



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades

Camila Maura Moreira da Silva

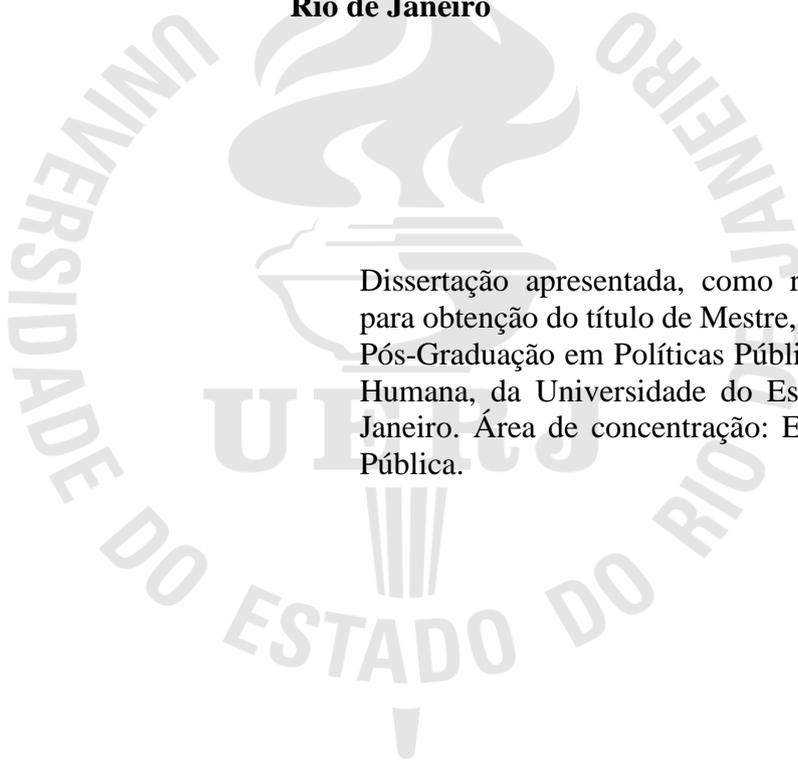
**A (Des)União dos Poderes e as Políticas de Gestão e Planejamento
Metropolitano no Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2021

Camila Maura Moreira da Silva

**A (Des)União dos Poderes e as Políticas de Gestão e Planejamento Metropolitano no
Rio de Janeiro**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Política Pública.

Orientador: Prof. Dr. Floriano de Oliveira

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, Camila Maura Moreira da.
A (Des)União dos Poderes e as Políticas de Gestão e Planejamento
Metropolitano no Rio de Janeiro / Camila Maura Moreira da Silva. – 2021.
106 f.

Orientador: Floriano de Oliveira
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro
de Educação e Humanidades.

1. Políticas Públicas – Teses. 2. Federalismo – Rio de Janeiro – Teses. 3.
Planejamento – Teses. I. Oliveira, Floriano de. II. Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades. III. Título.

es

CDU 3(815.3)

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

Assinatura

Data

Camila Maura Moreira da Silva

A (Des)União dos Poderes e as Políticas de Gestão e Planejamento Metropolitano no Rio de Janeiro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Política Pública.

Aprovada em 15 de dezembro de 2021.

Banca Examinadora:

Profa. Dr. Floriano de Oliveira (Orientador)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Profa. Dra. Regina Helena Tunes
Instituto de Geografia – IDEOG/UERJ

Prof. Dr. Enzo Mayer Tessarolo
Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro- CEPERJ

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

Aos meus queridos familiares, amigos e professores que contribuíram para minha formação pessoal, profissional e acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador Floriano de Oliveira pelos grandes ensinamentos nessa jornada. À minha banca que contribuiu bastante para o desenho da minha pesquisa, em especial à Prof. Dra. Regina Tunes. Ao programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da UERJ pela oportunidade e apoio durante toda a minha jornada. Aos professores e colegas do programa de Pós-Graduação que foram fundamentais no percurso do mestrado.

RESUMO

MOREIRA DA SILVA, Camila Maura. **A desunião dos poderes e as políticas de gestão e planejamento metropolitano no Rio de Janeiro**. 2021. 106 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

O debate sobre gestão integrada de políticas públicas, estruturas regionalizadas de desenvolvimento e partilhas de recursos é atual e apresenta diversos enfoques. Contudo, por trás dos mecanismos de gestão coexistem atores e instituições que formam uma densa estrutura de interesses, que constrange e limita a ação conjunta. Nesse jogo de forças, estão envolvidas questões como a autonomia, pacto federativo e seus impactos na produção de incentivos ao comportamento competitivo ou a postura cooperativa. À luz desses elementos, pretendemos compreender de que forma a desunião dos poderes reproduz a falta ou rejeição às políticas de gestão e planejamento metropolitano no Rio de Janeiro. Considerarei, para fins de análise, os arranjos institucionais de governança e gestão metropolitanas do Rio de Janeiro tais como a FUNDREM, a Câmara Metropolitana e o Instituto Rio Metrópole, bem como o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI). Nossa intenção é analisar a inexistência de relações de integração significativas entre as diferentes institucionalidades envolvidas na gestão e no planejamento territorial, sem desprezar, contudo, as possibilidades de avanços na criação de espaços de concertação, desde que observadas algumas particularidades do cenário político-institucional que antecedem a sua existência, como a questão do contexto político, econômico e social que influenciam na configuração desses espaços.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Região Metropolitana. Federalismo. Planejamento. Gestão.

ABSTRACT

MOREIRA DA SILVA, Camila Maura. **The disunity of powers and the policies of management and metropolitan planning in Rio de Janeiro**. 2021. 106 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

The debate on the management of integrated public policies, structures of regional resources for development and sharing is current and presents different approaches. Action, behind the management mechanisms, coexist in agents and institutions that form a dense structure of interests, which constrains and limits the articulation. In this game, issues such as autonomy, federative pact and their impacts on the production of incentives for competitive behavior or a cooperative posture are involved. In the light of these elements, we intend to understand that the union of powers reproduces the lack or the decision of management policies and metropolitan planning in Rio de Janeiro. For purposes of analysis, I will consider the institutional arrangements for development and metropolitan management in Rio de Janeiro, such as FUNDREM, the Metropolitan Chamber and the Instituto Metr pole, as well as the Integrated Urban Strategic Plan (PEDUI). Our intention is to study a lack of interaction of significant integration between the different institutional characteristics involved in territorial planning and not, without considering, however, as possibilities of advances in the creation of spaces for consultation, provided that the political-institutional characteristics that antecedent existence are observed. , as the political, economic and social question that means in the configuration of these spaces.

Keywords: Public policy. Metropolitan region. Federalism. Planning. Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pacto Federativo no Brasil.	23
Figura 2 - Representação da autonomia municipal.....	28
Figura 3 – Área de instalação do Novo Ceada de Duque de Caxias	40
Figura 4 - Modelo analítico proposto para representação da rede de influência na construção da autonomia municipal na Constituição Federal de 1988.....	43
Figura 5 - Censo da educação superior 2020.....	68
Figura 6 - Censo da educação superior 2020.....	68
Figura 7 - Painel de Monitoramento dos instrumentos de planejamento e gestão no Rio Metropolitano da Casa Fluminense.	76
Figura 8 - Estrutura da governança metropolitana.....	82
Figura 9 - Representação da governança na RMRJ, conforme a LC N° 184.	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de instituições de educação superior, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa – Brasil – 2019.	67
Tabela 2 - dos principais instrumentos de planejamento e gestão de âmbito municipal....	69
Tabela 3 - Atualizações do Planos Diretores.	77
Tabela 4 - Visão geral do processo de institucionalização sintetizado.	84
Tabela 5 - Distribuição dos pesos atribuídos a cada município da RMRJ pelo PLC N° 10/2015 e pela LC N° 184/2018, segundo o quantitativo populacional estimado pelo IBGE para o ano de 2018.....	86

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	10
	INTRODUÇÃO	15
1	O FEDERALISMO E OS PODERES	18
1.1	No cardápio: federalismo à brasileira	18
1.1.1	<u>O federalismo</u>	19
1.1.2	<u>À brasileira</u>	20
1.2	A União, dos poderes	22
1.2.1	<u>Descentralização político-administrativa</u>	24
1.3	A autonomia municipal	26
1.3.1	<u>Competências constitucionais e a titularidade dos serviços</u>	31
1.4	Os inimigos da ação conjunta	33
1.4.1	<u>Cooperação e competição e as relações intergovernamentais</u>	34
1.4.2	<u>E se tivesse sido planejado?</u>	41
1.5	O papel do estado	46
1.5.1	<u>O aparelho estatal e suas funções</u>	47
1.5.2	<u>Outras interpretações sobre as instituições</u>	49
1.5.3	<u>As capacidades estatais locais no desenho de arranjos institucionais</u>	50
1.6	No espectro relacional	51
1.6.1	<u>A conciliação de interesses</u>	52
2	CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES COMO PRIORIDADE	55
2.1	A esfera local e a disputa entre escalas	55
2.1.1	<u>Há uma escala no meio do caminho</u>	57
2.2	A cultura do planejamento em âmbito local	58
2.2.1	<u>Profissionalização da burocracia pública e apoio externo</u>	66
2.2.2	<u>Planejamento setorial, uma complementariedade ou obrigação?</u>	68
2.2.3	<u>A rejeição</u>	71
2.3	Planos Diretores, a desconstrução de uma agenda	75
3	RMRJ, um Desafio Institucional	78
3.1	O interesse metropolitano e a pactuação político-institucional na RMRJ	78
3.1.1	<u>A institucionalização do Rio de Janeiro Metropolitano</u>	79
3.2	(Des)arranjo institucional	85
3.3	Planejamento e Gestão de políticas públicas de âmbito metropolitano	91
3.3.1	<u>A participação no plano e os mecanismos de controle social</u>	93
3.3.2	<u>Arquiteturas de concertação e viabilidade</u>	95
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
	REFERÊNCIAS	101

APRESENTAÇÃO

A escolha pelo tema da desunião dos poderes políticos e sua relação com as políticas de gestão e planejamento metropolitano do Rio de Janeiro não é aleatória ou fruto de alguma pesquisa anterior, continuada no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). O tema aqui em processo de desenvolvimento é fruto de uma verdadeira dualidade. Do antagonismo entre a profissão que escolhi seguir, minhas reflexões e pensamento crítico. Portanto, apresento um pouco da minha trajetória para situar a importância deste debate para a minha experiência como gestora, e para a minha formação como pesquisadora.

