Planejamento e Ajuste do Plano de Trabalho**. Rio de Janeiro: Quanta-Lerner, 2017.

\_\_\_\_\_. **Produto 6 – Elaboração do diagnóstico e da Visão de Futuro Projeto Modelar a Metrópole**. Rio de Janeiro: Quanta-Lerner, maio de 2016.

COSTA, Cláudia. P. de O. ARAUJO FILHO, Nilson. H. De. Experiências possíveis no âmbito da história oral: memórias da emancipação do município de Queimados – RJ. **Resgate: Revista Interdisciplinar De Cultura**, 21(1), 17-26, 2013.

COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da Metrópole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. **Boletim regional, urbano e ambiental** n. 21, jul-dez. 2019. Brasília: DIRUR/IPEA, 2019.

\_\_\_\_\_. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. In: COSTA, M. A. (Org.) **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.

DEPARTAMENTO DE RECURSOS MINERAIS (DRM-RJ). **Panorama Mineral do Estado do Rio de Janeiro – 2014**. Rio de Janeiro: SEDEIS/DRM-RJ, 2014.

DIAS, Robson Santos. **Vida e morte da questão regional na agenda governamental do Estado do Rio de Janeiro pós fusão: o caso da FUNDREM** Tese de doutorado apresentada ao IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2015.

EUROCITIES. **Metropolitan areas in action**. Bruxelas: Eurocities, 2013.

FERNANDEZ, Antonio. Los principales encausados de Barcelona Regional se niegan a ir a la comisión de investigación. **Metrópoli Abierta**. Edição de 31 de dezembro de 2017 Disponível em <https://www.metropoliabierta.com/informacion-municipal/ayuntamiento/los-principales-encausados-de-barcelona-regional-se-niegan-a-ir-a-la-comision-de-investigacion-4358-102.html> Acesso em 10/11/2018.

FILIPO, Leonardo. Custo dos Jogos Olímpicos é atualizado e chega a R\$41 bilhões Globo Esporte 2017 Disponível em <https://globoesporte.globo.com/olimpiadas/noticia/custo-dos-jogos-olimpicos-do-rio-e-atualizado-e-chega-a-r-41-bilhoes.ghtml> Acesso em 14/08/2018.

FONTES, Angela. **Subsídios para o desenvolvimento institucional e a gestão do espaço metropolitano do Rio de Janeiro** Vol 2: a organização institucional e a atuação setorial recente do governo do estado do Rio de Janeiro na questão metropolitana Rio de Janeiro: IBAM, 1994

FOX PRZEWORSKI, Joanne. **Changing Intergovernmental Relations and Urban Economic Development.** *Environment and Planning C: Government and Policy*, 4(4): 423–39, 1986.

FRANZONI, Julia Avila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13 089/2015 no reescalonamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 1, n 1, p 103-132, jul /dez/ 2015.

FRÚGOLI JR, Heitor. O urbano em questão na Antropologia: interfaces com a Sociologia. **Revista de Antropologia**, vol 48, n 1 São Paulo, 2005.

FURTADO, Bernardo. KRAUSE, Cleandro e FRANÇA, Karla (Orgs ) **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano** Brasília: Ipea, 2013.

GALLAND, Daniel, TEWDWR-JONES, Mark. Past, Present, Future: The Historical Evolution of Metropolitan Planning Conceptions and Styles In: ZIMMERMANN, Karsten, GALLAND, Daniel, HARRISON, John (Edts ) **Metropolitan Regions, Planning and Governance** Cham(Switzerland): Springer, 2020.

GEIGER, Pedro Pinchas e MESQUITA, Myriam Gomes Coelho. **Estudos rurais da Baixada Fluminense.** Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1956.

GÓIS, Fábio. **Temer admite que Cunha só autorizou impeachment porque petistas não o apoiaram na Câmara.** Congresso em foco 2017 Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/temer-admite-que-cunha-so-autorizou-impeachment-porque-petistas-nao-o-apoiaram-na-camara/> Acesso em 14/08/2018.

GOMEZ-ÁLVARES, David, RAJACK, Robin, LÓPEZ-MORENO, Eduardo, LANFRANCHI, Gabriel (Orgs ). **Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development.** Guadalajara: BID/Universidad de Guadalajara, 2017.

GONDIM, Linda Maria Pontes. **Planners in the face of power: the case of the metropolitan region of Rio de Janeiro, Brazil.** Tese de doutorado (PhD) em planejamento urbano e regional, Cornell University, 1986.

GRYNSZPAN, Mario. **Mobilização camponesa e competição política no estado do Rio de Janeiro (1950-1964).** Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1987.

GUANABARA, Governo do Estado. **Documento básico**. Rio de Janeiro: Sec Plan/ASTEL, 1969.