Sou graduada em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Trabalhei por dois anos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Na ALERJ aprendi muito sobre matérias/peças de técnica legislativa, licitações e contratos administrativos. Adquiri valiosa experiência no legislativo estadual que me ajudou no aprofundamento dos meus estudos, ainda na graduação, sobre a distribuição dos partidos no espectro ideológico, observando sobretudo o comportamento dos líderes partidários em suas proposições legislativas.

A experiência na ALERJ me levou a trabalhar na Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. Este momento marca o início da minha jornada na administração pública. Em janeiro de 2017, fui convidada para integrar o corpo técnico da Prefeitura. Quando entrei me deparei com um verdadeiro desafio, meus conhecimentos sobre administração pública eram conceituais e teóricos, longe da realidade.

Assumi meu primeiro cargo como coordenadora de assuntos estratégicos, na subsecretaria de captação de recursos e relações internacionais, vinculada à secretaria municipal de fazenda e planejamento. Enquanto coordenadora, minhas funções se resumiram em sistematizar o acompanhamento e monitoramento de convênios e contratos de repasse; desenvolvimento de estudos técnicos e relatórios; e assessoria técnica. Logo me deparei com o primeiro desafio: informação.

A dificuldade de reunir informações internamente complica a tomada de decisão, e faz com que algumas decisões sejam tomadas “no escuro”, na falta de evidências que sustentem ou mesmo justifiquem a formulação de políticas públicas. As administrações públicas, de maneira geral, não possuem um sistema próprio para tratamento de informações sobre o município. Outro ponto, o distanciamento e ausência de rede interna de comunicação e troca de dados e informações. Cada setor é responsável por uma atividade, dentro de uma enorme e complexa cadeia de gestão. Aprendi um ditado importante: a burocracia possui nome.

Poucos meses depois, fui convidada a assumir o cargo de Diretora de Projetos Federais. Com isso passei a gerir importantes convênios e contratos do município. Meu departamento tornou-se ponto focal da prefeitura para a resolução de problemas relacionados a convênios e contratos com o governo federal. Identifiquei, nesse percurso, inúmeros desafios.

O maior desafio foi a ausência de uma prática de planejamento e capacitação técnica na estrutura administrativa da Prefeitura. Diante disso, busquei conhecimento nos livros, manuais, legislação, encontros de gestores. O verdadeiro aprendizado veio na prática cotidiana, na busca por minimizar erros e maximizar acertos, passando o aprendizado adiante. Um dos problemas mais comuns que encontrei nesse período foram os projetos planejados e executados com grandes falhas, isso sem contar o desconhecimento ou inobservância as regras, normas e legislação aplicada.

O índice de reprovação dos projetos nas instâncias superiores era alto. Para resolver essa questão, elaborei um manual de elaboração de projetos com foco em captação de recursos e, com isso, deixamos de ter projetos rejeitados. Também era responsável pelo cadastro das propostas de políticas públicas do município nos sistemas de gestão federais, obedecendo a prazos, critérios, requisitos, organizando e providenciando documentos de formalização. Meu departamento chegou a gerir mais de 300 convênios e contratos.

Com isso, fiz contatos em todas as secretarias municipais de Duque de Caxias, já que o meu trabalho demandava constante articulação com todos os órgãos da prefeitura, do controle interno à educação. Além da inclusão das propostas, do acompanhamento da formalização à prestação de contas, também passei a ser responsável pela elaboração de alguns projetos.

A acumulação dessa experiência me trouxe questionamentos. Como uma servidora de fora do município é capaz de escrever e aprovar tantos projetos, com pouco conhecimento da realidade local, limitada aos conhecimentos apreendidos dos servidores que moravam na região e de algumas pesquisas e acesso à estudos sobre diagnóstico socioeconômico? Os projetos que eu escrevi, posteriormente, quando fossem implementados, garantiriam de fato qualidade de vida para a população, isto é, seriam efetivos? Meu conhecimento técnico era suficiente ou eu ainda precisava entender melhor minha função enquanto gestora? E os projetos, eram na verdade políticas públicas desenhadas dentro de um escritório? Onde estava a população nesse processo? Outros municípios não deveriam ser consultados quando projetos de impacto regional eram formulados? Estas foram algumas das perguntas que me fizeram procurar me desenvolver profissionalmente como gestora, e principalmente academicamente como pesquisadora.

Então em 2018 entrei no curso de Pós-graduação lato sensu em Política e Planejamento Urbano, no Instituto de Política e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Essa especialização foi importante não só para a minha formação, como para a reflexão sobre minha própria atuação no serviço público. Como ele, ganhei uma visão mais ampla, um pensamento mais sistêmico da máquina pública. Ao mesmo tempo, levei reflexões da prática para a sala de aula, quando fui convidada a assumir uma disciplina eletiva, disponibilizada ao curso de Gestão Pública da UFRJ. Ainda em 2018, passei para o curso de mestrado no PPFH. Nele, busco aprofundar ainda mais minhas reflexões sobre o setor público.

Enfim, todo esse extenso trabalho e dedicação ao setor público me levou à procura de formas mais eficientes de gestão da coisa pública. Foi então que, ao observar a experiência bem-sucedida do município de Niterói, com a criação de um Escritório de Projetos, propus à administração de Duque de Caxias, a criação do Escritório de Gestão de Projetos (EGP - Captar).

A criação do EGP marcou uma grande mudança, já que passava a existir na estrutura da Prefeitura um departamento responsável por gerir os principais projetos da gestão. Assumi como Diretora de Captação de Recursos, na Subsecretaria de Planejamento Estratégico, Captação de Recursos e Relações Internacionais, vinculada à Secretaria Municipal de Governo. Mantive minha atuação à frente do Escritório de Gestão de Projetos enquanto passei a ser responsável pela captação de recursos da Prefeitura. Agora, no EGP e à frente do departamento de captação, assumi a responsabilidade de realizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018 e 2019 da Secretaria Municipal de Governo, o que demandou um estudo mais aprofundado sobre orçamento público e instrumentos de planejamento e gestão em nível estratégico, tático e operacional.

Passei a manter contato próximo com outros municípios do estado do Rio de Janeiro, já que representava o município em alguns eventos e reuniões. Comecei a ouvir outros gestores, de realidades diferentes, de municípios menores inclusive. Criei uma base sólida de contatos em órgãos públicos e ministérios, já que passei a responder pela captação de recursos do município. Trabalhei diretamente com a gestão das emendas parlamentares enviadas por deputados federais e senadores ao município. Ao todo, em quase 3 anos de atuação como gestora pública municipal, participei e contribuí para a captação de mais de 200 milhões de reais em recursos públicos. Em relação a projetos de minha autoria e gestão, foram mais de 60 milhões.

Os desafios se multiplicam mais do que a capacidade de resposta. É preciso antecipar riscos, e ter visão de longo prazo. Nesse contexto de atuação, fui indicada responsável pela interlocução do município com a extinta Câmara Metropolitana e, participando do fórum da Câmara, pude perceber que instituições de gestão metropolitana são ineficientes na produção

de consensos e no alinhamento político entre os municípios, em torno de uma agenda metropolitana. Disputas de poder internas enfraquecem a gestão, enrijecem a máquina pública e a engrenagem perde velocidade.

Paralelamente, conquistei uma bolsa para participar do Programa de Lideranças Femininas na Gestão Pública, com a duração de 1 ano, desenvolvido pela Universidade de Columbia (NY/USA) no Brasil. Trata-se de um programa internacional no formato de Fellowship, que reúne mulheres com experiência em gestão pública (aproximadamente 20 em todo o Brasil), que apresentam alguma liderança em suas práticas profissionais.

No rol de lideranças femininas existem secretarias de diversos municípios, do Nordeste ao Sul do País, diretoras, assessoras, juízas federais, analistas de diversos ministérios, dirigentes de bancos públicos, enfim, mulheres que participam de todas as esferas públicas. Durante os encontros realizados trocamos experiências, conhecimentos, ideias, aspirações para uma gestão pública melhor e mais eficiente.

Tivemos um módulo internacional, nos Estados Unidos, em Nova York, na sede da Universidade de Columbia. A experiência foi enriquecedora. Realizamos uma visita técnica à Prefeitura e Câmara Municipal de Nova York e tivemos várias atividades com renomados professores da Universidade. Aprendi sobre inovação, empreendedorismo, tecnologia e outros assuntos que já são dominados mundo afora.

Depois da aprovação em um processo seletivo conduzido pelos servidores do Estado do Rio de Janeiro, passei então a integrar a equipe do Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública (LAEP), vinculado à então Secretaria da Casa Civil e Governança (SECCG), do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Nele fui responsável pela área de inovação em gestão de projetos e desenho de políticas públicas, dentre outras atribuições. Meu trabalho envolvia ampla articulação entre secretarias estaduais, e demais órgãos que integram a administração direta - portanto, mantendo minha característica de atuar de maneira transversal e intersetorial -, em busca por soluções para problemas/desafios públicos.

Durante o meu período no LAEP fui convidada pelo Instituto República (atual República.org) a integrar o júri setorial na área de saúde do Prêmio Espírito Público, da edição 2020. Também atuei na elaboração de normativas sobre governança, inovação e sustentabilidade que resultaram na publicação do Decreto Estadual Nº 47.053, de 29 de abril de 2020. Participei na elaboração e revisão do Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro. Facilitei e participei da Comissão Organizadora do Workshop de Práticas Inovadoras de Gestão Pública com ênfase em municípios.

Atuei na facilitação e mentoria do Hacknit - jornada de hackathon - promovida pela Prefeitura Municipal de Niterói. co-idealizei o Radar LAEP, uma ferramenta de busca ativa por

novos projetos; e na co-criação do Guia de Boas Práticas para o Trabalho à Distância, amplamente utilizado em cursos e demais atividades de capacitação para servidores públicos do estado do Rio de Janeiro.