\_\_\_\_\_. **Mapa Econômico da Guanabara**. Rio de Janeiro: Secretaria de Economia/ASTEL, 1969.

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

\_\_\_\_\_. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography** 71, n 1, pp 3-17, 1989.

HOTZ, Eduardo Fontes. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v 14, n 4, p 91-98, Oct 2000.

IANNI, Octavio. **A Sociologia e o mundo moderno**. Tempo Social: Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1(1): 7-27, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM) **Subsídios para o desenvolvimento institucional e a gestão do espaço metropolitano do Rio de Janeiro** Volume 1: A Questão Metropolitana no Rio de Janeiro, no Brasil e Síntese da Experiência Internacional Rio de Janeiro: IBAM, 1994

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA). **A institucionalização de regiões metropolitanas**. Documento interno de discussão Rio de Janeiro: IPEA, 1969.

JESSOP, Bob. **La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas**. EURE, Santiago, vol. 29, n. 89, p. 21-41, maio, 2004.

KLINK, Jeroen . The hollowing out of Brazilian metropolitan governance as we know it: restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space. **Antipode**, 46(3), 2014.

\_\_\_\_\_. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo , KRAUSE, Cleandro e FRANÇA, Karla (Orgs ) **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano** Brasília : Ipea, 2013

\_\_\_\_\_. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (eds.). **Gobernar las metrópolis**. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008

KOWARICK, Lucio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. São Paulo, Paz e Terra, 1975.

\_\_\_\_\_. **A espoliação urbana** São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LACERDA, Norma; RIBEIRO, Suely. **Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil**. EURE (Santiago). Santiago, v. 40, n. 121, p. 185-202, set. 2014.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte, Ed UFMG 1999.

\_\_\_\_\_. **The Survival of Capitalism**. New York: St Martin's Press, 1976.

LAGO, Luciana C. do. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempos de crise** (2. ed.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

LAMEGO, Alberto Ribeiro. **O Homem e a Guanabara**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1948.

LANDIM, Leilah; GUARIENTO, Suellen. **Violência e Ação Coletiva na Baixada Fluminense**. Paper apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS. ST31S1; mimeo, 2010.

LEFÈVRE, Christian. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (eds.). **Gobernar las metrópolis**. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.

LIPIETZ, Alain. "The national and the regional: their autonomy vis-a-vis the capitalist world crisis". In: R. Palan e B. Gills, (Org), **Transcending the State-Global Divide** Boulder: Lynne, Rienner, 1994.

\_\_\_\_\_. "A Regulationist Approach to the Future of Urban Ecology", **Capitalism, Nature, Socialism**, vol III, nº3, September, 1992.

MAIA, Priscila N. F., RODRIGUES, Adrianno O. A cidade (re)partida: um breve estudo sobre as emancipações da cidade de Nova Iguaçu e a formação da região da Baixada Fluminense. In: **1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde 15º Congresso da APDR e 2º Congresso Lusófono de Ciência Regional, 2009, Praia- Cabo Verde**. Cabo Verde Redes e Desenvolvimento Regional, 2009. p. 3856-3897.

MANDATO ELIOMAR COELHO. O ocaso do planejamento no Estado do Rio de Janeiro: desafios para a governança metropolitana Mimeo. Rio de Janeiro, 2016  
MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

MENDES, Renato da Silveira. **Paisagens culturais da Baixada Fluminense** São Paulo, USP, 1950.

MIAGUSKO, Edson. Esperando a UPP - circulação, violência e mercado político na Baixada Fluminense. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol 31, n 91 Junho, 2016.

MONTE-MÓR, Roberto L. de M. **Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação**. Etc, espaço tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas. N. 1(4), Vol. 1, 2007.

MOSSBERGER, Karen, CLARKE, Susan e JOHN, Peter (Orgs). The Oxford Handbook of Urban Politics. **Oxford: Oxford University Press**, 2010.

MOTA, R C. **Comunidade planejada de Itaipu – um estudo de caso sobre a ação integrada do capital imobiliário**. Dissertação de mestrado defendida na COPPE – UFRJ, Rio de Janeiro, 1983.

MOUGEOT, Luc J.A. Urban agriculture: definition, presence, potential and risks. In: BAKKER, Nico; DUBBELING, Marielle; GUNDEL, Sabine; SABEL KOSCHELLA, Ulrich, de ZEEUW, Henk (Eds.). **Growing cities, growing food: Urban agriculture on the policy agenda**. A reader on urban agriculture. Feldafing: German Foundation for International Development, 2000, p. 1-42.

NASCIMENTO, Andréa. Salve Pai Pedra Preta: uma contribuição singela à trajetória do Baba Iorixá Joãozinho da Goméa. Mneme - **Revista de humanidades**. Caicó (Rio Grande do Norte), Vol. 5, N. 11, 2004.