O LAEP e a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUBTIC) foram incorporados pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro - PRODERJ. Diante de intensas mudanças administrativas, o PRODERJ ganhou novas atribuições, passando a centralizar a agenda da transformação digital, governo aberto e modernização do estado.

Com isso, ganhei novas atribuições e me vi inserida em um novo contexto, que de certo modo dialogava com a inovação, mas focado em tecnologias da informação e comunicação. Fui convidada a integrar o Departamento de Assuntos Estratégicos - DAE, da Vice-presidência de Estratégia, Governança e Inovação - VPE. Lá passei a exercer um papel de articulação, planejamento e criação.

Participei da revisão e elaboração da Política de Governança de TIC e da Estratégia de Governança de TIC do estado, bem como no Plano de Transformação Digital dos serviços públicos oferecidos à população; e da revisão do Plano Estratégico e Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PEDTIC da Autarquia com a previsão de alinhamento entre instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) junto ao instrumento.

Fiz as normas para elaboração do PEDTIC que deverão valer para os demais órgãos e entidades do estado, definindo a estrutura e o conteúdo que deverão ser contemplados no instrumento. Propus novas metodologias para identificação e priorização de necessidades de TIC, entre muitas outras atividades.

Pouco tempo depois, passei por mais um processo seletivo e recebi um convite para retornar à esfera municipal, desta vez na Prefeitura de Niterói. Assumi a posição de Diretora de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação, na Subsecretaria de Modernização da Gestão - SSMG, vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão - SEPLAG.

Nessa nova jornada meus principais desafios serão aprimorar a governança e aperfeiçoar a gestão da tecnologia da informação no município, coordenar a elaboração dos instrumentos de planejamento de tecnologia, coordenar e dirigir ações de modernização e zelar pela eficiência, eficácia e economicidade nos projetos, contratações e atividades relacionadas à tecnologia no município de Niterói, bem como ser o ponto focal sobre o tema.

INTRODUÇÃO

Esta dissertação estuda as políticas de gestão e planejamento metropolitano sob a perspectiva da desunião dos poderes políticos. Para isso, busca identificar obstáculos que dificultam a cooperação entre os municípios. Esperamos contribuir para a discussão em torno da gestão e do planejamento metropolitano do estado do Rio de Janeiro do ponto de vista político-institucional.

Nossa abordagem contempla a identificação dos arranjos desenvolvidos para a promoção e fomento à governança metropolitana na estrutura organizacional do estado do Rio de Janeiro, a fim de compreender quais estratégias foram utilizadas na condução da agenda metropolitana, e se foram ou não bem-sucedidas. O debate em torno da evolução desses arranjos nos permite verificar, inclusive, sua priorização na agenda governamental.

Nosso estudo situa os municípios no contexto do federalismo brasileiro recente, destacando a autonomia municipal, as relações cada vez mais diretas entre o governo federal e os governos locais, principalmente na esfera fiscal, e o papel do Estado nessa dinâmica.

Os problemas enfrentados pelas regiões metropolitanas passam por diversas questões elencadas ao longo deste estudo e são objeto de discussão presentes principalmente nos capítulos I e II. Sobre isso, destacamos alguns pontos relevantes como a autonomia municipal, que confere aos municípios brasileiros competências e atribuições de planejamento e gestão de políticas públicas de interesse local, privilegiando esta escala em detrimento das políticas de interesse metropolitano. Já a competição entre os entes da federação, principalmente os municípios, faz parte de uma corrida pela atração de maiores investimentos, resultando na mercantilização das cidades.

Ademais, ressaltamos a falta de coordenação central, seja através do governo central por meio da facilitação na construção de arranjos de cooperação ou pelos governos estaduais na ampliação do diálogo e na articulação, no sentido de promover o aumento das capacidades estatais locais para redução da dependência econômico-financeira e técnico-institucional existentes.

Na esteira desse pensamento, é questionado ainda no capítulo I o papel do Estado do Rio de Janeiro enquanto moderador dos conflitos de interesses existentes, e ainda na organização, planejamento e gestão do território metropolitano em conjunto com os atores políticos, segmentos da sociedade, demais setores, movimentos e organizações. Por isso, o estado cumpre papel fundamental na correção das assimetrias, na articulação e na gestão do território metropolitano, o que idealmente poderá ser implementado por meio de um regime de

governança que trace maior congruência entre a agenda municipalista e os interesses locais e a questão metropolitana.

Já o crescente domínio da agenda municipalista, sobreposto à agenda metropolitana conforme discutido no capítulo II, enfraquece, em todos os níveis de poder, a coordenação de ações no território. Logo, desunidos, os poderes políticos perdem a capacidade de cocriação de soluções para problemas urbanos e sociais, o que resulta em ações desarticuladas e fragmentadas no território metropolitano.

Sobre o processo de institucionalização da RMRJ, o capítulo III buscamos trazer diversas questões passíveis de análise. Neste ponto nos aproximamos da problemática proposta neste estudo que trata dos entraves e dificuldades impostas às políticas de gestão e planejamento metropolitano, potencializadas pela falta de incentivos à coordenação e cooperação entre municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro.

O presente estudo trabalhou com a hipótese de que inexistente, no âmbito da RMRJ, um aparato institucional capaz de promover a articulação intermunicipal de caráter metropolitano, isto é, falha em estabelecer uma governança metropolitana capaz de conciliar os interesses locais e metropolitanos, principalmente nos planos. Essa dificuldade é agravada com a falta de definição de estratégias de desenvolvimento e priorização dos investimentos públicos no âmbito metropolitano.

Compreendemos que desde a criação do primeiro arranjo de governança e gestão metropolitanos no ano de 1975, com a FUNDREM, a RMRJ vem encontrando dificuldades tanto na implementação de projetos metropolitanos como na falta de articulação para a consolidação da região enquanto estratégia de desenvolvimento urbano integrado.

A Câmara Metropolitana foi criada após um longo período caracterizado por um vazio institucional que perdurou entre os anos de 1989 e 2014, o que demonstra o ocultamento das políticas de gestão e planejamento metropolitano. Notamos uma atuação tímida da Câmara Metropolitana, durante seus 4 anos de atuação, apesar do período em que esteve em atividade terem ocorrido intensas movimentações políticas que influenciaram a pactuação de importantes instrumentos e regulamentos na RMRJ.

Um desses instrumentos foi o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI), objeto de análise deste estudo, no capítulo III. Sobre isso, surge uma problemática em torno da ocultação da questão metropolitana nos instrumentos de planejamento e gestão, principalmente nos planos diretores municipais, o que indica a falta de engajamento e vontade política por parte dos administradores locais, principalmente na falta de uma visão integrada junto ao PEDUI.

Avançando, tivemos ainda a criação de uma nova agência executiva, uma autarquia especial denominada Instituto Rio Metrópole (IRM) com o papel de avançar com a agenda metropolitana, porém, o que notamos foi um esvaziamento institucional ainda maior do que àquele observado com a Câmara Metropolitana.

Com menos atribuições e competências e maior poder atribuído ao Conselho Deliberativo formado pelos prefeitos municipais, a agenda metropolitana parece ganhar peso político e perder qualidade técnica, característica que foi se perdendo aos poucos. A nosso ver, o interesse metropolitano acompanha o tamanho ou a disponibilidade de realização de investimentos por parte do Estado do Rio de Janeiro, o que nos leva a acreditar que há interesse político quando há recursos disponíveis.

No geral, não logramos êxito em encontrar, no horizonte próximo, quaisquer perspectivas para a construção de capacidades estatais locais no desenvolvimento das instituições locais, na profissionalização das burocracias, e demais ações que pudessem auxiliar no enfrentamento às dificuldades impostas pela incapacidade de coordenação e de cooperação intergovernamental.

Outro ponto de debate foi a participação social, que teve pouco espaço nos arranjos institucionais de governança e gestão metropolitanos e nos instrumentos de planejamento criados. Isto é reforçado com o fato de um modelo participativo como é o caso do Fórum Permanente de Acompanhamento do PEDUI desenhado no Plano nunca ter saído do papel.

Os rumos que precisam ser tomados apontam na direção de uma gestão metropolitana participativa, com o compartilhamento e divisão do poder político entre seus membros, ou seja, entre os municípios, representantes de segmentos da sociedade e setor privado. Sem a articulação conjunta das diversas forças que atuam na produção do espaço metropolitano não haverá unidade de gestão comprometida com a agenda, e talvez ainda pior, não haverá agenda metropolitana por algum tempo.

Finalmente, entendemos que se necessário revisar o atual modelo integrado de gestão de políticas públicas e fomentar o desenho de modelos alternativos e inovadores de provisão de serviços públicos de interesse metropolitano, de tal maneira que seja distribuído o poder territorial e preservada a unidade e a diversidade entre os membros da região.

1 O FEDERALISMO E OS PODERES

O Capítulo I procurar estabelecer uma discussão que se inicia com a apresentação das definições do federalismo, para depois aplicá-lo à realidade brasileira. Em seguida, a união dos poderes é debatida para situar a atual questão federativa e seus impactos na construção de alianças e na manutenção de um ambiente de diálogo entre os entes da federação. Fatores como a autonomia municipal e a competição entre os municípios são componentes importantes, para que seja construída uma perspectiva de que o ambiente político-institucional produz assimetrias que ainda não foram corrigidas. Com isso questionamos até que ponto os entes são capazes de cooperar e de que maneira a coordenação central pode equilibrar os poderes.

1.1 No cardápio: federalismo à brasileira

Compreender o federalismo como sistema por meio do qual os poderes são organizados no Brasil é o primeiro passo para buscar evidências que demonstrem a incapacidade de estabelecer consensos, principalmente quando se trata de desenvolvimento regional, como a agenda metropolitana.

A nosso ver, a origem da união dos poderes reside em um sistema bem-organizado, de alguma forma equilibrado, onde as heterogeneidades territoriais são respeitadas enquanto mantém-se a singularidade local. Ao mesmo tempo, a autonomia dos entes não deve ultrapassar um objetivo geral e comum a todos, o motivo que os faz pactuar a federação.