NORONHA, Rudolf de. Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem? **Revista de Administração Municipal**, v. 42, n 214, jan-mar 1995.

NUNES, Edson. **A Gramática política do Brasil**. Brasília: ENAP, 1997.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. **Cities for citizens. improving metropolitan governance**. Paris: OCDE,2001.

OLIVEIRA, Ana Mourão; COSTA, Heloisa Soares de Moura. A trama verde e azul no planejamento territorial: aproximações e distanciamentos. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 538-555, dez. 2018.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia brasileira: crítica à razão dualista** Estudos CEBRAP, n 2 São Paulo, 1972.

\_\_\_\_\_. **Prefácio** In: MARICATO, E (org ) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU-Habitat, 2016.

OSTROM, Elinor. Metropolitan reform: propositions derived from two traditions. **Social Science Quarterly**, vol 53, N 3, pp 474-493, december, 1972.

PANTOJA, Igor, LOUREIRO, Vicente e LEITE, Vera F. **Relatório de pesquisa: análise do processo de institucionalização da gestão e governança metropolitanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)**. Projeto Governança Metropolitana no Brasil Rede IPEA/DIRUR Rio de Janeiro: IPEA, agosto de 2018 Disponível em: [http://www.enipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/181010\\_relatorio\\_pesquisa\\_analise\\_RJ.pdf](http://www.enipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/181010_relatorio_pesquisa_analise_RJ.pdf) Acesso em 01/08/2018

PARK, Robert. E., BURGESS, Ernest. W., MCKENZIE, Roderick. **The city. Chicago**: University of Chicago Press, 1925.

PECHMAN, Robert Moses. **A gênese do mercado urbano de terras: a produção de moradias e a formação dos subúrbios no Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado em planejamento urbano e regional, UFRJ, 1985.

PEDROSA, Breno V. A recepção da teoria dos polos de crescimento no Brasil. Terra Brasilis. **Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica**. São Paulo, n. 9, 2017.

PERROUX, François. Note sur la notion de 'pôle de croissance'. **Cahiers de l'Institute de Science Economique Appliquée**, D, 8, 1955

PIJNING, Ernst. Contrabando, ilegalidade e medidas políticas no Rio de Janeiro do século XVIII. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, vol. 21, n. 42, p. 397-414, 2001.

PORTES, A. Housing Policy, Urban Poverty, and the State: The Favelas of Rio de Janeiro, 1972-1976. **Latin American Research Review**, Vol. 14, No. 2 (1979), pp 3-24.

PORTO, Helio. R. L. **Saneamento e Cidadania**. 01. ed. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR-UFRJ, 2003.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: editora Brasiliense, 1942.

REDFIELD, Robert. The Folk Society, **American Journal of Sociology**, Vol. 52, No. 4, pp. 293-308, 1947.

REZENDE, Vera, LEITÃO, Gerônimo. Lucio Costa e o plano piloto para a barra da Tijuca: a vida é mais rica e mais selvagem que os planos urbanísticos URBANA: **Revista Eletrônica Do Centro Interdisciplinar De Estudos Sobre a Cidade**, 6(1), 673-693, 2014.



RIO DE JANEIRO (Governo do Estado). **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado. 2018** Disponível em: [http://www.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo;jsessionid=1C3A3B51034C40DF87670499B7737772portal2?p.p.id=exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ&p.p.lifecycle=0&refererPlid=11702&\\_exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ\\_struts\\_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Frs&\\_exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ\\_groupId=132962&\\_exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ\\_articleId=2567510](http://www.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo;jsessionid=1C3A3B51034C40DF87670499B7737772portal2?p.p.id=exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ&p.p.lifecycle=0&refererPlid=11702&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_struts_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Frs&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_groupId=132962&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_articleId=2567510) Acesso em 01/08/2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 45 606, de 21 de março de 2016. **Institui o Conselho Consultivo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado e dá outras providências.** ALERJ, Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 44 905, de 11 de agosto de 2014. **Institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana.** ALERJ, Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 42 832, de 31 de janeiro de 2011. **Institui o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, nomeia o coordenador geral e dá outras providências.** ALERJ, Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ofício Gabinete Governador N.055/2011**, de 25 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Revista Rio Metrópole.** Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

ROJAS, Eduardo. **Governança de regiões metropolitanas da América Latina.** In: MAGALHÃES, Fernanda. (Org.): Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington, BID, 2010.

ROLNIK, Raquel e BONDUKI, Nabil. **Periferia da Grande São Paulo: reprodu o do espaço como expediente de reprodu o da força de trabalho** In: MARICATO, E (org ) A produ o capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial São Paulo, Alfa- mega, 1982.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. **Viagem às nascentes do Rio São Francisco e pela província de Goyaz.** Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1937.