Quando o pacto perde sua eficácia na produção de consensos, prejudica ou cria condições mais favoráveis a alguns entes, em detrimento de outros, o desequilíbrio impera e a engrenagem deixa de funcionar. Em algum momento, o modelo se esgota e pode começar a surgir correntes contrárias. É justamente nesse momento que espaços são abertos, como na política não existem espaços vazios, cabe a preocupação com o futuro das cidades brasileiras, sobretudo com as regiões metropolitanas, frequentemente ocultas no debate.

Sendo assim, este primeiro capítulo trata do federalismo como forma de estado e da república como forma de governo, trazendo algumas de suas características. Em seguida trabalhamos com o sistema federal brasileiro e desse ponto em diante buscaremos focar a análise na discussão sobre a cooperação e competição intergovernamental compreendendo elementos como a descentralização político-administrativa e autonomia municipal. Esses elementos constituem ideias-chave para encontrarmos algumas respostas e problemáticas envolvendo as dificuldades da atuação conjunta, oriundas da falta de mecanismos eficientes de coordenação. Para isso discutiremos o papel do Estado e suas funções, além de trazer algumas

interpretações sobre as instituições e capacidades estatais locais na ampliação da cooperação entre os agentes.

1.1.1 O federalismo

A definição de Federalismo formulada por Daniel Elazar na obra *Explorando o Federalismo* de 1987 foi amplamente difundida na literatura acadêmica. Elazar (1987, p. 54) traduz o federalismo como relações pautadas por regras próprias ou regras partilhadas, logo, as relações intergovernamentais¹ guardam semelhança com formas particulares de operacionalizar um sistema de governança no contexto norte-americano. Os sistemas federativos de acordo com Elazar (1987, p. 167) se baseiam na divisão territorial do poder, onde o território se torna a base para a ação política.

Na medida em que sistemas federativos amadurecem, por outro lado, o poder passa a se concentrar no centro, com isso o federalismo permanece vivo enquanto mecanismo de promoção de algum grau de descentralização em um sistema altamente unificado. Wheare (1964) é o principal defensor dessa visão, argumentando que o federalismo é gradualmente descartado. Essa visão possui alguma validade na descrição de sistemas não federalistas que utilizaram os princípios federalistas para promover uma unidade nacional. (ELAZAR1987, p. 328)

Já a divisão de poderes, para tem como característica sua previsão constitucional e garantia de funcionamento na prática. Significa dizer que mecanismos de defesa da divisão dos poderes devem existir para garantir que seja preservada a independência de cada poder. (WHEARE, 1964)

Riker (1975) entende o federalismo a partir da descentralização, onde as atividades se dividem entre as esferas de governo, central e regionais, entretanto, nesta divisão, cada governo possui capacidade de tomada de decisões finais, independentemente da instância. Significa que a depender da atividade, o governo regional tem poder de tomada de decisão final, sem a necessidade de aprovação do governo central.

Porém, a descentralização² nada mais é do que a distribuição territorial do poder e para isso envolve a delegação da autoridade, ou seja, da liberdade para a tomada de decisão. Ao

¹ Elazar (1987, p. 54) traduz a ideia de relações intergovernamentais como um fenômeno universal caracterizado pela interação entre dois ou mais governos no desenvolvimento e execução de políticas públicas.

² É importante notar a distinção entre a descentralização e autonomia. Quando na primeira trata-se da delegação conferida pelo governo central de certos poderes às subdivisões territoriais, com a possibilidade de redução e/ou ampliação de poder. Já a segunda representa a proteção conferida aos governos regionais para exercer a tomada de decisão e demais atuações sem interferências externas.

refletir sobre essa distribuição, é preciso reiterar a existência de subunidades políticas que guardam alguma dependência de uma autoridade central. Portanto, interpreta-se que qualquer Estado, sendo ele federal ou não, pode descentralizar. (Valdez, 1998)

Entretanto, para se sustentar e ser mais eficiente o federalismo precisa de raízes, e para garantir sua consolidação, tanto a descentralização das funções administrativas como a autonomia dos entes deve ser observada na constituição. A estabilidade em um sistema federal resultaria de uma divisão horizontal do poder. Nesse sentido, a constituição é um mecanismo de organização e promoção da coordenação no âmbito da divisão dos poderes. (LIJPHART, 1990; COLOMER, 1999; WEINGAST, 1995)

O federalismo também oferece maiores oportunidades para a prática política, ou seja, para o diálogo entre os atores políticos. Ademais, pode facilitar a organização dos partidos e grupos de interesse locais, justamente por ser uma arena de influência que reduz o fator geográfico na tomada de decisão, enquanto sua natureza denota a difusão do poder político (HADENIUS, 1994).

Diante desse cenário, já é possível trazer nossa análise para o federalismo brasileiro. A experiência desse sistema no Brasil trouxe diversas discussões que invadem diversas áreas de conhecimento. Seja na ciência política, nas políticas públicas, nas ciências sociais, na geografia e muitas outras ou ainda como base para estudos jurídicos.

O que nos interessa a partir deste momento é trazer para a nossa análise elementos que ajudem a desvelar os laços de cooperação e competição intergovernamental, buscando explicar como se relacionam os diversos atores na produção de um ambiente propício ao diálogo e à cooperação, mas que tende ao indeterminismo e ao engessamento caso não sejam mantidas as condições de funcionamento³, esgotando o modelo, esvaziando o sistema.

1.1.2 À brasileira

Já expomos aqui diversas definições do federalismo, seja como instituição política ou como sistema onde se articulam atores e se moderam conflitos. Também foram apresentadas algumas de suas principais características que nos ajudam a traçar um pano de fundo para compreendermos e situarmos o sistema brasileiro, que, evidentemente, possui características próprias.

³ Consideradas Para fins de análise a descentralização, com as devidas condições de entrega de serviços e de políticas públicas; E a autonomia na tomada de decisão e na defesa dos interesses locais, desde que não prejudiquem um interesse mais amplo que envolve outros atores em condições de igualdade, como é o caso do interesse metropolitano.

No Brasil o federalismo foi implementado em 1889, a partir das 20 províncias, hoje são conjugados 27 estados e 5.570 municípios. Porém, este sistema não surgiu de conflitos de origem social, como resultado de clivagens sociais, conflitos étnicos ou religiosos, ao contrário de algumas federações, como a Espanhola, por exemplo. (Souza, 2005)

Para compreender o federalismo brasileiro é preciso resgatar o passado histórico. O aprimoramento do sistema transparece positivado nas constituições federais brasileiras. Vale lembrar que o Brasil teve 7 constituições, dentre elas, 4 foram promulgadas, ou seja, constituídas de maneira democrática (1891, 1934, 1946 e 1988) e 3 outorgadas, impostas pelos governantes (1824, 1937 e 1967), passando por períodos de regimes mais centralizadores e ditatoriais; e em outros momentos mais descentralizadores e democráticos.

No período do regime militar as regiões metropolitanas (RMs) foram constituídas e organizadas pelo governo central, com o objetivo de promover de maneira centralizada, inclusive por meio de financiamentos federais, as políticas de planejamento e gestão integradas de tal maneira que fosse possível garantir a prestação dos serviços comuns, de interesse metropolitano. Souza (2003, p. 137 - 138) aponta para o fato de que as RMs criadas e geridas no período militar experimentaram o agravamento de conflitos de competência, causadas tanto pela disputa de recursos financeiros, jurisdicionais e tensões nas relações intergovernamentais.

Isso releva que o conflito de competências pode estar mais relacionado ao sistema federativo e a natureza conflituosa dos espaços de disputa por poder do que por conta da autonomia municipal, já que antes de 1988 os municípios não eram totalmente autônomos já que a autonomia ainda não estava garantida e preservada constitucionalmente, tampouco estavam em condições de igualdade enquanto unidades territoriais responsáveis pela gestão de algumas políticas.

As práticas e políticas de gestão e planejamento centralizadas às quais se submetiam as RMs perderam espaço com a redemocratização. Enquanto as RMs estavam marcadas pelas decisões federais sobre as políticas públicas e pelo autoritarismo no regime militar, com a constituição de 1988 a lógica por trás dessas práticas foi rompida, mas não é possível afirmar que foi superada.

Os municípios, quanto então elevados a entes da federação, não guardavam experiência ou cultura organizacional suficientemente institucionalizada para absorver as competências que lhes foram atribuídas, as burocracias locais não estavam totalmente preparadas e não estavam constituídas as capacidades estatais locais de gestão e execução relacionadas ao novo posto no sistema federalista. Esse contexto reflete na perda de espaço da agenda metropolitana frente às agendas locais, após a redemocratização. O resultado não poderia ser outro senão a extinção da

maioria dos órgãos e entidades criados para gerir as RMs e o papel destas, no sistema federativo, ainda não foi alterado.

Com esses elementos em vista⁴, questões como uma possível fragilidade do federalismo brasileiro emergem em diversas discussões, especialmente quando a capacidade de coordenação central é questionada. (REZENDE e SOL GARSON, 2005; FRANZESE e ABRUCIO, 2013)

Refletindo sobre o papel estratégico desempenhado pelas regiões metropolitanas no desenvolvimento e urbanização das cidades, imagina-se que seja necessário ampliar o debate sobre alternativas para superar os problemas existentes. A repactuação federativa é uma solução político-institucional que vem ganhando força, com a definição de um modelo de sistema cuja estrutura seja compatível com os avanços da sociedade e com o amadurecimento das instituições políticas brasileiras. Uma alternativa é pensar em novas formas de distribuição do poder, o que não deixa de implicar em um possível redesenho do pacto federativo brasileiro.

1.2 A União, dos poderes

O Brasil adotou uma forma particular de federação onde o poder político é dividido basicamente entre a União, estados, municípios e Distrito Federal. São poderes da União, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário (art. 2º, CF/1988). Cada nível de governo possui poderes legislativos.

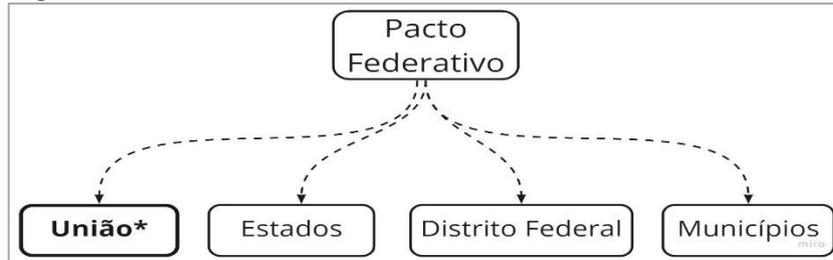
São instituições políticas da esfera federal o Congresso Nacional, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, na esfera estadual existem as Assembleias Legislativas e na esfera municipal as Câmaras Municipais. Todas as casas legislativas são constituídas por representantes eleitos diretamente pela população para exercerem o poder enquanto representantes, no exercício de seus mandatos. Fazem parte das casas legislativas, respectivamente, os senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores.

Na prática, os estados se organizam e são regidos por suas Constituições estaduais e cada município possui sua Lei Orgânica. Significa dizer que vigoram, no país, 27 Constituições estaduais e 5.570 Leis Orgânicas. Compatibilizar todo esse aparato normativo com uma Carta Magna não é uma tarefa fácil, daí a existência de uma hierarquia normativa, delimitada na Pirâmide de Kelsen e na própria constituição federal.

⁴ A descentralização administrativa, a divisão territorial dos poderes políticos, a organização das regiões metropolitanas e o escasso poder conferido aos estados para tratar de assuntos de interesse local, serão abordados de forma mais abrangente.

Em resumo, estados e municípios no Brasil têm poder de legislar sobre assuntos de seus respectivos interesses e competências. Todavia, nem todos os entes federados possuem poderes judiciários, que são privativos aos níveis federais e estaduais. Na figura 1 o esquema de divisão é representado para facilitar o entendimento e a visualização do Pacto Federativo.

Figura 1 - Pacto Federativo no Brasil.



Fonte: Constituição Federal de 1988, elaborado na plataforma MIRO.

A União recebe destaque na figura acima por acumular mais competências do que os demais, mantendo certa centralização quando comparada aos demais entes da federação. O Distrito Federal é uma das 27 unidades federativas do Brasil, situado na Região Centro-Oeste. Sua sede de governo abriga a capital do país, Brasília.

No campo político, os estados são representados no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados encontram-se os representantes territoriais, por conta disso⁵ é possível encontrar maior representatividade dos municípios nesta casa legislativa. Forma-se uma grande rede de influência, onde são negociados acordos, firmados compromissos e atendidos os interesses de cada ente.

O termo pacto federativo refere-se à federação propriamente dita, com a repartição de competências, isto é, divisão ou distribuição de poderes políticos, e a preservação da autonomia dos entes visando a cooperação dentro de um sistema que envolve algum grau de interdependência.

Boa parte da produção acadêmica que trata do tema (pacto federativo) no Brasil traça um paralelo entre o federalismo fiscal e a autonomia. Todavia, nossa análise não se restringe aos aspectos financeiros e econômicos deste fenômeno, mas busca entender como se relacionam com outros fatores como o ambiente político, administrativo, legal e social em busca de respostas que justifiquem o comportamento, por vezes autárquico dos municípios brasileiros. Sobretudo como, a partir destes elementos, são provocadas no Brasil assimetrias capazes de distorcer o sistema e afetar o equilíbrio do poder.

Soma-se a isso a falta de mecanismos perenes de incentivo, no âmbito do federalismo e do pacto federativo, o que recai, dentre seus inúmeros desmembramentos, na falta de

⁵ Entre outros fatores como a proporcionalidade na eleição.

planejamento e conseqüentemente em políticas públicas desarticuladas, pouco eficientes, não tão diferenciadas de ações políticas pontuais e transitórias, com baixa efetividade

É de fundamental importância e relevância para este estudo compreender as bases que sustentam o federalismo e as relações intergovernamentais a fim de situar no debate que procuramos estabelecer a questão que atravessa todo este estudo, a saber, os entraves e dificuldades impostos ao planejamento e gestão de políticas públicas de âmbito metropolitano.

Como foi dito anteriormente, a união dos poderes políticos constitui a federação, que se estabelece através de um pacto constitucionalmente formalizado. Quando abordamos os poderes políticos, estamos observando as entidades políticas⁶, que podem ser tanto pessoas políticas como entes federados, caracterizados pela autonomia política. (ALEXANDRINO & PAULO, 2008, p. 26)

1.2.1 Descentralização político-administrativa

Até o momento já foram apresentados o federalismo como forma de estado e o sistema federal brasileiro, elencando algumas características que tornam o modelo brasileiro singular, diverso de outras experiências no mundo.

Deste ponto em diante, será explorado tema da descentralização político-administrativa, para ajudar na compreensão dos limites da atuação dos órgãos e entidades públicas. A expectativa é trazer para o debate e ao mesmo tempo reforçar a ideia de que a descentralização político-administrativa abriu caminho para uma possível autarquização municipal⁷, conferiu e ampliou o poder territorial dos agentes políticos e reduziu o papel dos estados na condução e mediação de possíveis conflitos ou ainda na coordenação de ações de caráter regional, potencializando a desunião.

Descentralizar é delegar determinada atividade, função, atribuição ou competência a outro órgão ou entidade sem que exista uma relação de subordinação. É um princípio basilar para enfrentar problemas urbanos que afetam os governos locais, definido nos termos da proximidade entre governos e na capacidade real de decisão, efetivada por meio da gestão de recursos e execução de atividades. (DOWBOR, 1994)

Nesse sentido, chama atenção para a necessidade de que cada problema seja tratado em sua respectiva escala. A vantagem disso seria o aumento da governabilidade, já que assuntos de

⁶ Por serem entidades são pessoas jurídicas, diferente dos órgãos.

⁷ Neste estudo a denominação de autarquização municipal não guarda relação com o conceito discutido em Vieira (1979), mas refere-se à própria definição da palavra autarquia, como governo que detém o poder completo. Aplicado aos municípios, o termo adquire sentido de concentração de poder na figura do ente subnacional. Com maiores poderes, o município garante sua autonomia e mantém seu posicionamento alinhado à defesa de interesses próprios, em detrimento da atuação conjunta.

interesse local não mais seriam tratados e resolvidos em outras escalas, o que deslocaria a tomada de decisão sobre esses assuntos para o ente "dono do problema", reduzindo com isso a necessidade negociação. (DOWBOR, 1994)

A racionalização da gestão intergovernamental promovida através da descentralização político-administrativa, atraiu para os municípios a responsabilidade para atuar na gestão e no planejamento do território. Nessa dinâmica, coube ao Estado a coordenação e apoio aos municípios, para que pudessem exercer suas competências, o que, em teoria, trouxe benefícios no sentido de reduzir a sobrecarga de assuntos locais para a administração federal. Logo, problemas locais seriam tratados em âmbito local e assim, suscetivelmente.

Existe outra interpretação da descentralização como uma autonomia de decisão assegurada aos estados e municípios, atrelada à capacidade de autossustentação e de geração de recursos próprios. Ao município recai a atribuição privilegiada de exercer o controle sobre seus próprios recursos, e gerência sobre seu próprio desenvolvimento. Porém, existem algumas inquietações pertinentes a este tema. Uma delas é o questionamento das capacidades dos municípios⁸ em produzir e gerir recursos frente a necessidade de enfrentar problemas locais ou ainda na sustentação de suas atividades estatais. (DAVIDOVICH, 1993)

Nesse sentido, a descentralização enquanto política de redução de assimetrias ou de aumento das capacidades estatais locais pode apresentar falhas, principalmente em períodos de crise. Fatores como a redução da arrecadação de impostos, a redução no volume de repasses, as constantes mudanças normativas e demais afetariam diretamente e em primeiro lugar as administrações municipais. Sabe-se que todo e qualquer incidente ou problema que surja, independentemente da escala onde foi iniciado ou gerado, é sentido em primeiro lugar no âmbito local, no território, onde vivem as pessoas.

O pensamento de Davidovich (1993) demonstra certa preocupação em relação à efetividade da descentralização. Para este autor, poucos municípios alcançarão uma autonomia concreta, prevalecendo a lógica da dependência do poder central e de enfraquecimento do poder municipal, da escala local.

O Projeto de Emenda Constitucional n° 188 de 2019, denominada PEC do Pacto Federativo trata justamente do esgotamento do modelo de descentralização atual. Este projeto tramita desde 2019 no Senado Federal e tem conquistado novos entusiastas. A proposta faz parte de um grande pacote de modernização e reforma do Estado e se justifica a partir da:

Existência de mais de 1.200 municípios com população inferior a 5.000 habitantes que, em sua maioria, não arrecada receitas próprias suficientes para custear a sua própria estrutura (Prefeitura, Câmara dos Vereadores etc.), isto é, custos que não

⁸ Trataremos neste estudo as capacidades municipais ou institucionais como capacidades estatais locais.

existiriam (ou seriam substancialmente reduzidos) caso o Município fosse incorporado o outro. (PEC nº 188 de 2019)

A PEC vai além e propõe que uma Lei complementar federal fixe requisitos de viabilidade financeira para criação financeira e o desmembramento de municípios, bem como esses municípios sub-autônomos de até 5.000 deverão comprovar até 2023 capacidade de arrecadação de impostos municipais de no mínimo dez por cento de sua receita total. Se isso não ocorrer, o município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira poderá incorporar, no limite de até três municípios sub-autônomos, incapazes de melhorar suas arrecadações.

Sendo ou não aprovada, esta PEC revela algumas falhas, mas não necessariamente as corrige, pelo contrário, pune com a extinção, certificada a ineficiência e incapacidade de promover mudanças e retira de vários municípios a possibilidade de reverter a situação. Essa é apenas uma das consequências da descentralização, cujos efeitos se estendem para diversas áreas e afetam inclusive a população.

Não cabe a este estudo esgotar as discussões sobre o tema da descentralização, para isso seria preciso investigar com maior atenção e detalhe cada aspecto do tema. O que precisa ser evidenciado é que a descentralização promovida pela constituição federal, em compasso com a autonomia municipal, trouxe inovações em relação à produção de uma nova dinâmica de transferência de atividades, funções e afins, enquanto reforçou a autonomia municipal. Porém, a descentralização também produziu efeitos negativos, na medida em que nem todos os municípios não estavam institucionalmente preparados para receber novas atribuições. Pode parecer um avanço ou uma evolução na maneira como algumas atividades são executadas em âmbito municipal, mas na verdade é mais um fator a ser equacionado na divisão de poder.