SALANDIA, Luiz Fernando Valverde. **Análise do rebatimento espacial de planos setoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro:** 2012. Relatório final para apresenta o ao comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca/Banco Mundial, 2012.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **O uso do solo e o município** 2<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1989.

SANTOS, Joaquim Moura dos. **De freguesias rurais a subúrbio: Inhaúma e Irajá no município do Rio de Janeiro.** Tese de Doutorado em História Social, USP, 1996.

SANTOS, MARCELA DE O. **Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017).

SASSEN, Saskia. **A cidade global**. In: LAVINAS, Lena; CARLETAL, Liana; NABUCO, Maria Regina. Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. São Paulo: ANPUR/Hucitec, 1993.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO À PEQUENA EMPRESA (SEBRAE. Painel Regional: Leste Fluminense. Observatório SEBRAE/RJ Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016

SILVA, Percival Tavares da. **Origem e trajetória do movimento amigos de bairro em Nova Iguaçu (MAB) – 1974/1992**. Dissertação apresentada ao Instituto de Estudos Avançados em Educação, da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, FGV, 1993.

SIMMEL, Georg. **A metrópole e a vida mental**. In: VELHO, O (org ) O fenômeno urbano. Rio de Janeiro, Ed Zahar, 1979.

SOARES, Maria Therezinha S. Nova Iguaçu, absorção de uma célula urbana pelo Grande Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, 24(2), 155-256, Rio de Janeiro, 1962

SOARES, Maria Therezinha Segadas. **Fisionomia e estrutura do Rio de Janeiro**. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, julho-setembro de 1965. p.329-388.

SOUZA, Sonali Maria de. **Da laranja ao lote: transformações sociais em Nova Iguaçu**. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. UFRJ, PPGAS, 1992.

SOUZA, Ticianne. Planejamento Urbano e Ideologia: uma análise do Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. **Revista e-metropolis**, n. 19, ano 5 Rio de Janeiro, dezembro de 2014.

STEINBERG, Marília. Revisão das práticas urbanas e metropolitanas correntes no Brasil In: BRASILEIRO, Ana Maria et al **Alternativas politico-institucionais para a região metropolitana de Salvador - dimensão nacional**. Convênio IBAM/CONDER Rio de Janeiro: IBAM/CPU, 1986.

SWINGEDOW, Erik. "Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale", in K. Cox (Ed) **Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local** Guilford/Longman: New York/London, 137-166, 1997.

TICKELL, Adam, PECK, Jamie. **Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research**. Progress in Human Geography, 16, 190-218, 1992

TOMÁS, Mariona. Metropolitan Revolution or Metropolitan Evolution? The (Dis)continuities in Metropolitan Institutional Reforms. In: ZIMMERMANN, Karsten, GALLAND, Daniel e HARRISON, John (Orgs.) **Metropolitan regions, planning and governance**. Berlin: Springer, 2020.

TOPALOV, Christian. **Hacer la historia de la investigación urbana: La experiencia francesa desde 1965** Sociológica Vol 5 n 12 UAM-Azcapotzalco: México, 1990.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, ONU-HABITAT e PETROBRAS **Monitoramento de indicadores socioeconômicos nos municípios do entorno do COMPERJ**. Relatório de acompanhamento do município de Itaboraí (2000-2011), Niterói: EdUFF 2013.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado e MEDEIROS, Lúcia. **Pensando as favelas do Rio de Janeiro : 1906-2000**: uma bibliografia analítica Rio de Janeiro: FAPERJ, Relume-Dumará, 2003.

VELTZ, Pierre. **Mondialisation, villes et territoires** Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

VERRI, Fernanda Jahn. **O Planejamento urbano integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964-1975)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, FAU-UFRGS: Porto Alegre, 2014.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Sao Paulo, 1998.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 2 Brasília, Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial 1999.

WIRTH, Louis. **Urbanism as a way of life**. The American Journal of Sociology, Vol. 44, No. 1, pp. 1-24, 1938.

World Bank. **Program document for a proposed Rio de Janeiro metropolitan urban and housing development policy loan in the amount of US\$485 million to the state of Rio de Janeiro with a guarantee from the Federative Republic of Brazil**. Washington (DC): World Bank, 2011.

\_\_\_\_\_. **Implementation completion and results report (IBRD-80110).** Washington (DC): World Bank, 2013.

\_\_\_\_\_. **Project appraisal documento on a loan in the amount of US\$48 million to the state of Rio de Janeiro, Brazil, with the guarantee of the Federative Republic of Brazil for a strengthening public management and integrated territorial development technical assistance project.** Washington (DC): World Bank, 2014.

ZICCARDI, Alicia. (Coord.). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. In: Ziccardi, A. **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas** (pp. 13-37). México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM–Porrúa. 1995.

ZIMMERMANN, Karsten, GALLAND, Daniel e HARRISON, John (Orgs.) **Metropolitan regions, planning and governance.** Berlin: Springer, 2020.