1.3 A autonomia municipal

Iniciamos este debate com uma provocação: os municípios "nasceram" autônomos, enquanto antes da federação na constituição de 1988, ou desde que foram criados sempre tiveram autonomia? Para responder esta pergunta precisaremos buscar na literatura uma base, para então nos aprofundarmos em alguns assuntos como a competição e a cooperação intergovernamental. Notamos, ainda, que grande parcela dos trabalhos analisados que se trata sobre o tema da autonomia municipal deixa de se debruçar sobre a questão da natureza da autonomia.

Entendemos a autonomia como uma dimensão do poder determinada pela proteção ou garantia constitucionalmente efetivada, conferida por uma centralidade a uma unidade periférica, para exercer a tomada de decisão sem interferências.

No Brasil, a primeira constituição federal brasileira foi promulgada em 1824, pós-independência. Nela boa parte das funções locais são retiradas dos municípios. Ademais, as câmaras municipais continuavam existindo, porém com poderes reduzidos. (PINTO, 2002)

A constituição de 1824 previa em todas as cidades a existência de Câmaras. Havia, portanto, eleições para sua composição e dentre os vereadores eleitos, aquele que obtivesse maior número de votos seria o Presidente. Porém, a constituição não detalha competências e atribuições da organização municipal, deixando para Lei regulamentar esta tarefa. Esta lei era centralizadora e funcionada como uma espécie de constituição municipal. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1824)

À época, o legislador compreendia que as consequências de uma mudança abrupta na organização dos municípios poderiam gerar transtornos sociais, já que a estrutura da sociedade de um município assentava-se na tradição e nos costumes. Por isso, qualquer mudança deveria ser gradual, acompanhando a evolução natural da sociedade. (BANDECCHI, 1973)

A Lei regulamentar citada na constituição de 1824, também conhecida como Lei de 1º de outubro de 1828 ou Regimento das Câmaras Municipais retirou boa parte da autonomia dos municípios brasileiros. Ao se desenvolverem os negócios nos municípios a tal ponto de gerar conflitos ou obstáculos aos negócios do governo geral, seriam afastados e anulados os atos praticados nos municípios. Uma atuação julgada contrária aos interesses ou negócios públicos do Estado produziram uma reação que poderia ser traduzida na diminuição do papel legislador, restando-lhes o papel de executor das deliberações do poder central:

A inauguração de um sistema de descentralização administrativa foi realizada através de uma centralização opressora, entregando-se os municípios de mãos atadas às assembleias provinciais e aos presidentes de província. (SOARES, 1885, p. 28)

O que fica claro com esse relato é que, ao se deparar com conflitos de ordem econômica, a função política dos municípios era prejudicada em favorecimento à supremacia do poder central. Com isso questionamos a existência de entidades municipais autônomas em todos os sentidos nesse período.

Ao longo dos anos, passando pelas constituições federais do Brasil, uma variável manteve-se praticamente intacta, a existência e o funcionamento, às vezes com ou sem interferências do poder central, do Poder Legislativo local. Por anos as câmaras municipais cuidaram dos assuntos locais para garantir que turbulências de ordem social não prejudicassem a condução dos negócios públicos, evitando sobretudo conflitos de cunho separatista ou emancipatório.

A constituição federal de 1988 trouxe uma alteração radical no cenário político brasileiro. O art. 18 da constituição trazia um elemento fundamental para encerrar a interferência do poder central nos municípios, a saber:

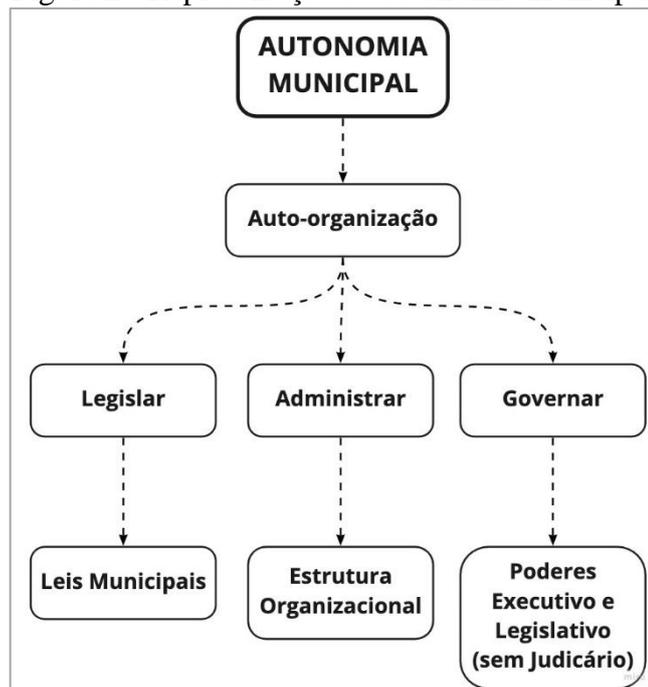
Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Concedia-se, em 1988, pela via da descentralização política, a autonomia em sentido amplo aos municípios. Por isso, acreditamos que no Brasil os municípios só passaram a adquirir uma autonomia após a constituição de 1988, quando as condições para tal foram estabelecidas e respeitadas no seu exercício. Em contextos anteriores, apesar de existir autonomia, é segura afirmar que era limitada. Havia sempre uma reserva de poder por parte do poder executivo geral, acionada sempre que necessário.

Como vimos, a constituição federal de 1988 trouxe elementos que consagram a autonomia municipal. A nosso ver, um elemento inaugura não só um novo modelo de município, mas ajuda a compreendermos sua elevação à categoria de entidade política ou simplesmente como ente da federação.

Trata-se da auto-organização, isto é, a possibilidade de legislar, logo, produzir leis (respeitando o princípio da exclusividade), para administrar seus próprios recursos, e distribuir em uma estrutura organizacional as entidades administrativas, e por fim para governar.

Figura 2 - Representação da autonomia municipal.



Fonte: Constituição Federal de 1988, elaborado na plataforma MIRO.

Dentre os benefícios da autonomia municipal destacamos a maior representatividade dos interesses locais nos espaços de poder, o que implica na possibilidade de acesso aos centros de tomada de decisão por atores locais. Outra vantagem é o reconhecimento do poder local nos espaços de disputa por poder, com uma dedicação quase exclusiva aos problemas locais, com tratamento/soluções mais efetivas e aumento da possibilidade de participação da população na gestão municipal, já que mecanismos como as audiências públicas passaram a ser obrigatórias em alguns procedimentos, principalmente de âmbito orçamentário e de planejamento.

A exemplo temos a obrigatoriedade de realização de audiência pública a fim de demonstrar à população o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, conforme estabelece a Lei Complementar Nº 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em seu Art. 9º.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (LRF, 2000)

No campo do planejamento a Lei continua estipulando o exercício da transparência assegurado no Art. 48, § 1º:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (LRF, 2000)

Dentre impactos negativos gerados pela autonomia, destaca-se o aumento nas transferências entre grandes e pequenos municípios e entre regiões desestimula a atividade econômica global; a segunda é a parcela reduzida da população beneficiada em detrimento da maior parcela que vive nos médios e grandes municípios; por fim a terceira é o aumento dos gastos administrativos do setor público, que por sua vez reduz as despesas em setores sociais e em investimentos. (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p.6)

Apesar dos avanços no campo democrático e das inovações normativas, Lorenzetti (2003, p.4) sinaliza os efeitos danosos causados pela autonomia e descentralização. A autora revela que as leis complementares estaduais que deveriam ser produzidas para regular o disposto no art. 18 da CF/1988, na verdade não foram eficientes na definição de requisitos para os procedimentos de emancipação dos distritos. a consequência imediata foi a proliferação de novos municípios, visando interesses que a autora chama de ilegítimos. Em sua maioria, as novas municipalidades sequer apresentavam capacidade de autossustentação, o que gerava as tornava dependentes de repasses oriundos das receitas federais e estaduais. (LORENZETTI, 2003)

Para frear o descontrole e conter essa prática, foi editada a Emenda Constitucional N° 15 de 12 de setembro de 1996. A saber:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

A alteração no inciso supracitado trouxe a necessidade de obedecer ao período determinado por lei complementar federal para que os processos citados sejam admitidos, não sendo mais atendidos os requisitos da lei complementar estadual. Outra alteração foi a necessidade de observar a realização de consulta prévia, mediante plebiscito às populações envolvidas, considerando a divulgação dos estudos de viabilidade municipal. O novo regramento passou a consertar o vazio deixado pelas legislações estaduais, principalmente em relação à rigidez no controle efetivo da proliferação de novos municípios.

Esse é um debate atual, uma questão não resolvida que repercute sempre que é discutida a reforma do Estado brasileiro, a modernização da máquina pública, a redução de despesas, ou a diminuição da dependência financeira dos municípios junto à União. Esta discussão está longe de ter um ponto final, mesmo que mudanças normativas sejam aprovadas, ainda restarão outras questões ainda não solucionadas.

Uma delas, afinal, começa a ganhar contornos neste estudo. Depois de nos debruçarmos acerca do tema da autonomia municipal, já é possível tangenciar um aspecto que é muito relevante para a construção da nossa argumentação. A autonomia municipal não é algo inerente à natureza do município. Já vimos que sua forma mais concreta e efetiva pode ter surgido com a constituição de 1988. Também foi visto que há benefícios e malefícios gerados pela autonomia.

Estamos caminhando para o aprofundamento das discussões sobre pontos importantes que circundam a autonomia municipal. Um deles são as chamadas competências constitucionais e as respectivas titularidades dos serviços públicos. A constituição federal de 1988 trouxe, como vimos, maiores responsabilidades na distribuição dos serviços entre os entes da federação. Os municípios, ao serem elevados à entes, pela primeira vez na história do Brasil, também passaram a receber um volume maior de recursos.

Mais recursos, com certo grau de discricionariedade, sem contar a possibilidade de regular assuntos como a tributação local através de suas respectivas leis municipais - código tributário municipal, lei orgânica e afins-, ajudaram a compor um cenário, um panorama que varia da desordem pública às boas práticas de gestão. A seguir trataremos sobre as competências

constitucionais e a titularidade dos serviços públicos para entendermos como são distribuídas, como a titularidade foi definida, e posteriormente, como as escalas foram trabalhadas.

1.3.1 Competências constitucionais e a titularidade dos serviços

O termo competência implica em uma atribuição conferida a determinada pessoa física ou jurídica. Ao tratarmos das competências constitucionais, estamos considerando aquelas conferidas pela constituição federal de 1988. Já a titularidade é quem por direito é competente para atuar. Nessa mesma lógica, a titularidade dos serviços públicos refere-se a pessoa imbuída legalmente de gerir ou executar determinado serviço.

Dentre os mais de duzentos artigos da constituição, o termo competência aparece 87 vezes. Para fins de análise, nos concentramos em analisar apenas as competências ligadas à prestação de serviços pela União, estados e municípios. Divididas em competências comum, concorrente e privativa. Há uma diferença entre a competência para atuar e a competência para legislar sobre determinado assunto⁹.

Dito isso, o art. 21 da constituição federal de 1988 inaugurou a repartição de competências na nova federação brasileira. Nela é delimitada a atuação da União sobre temas como: declaração de guerras e celebração de paz; defesa nacional; emitir moeda; elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; concessão de anistia; e demais. O art. 22 segue na mesma linha, ainda tratando da União, sobre competências privativas para legislar sobre temas como: desapropriação; nacionalidade; comércio exterior; política monetária; trânsito e transporte; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional; entre outros.

O art. 23 introduz as competências comuns entre os entes da federação, isto é, onde todos os entes podem atuar, como por exemplo o cuidado à saúde e assistência pública; a proteção aos documentos, obras e bens de valor histórico, artístico e cultural; o acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação; a proteção ao meio ambiente; a preservação de florestas, fauna e flora; e outras mais. Já o art. 24 traz a competência concorrente para legislar

⁹ Quando um serviço é de competência da União, significa que só esta poderá prestá-lo, por outro lado, se a competência for privativa da União para legislar sobre um assunto, apenas esta poderá produzir leis para regulamentar ou disciplinar o assunto. Já na competência concorrente para legislar os entes podem produzir normas, porém, obedecendo sempre a hierarquia das leis (sendo a constituição federal ou carta magna superior a todas as normas, seguida pelas leis federais, leis estaduais e leis municipais, respectivamente), conforme estabelecido no § 4º do art. 24.

sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento, juntas comerciais; proteção à infância e juventude; produção e consumo; e demais.

Ao todo, em termos de atuação, são 25 incisos que definem o que compete apenas à União e 12 são divididos entre os entes. Sobre o que é privativo e concorrente quanto à ação de legislar, são 39 temas privados à União e 16 concorrentes na federação.

Isso evidencia em termos quantitativos e qualitativos o poder detido pela União, comparado aos estados e municípios, e reforça o domínio desta esfera sobre assuntos de relevância estratégica para o Estado. A repartição das competências na constituição pode refletir um desequilíbrio entre os entes da federação, indicando uma possível tendência à sobreposição de atuações. Quando é definida uma competência comum entre os entes para, por exemplo, cuidar da saúde e assistência pública, os estados, municípios e a União poderão criar políticas públicas e traçar planos setoriais que versem sobre o assunto, espalhadas na legislação federal.

Já a ideia de titularidade abordada aqui refere-se a quem possui o direito de exercer determinada função, atividade ou posse de sobre algum bem/patrimônio. Aplicando essa ideia de titularidade aos serviços públicos, é possível traçar um paralelo com o argumento de competência. Se o ente público tem a competência sobre um tema ou assunto, o mesmo tem a titularidade na prestação do serviço a ele relacionado. Significa dizer que, a nosso ver, se a um município compete tratar de assuntos de interesse local, a titularidade na prestação de serviços públicos nesse âmbito é do município e não de outro ente federado.

Pensando nisso, como se executam os projetos de âmbito metropolitano? Uma intervenção de caráter regional invade essa temática e nos convida a refletir sobre como lidar com o planejamento, a gestão e a execução da política pública em situações em que é extrapolada essa noção de competência e de titularidade. Parece, então, que o município cede parte de sua titularidade para compartilhar um objetivo comum.

Essa é uma discussão interessante justamente para traçar um ponto de partida sobre as diversas escalas ou níveis de gestão e governança, que muitas vezes extrapolam os limites territoriais. É de se notar o caráter conflituoso por trás das ações que se configuram como de ordem local e do que pode ser tratado de interesse comum ou coletivo. Evidentemente esse será um assunto tratado com maior profundidade mais adiante, quando for abordada a questão da importância das escalas na produção de políticas públicas.

Depois de tratarmos das competências e da titularidade dos serviços no federalismo brasileiro, cabe trazer para o debate o que/quais fatores impedem ou reduzem as chances de atuação conjunta. Para tal, serão exploradas a cooperação e competição na representação dos interesses, e por fim o papel do Estado. O que se espera é trazer elementos que comprovem a

falta de mecanismos capazes de promover a coordenação e incentivar a cooperação intergovernamental.

Evidentemente, cabe ressaltar uma ressalva nesse debate. Acreditamos na possibilidade da existência de diferenças quanto à interpretação daquilo que pode vir a compor a cooperação no âmbito de um sistema federalista e a cooperação nas regiões metropolitanas. Parte do que diferencia essas duas dimensões da cooperação é a responsabilidade pela coordenação das ações.

1.4 Os inimigos da ação conjunta

Até o momento já foram discutidos alguns aspectos relacionados à atuação conjunta dos entes da federação. Seja por conta de um interesse comum, como a defesa de determinada agenda ou manutenção de uma posição privilegiada nos espaços de poder, seja pela necessidade de executar projetos que implicam na adoção de medidas que envolvam a produção de consensos em âmbito político-institucional, para tomada de decisão.

Em diversos cenários dois elementos opostos estarão necessariamente presentes, trata-se da competição e da cooperação federativa. A nosso ver, na ausência de um, em certo grau, maior ou menor, há presença do outro. Nesse ponto, a provocação que propomos é a de que podem existir atores, agentes, grupos etc. que, na defesa de seus interesses, podem limitar ou restringir a atuação conjunta.

Ao trazer essa abordagem, procuramos sobretudo expor as fragilidades institucionais que acompanham o processo de desenvolvimento, inclusive, de espaços democráticos onde são produzidas políticas públicas e consolidadas as capacidades estatais. Dito isso, sabe-se que a implementação de políticas públicas integra um processo político marcado por interações conflituosas. Logo, quanto mais atores envolvidos, mais difícil é viabilizar a coordenação de políticas públicas e a cooperação intergovernamental, e mais complexa será a formação de consensos. Em sistemas federativos democráticos, isso implica em estabelecer acordos por meio de arranjos institucionais que induzam a cooperação de maneira coordenada.

Daí a ideia de que para adotar certa medida, seja ela restritiva, construtiva ou distributiva como a realização de investimentos em projetos estruturantes, que demandam ampla movimentação de recursos, pode ser necessário conduzir em várias frentes de gestão e sobretudo de governança sobre os processos de transformação.

Na tentativa de propor um debate qualificado sobre o tema, aplicado ao contexto das relações político-institucionais ou partindo de uma dimensão político-relacional, cabe propor uma reflexão sobre como as alterações nos arranjos institucionais influenciam na governança e gestão metropolitanas, e de que maneira a mudança institucional influencia no comportamento de atores estratégicos. Logo, importa observar esses aspectos para questionar o modelo adotado para a região, como também para verificar os elementos que constituem a estrutura decisória.

1.4.1 Cooperação e competição e as relações intergovernamentais

Entender o que faz com que os municípios cooperem e o que os torna mais competitivos é de fundamental importância para o presente estudo, pois é nessa dinâmica onde residem as bases para a discussão sobre a desunião dos poderes políticos. Quando tratamos da autonomia municipal, discutimos sobre pontos positivos como o maior controle e gerência sobre as decisões de impacto local e a aproximação da instância decisória dos anseios da população, e por outro lado malefícios gerados pela ampliação das possibilidades de competição entre os municípios, em um contexto favorecido pela falta de coordenação central, seja no âmbito federal ou estadual.

A partir disso, nos aproximamos da ideia de uma desunião dos poderes pautada pela influência de fatores como a autonomia municipal, potencializada pela descentralização considerando a acumulação de novas funções e atividades, e com isso passamos a compreender a influências desses fatores na conjuntura metropolitana do Rio de Janeiro.

Do ponto de vista federativo, será abordado um olhar mais amplo, em busca de elementos que podem ser aplicados a diversos contextos e conjunturas, trata-se, portanto, de uma visão geral. Do lado intermunicipal, propomos uma análise um pouco mais centrada na dinâmica produzida no estado do Rio de Janeiro, justamente como forma de atender às necessidades de questionar se o problema de uma possível falta de cooperação intermunicipal na RMRJ pode residir na natureza das relações autárquicas dos municípios ou nos arranjos institucionais propriamente ditos.

Em contraponto às relações autárquicas que conduziriam os entes à desunião e à competição como algo inerente ao estado de hobbesianismo institucional, Abrucio (2010, p. 42) defende a necessidade de cooperação e de ações voltadas à integração para garantir a redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Isso nos leva a acreditar que a interdependência federativa, isto é, entre os entes da federação, principalmente no tocante aos

aspectos financeiros, tema este bastante explorado nos estudos sobre o federalismo fiscal, acaba sendo um mecanismo de equalização e estabilização do sistema. (ABRUCIO, 2010, p. 48)

Os limites relacionados à postura competitiva e cooperativa são diversos. Por isso, cada caso deve ser analisado atendendo às suas particularidades, já que uma simples mudança de orientação política, que pode ocorrer em meio a crises ou transições governamentais, pode mudar todas as regras formais e informais estabelecidas. Nosso entendimento é o de que a competição intergovernamental traz menos benefícios do que a cooperação para o desenvolvimento local e regional. Evidentemente algumas soluções foram implementadas ao longo dos anos, justamente para reduzir os impactos negativos gerados pela competição. Essa é uma discussão amplamente abordada em estudos que buscam compreender a dinâmica interfederativa, propondo inclusive a repactuação como forma de corrigir eventuais problemas gerados pelo próprio sistema.

Sabe-se também que nem sempre a resposta está na reconfiguração do sistema e na redistribuição de competências para correção das assimetrias, pois essa tarefa, mesmo quando iniciada pelo poder executivo nacional e amplamente discutida nas arenas políticas, é sobretudo objeto de negociação política.

Nessa lógica, faz sentido para o ente federativo cooperar, já que os ganhos, inclusive políticos, superam eventuais perdas, caso ocorram. Diversos estudos abordam a questão dos consórcios públicos intermunicipais, principalmente na área da saúde. Por ser uma área governamental de complexidade, geram-se maiores gastos públicos. Por conta do elevado gasto com a manutenção e investimento em saúde, muitos municípios são levados a buscar formas de reduzir custos e melhorar o atendimento à população. Logo, os ganhos em escala, o rateio dos custos, a troca de experiências e o acesso a investimentos são alguns exemplos de benefícios atribuídos ao consorciamento.

Isoladamente os municípios, principalmente menores, com menos capacidades, podem encontrar dificuldades de gestão tornando-os mais vulneráveis a problemas de variadas ordens. Por outro lado, municípios com melhor desempenho em gestão podem garantir maior presença nos espaços de poder. Tem, por exemplo, maiores chances de buscar variadas formas de atrair investimentos e pode depender menos de outras esferas. Claro que os problemas em geral continuam existindo e jamais se esgotam, já que é inerente à evolução da sociedade o surgimento de novas demandas. Logo, nosso entendimento é que, eventualmente, quando a resistência sobre soluções que passam pela cooperação intermunicipal é inferior ao cálculo da atuação isolada, é aberta uma janela de oportunidade.

Diversos instrumentos de coordenação podem ser criados para gerar maior cooperação intergovernamental, como a criação de uma política ou programa que incentive de forma coordenada a atuação governamental conjunta, ou ainda a própria ação governamental como ocorreu com a criação do Ministério das Cidades no governo Lula em 2003. Até então não havia no Brasil um órgão integrante da estrutura federal direta com tamanha relevância para a questão urbana local. Com o objetivo de promover maior coordenação entre as cidades e o governo federal, a criação do Ministério das Cidades foi fundamental para a disseminação de uma concepção de planejamento integrado alinhada aos preceitos e diretrizes estabelecidos no Estatuto das Cidades.

Nunca na história do país houve tamanho esforço institucional no sentido de aumentar as capacidades estatais locais de planejamento e gestão, principalmente no fomento à criação de Planos Diretores Participativos. Nesse período também foram abertos espaços para participação da sociedade nos processos decisórios. Foram realizadas Conferências Nacionais e Municipais nas cidades e foi criado o Conselho das Cidades, unindo vários setores, segmentos e grupos organizados, composto por comitês técnicos responsáveis por estabelecer o diálogo com a população. Porém, a evidente priorização da escala local por parte do Ministério das Cidades, em detrimento da escala regional trouxe uma sensação de estagnação da agenda metropolitana.

Extinto em 2019 no governo de Jair Bolsonaro, o Ministério das Cidades deu lugar ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que assumiu suas atribuições. Ao analisarmos a atuação do MDR, notamos a aparente ausência do recorte local nos programas de governos, agora com maior atenção a uma perspectiva regional, com menos ações na escala local. Dentre seus programas a única menção às cidades foi o trabalho realizado na construção da Carta Brasileira das Cidades Inteligentes, que contou, quando foi elaborada com a contribuição da população por meio de consultas públicas virtuais em plataforma digital criada para este fim.

Uma das medidas mais conhecidas no incentivo à cooperação já institucionalizadas até a atualidade é a Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107 de 2005). Os consórcios também são definidos como organizações que reúnem diversos entes em busca de objetivos compartilhados, para a realização de ações conjuntas a fim de alcançar melhores resultados. (VAZ, 1997)

No estado do Rio de Janeiro, dois consórcios para o desenvolvimento regional são objeto de diversos estudos. Trata-se do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE) e do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). Quando problemas transcendem as fronteiras locais ou ainda para alcançar objetivos comuns,

os municípios podem unir-se através do consorciamento. Simplificando, um consórcio público nada mais é do que uma solução regional promovida para alcançar metas e objetivos compartilhados entre municípios preferencialmente de uma mesma região.

Outras medidas para além dos consórcios são as associações de municípios como a ABM (Associação Brasileira de Municípios) criada há 75 anos para a defesa dos interesses dos municípios, com os objetivos de traçar as diretrizes do movimento municipalista brasileiro a fim de garantir que o foco das políticas públicas esteja centrado no cidadão onde os problemas de fato acontecem, ou seja, no âmbito local. Há também a defesa do aperfeiçoamento e da profissionalização da gestão municipal.

No Rio de Janeiro foi criada a Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro - AEMERJ para concatenar esforços em benefício dos municípios do estado. A atuação da AEMERJ disputa espaço tanto na agenda municipalista como na agenda metropolitana, em especial quando assume o papel de formular programas para contribuir com as soluções de problemas locais, regionais e estaduais¹⁰.

O estado do Rio de Janeiro possui em sua estrutura um órgão executivo denominado atualmente como Instituto Rio Metr pole - IRM (antigamente conhecido como Câmara Metropolitana), que tem como objetivo promover a governança na RMRJ, principalmente atuando na promo o do diálogo, do planejamento integrado e da organiza o do território metropolitano. Porém, como veremos mais adiante, o órgão passou por mudanças e demonstrou-se pouco efetivo na execu o da agenda metropolitana. Estudos revelam (De Souza Barbosa, 2016; Santos, 2012; Randolph, 2016, Randolph e Magalhães, 2017) que faltou, sobretudo, governança nessas organiza es, o que dificultou a constru o de consensos, a redu o das assimetrias existentes, a abertura de espaços para o diálogo ou ainda vontade política para que atingissem seus objetivos. (RANDOLPH; MAGALHÃES, 2017)

Por fim, os escritórios de representa o são órgãos da administra o pública direta, alguns com status de secretaria de estado, criados para facilitar a presença dos estados e municípios em Brasília, ou seja, são responsáveis pela articula o junto a atores estratégicos. Com um perfil de atua o mais político do que técnico, geralmente o chefe da pasta (secretário de estado) costuma ser um agente político.

Atualmente o estado do Rio de Janeiro mant m uma secretaria de representa o institucional em Brasília. Com uma estrutura dividida em 03 (três) subsecretarias: SUBCAF de capta o de recursos, SUBADM de administra o e SUBPRI de rela es institucionais. Apesar

¹⁰ Essas são apenas algumas das finalidades encontradas no site oficial da AEMERJ, disponível em: <http://www.aemerj.org.br/index.php/2015-01-21-15-01-07/objetivo>.

de já existir no ERJ diversos núcleos setoriais de captação de recursos, a SUBCAF tem um papel de auxiliar e orientar os municípios fluminense à captar recursos junto aos ministérios e Congresso Nacional, por meio de emendas parlamentares¹¹.

Essa presença institucional do ERJ em Brasília, visa, portanto, além de garantir a defesa dos interesses do estado na capital federal, também serve como uma ponte para o acesso dos municípios a essas instâncias. Praticamente nenhuma informação mais específica e aprofundada acerca da atuação dessa secretaria e da agenda de trabalhos foi encontrada nos principais canais institucionais da secretaria, o que dificultou a análise.

Não foram encontradas evidências que comprovem algum posicionamento ou defesa de interesses metropolitanos em Brasília, por parte desta secretaria. Isso sugere que o órgão, criado para representar interesses do estado, não defende ou não possui alinhamento junto ao plano ou agenda metropolitana, o que reforça ainda mais a atuação municipal isolada, afinal, qual incentivo os municípios têm para cooperar, se há possibilidade conferida pelo ERJ de não o fazer?

Nesse quesito, poucos municípios mantêm um escritório de representação em Brasília. Destacamos como exemplo a prefeitura de São Paulo, o escritório foi inaugurado em 2019. Assim como o ERJ, o perfil do chefe da pasta possui relevante histórico político, por ser um órgão voltado principalmente para a articulação nacional e internacional. Recife - PE aderiu à representação institucional em Brasília no ano de 2013 e mantém um gabinete exclusivo para assuntos estratégicos, com ênfase na captação de recursos para projetos.

Fora da perspectiva do poder público, frentes de apoio que hoje ganharam maior destaque são a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Essas frentes também se configuram como associações que unem macro interesses de ordem geral, isto é, defendem no âmbito nacional questões que afetam a todos os municípios, principalmente em relação aos impactos de políticas e regulamentações nacionais que podem incidir sobre os entes.

Entender o papel e o significado da existência desses órgãos e entidades e como auxiliam, na prática, o desenvolvimento dos municípios constitui um debate interessante que precisa ser identificado. Evidentemente foge ao nosso objeto de pesquisa discutir com maior profundidade sobre essas organizações, mas a nossa tentativa em sinalizar sua existência e

¹¹ Cabe notar que na estrutura do estado do Rio de Janeiro existe uma secretaria das cidades - SECID, que tem o objetivo de ser uma ponte para que os municípios acessem o estado com maior facilidade. É, na verdade, uma secretaria puramente articuladora, ou seja, nem finalística, pois não produz políticas públicas e nem possui contato direto com a população, tampouco meio já que dialoga pouco e não presta serviços para as demais secretarias.

principais objetivos pode facilitar na compreensão da crescente necessidade de promover diversas formas de aumentar a presença e a representação dos municípios nas principais instâncias de tomada de poder.

Após discutirmos sobre as raízes e efeitos da competição e da cooperação nas relações intergovernamentais e conseqüentemente na condução das políticas de planejamento e gestão em especial no âmbito local, destacamos o enfraquecimento da escala regional e das questões metropolitanas e ressaltamos pontos relevantes como a existência de arranjos institucionais criados para incentivar a atuação conjunta dos entes.

Dito isso, é impreciso afirmar que a competição finda em si mesma, o que também vale para o seu oposto, isto é, para o comportamento cooperativo. A nosso ver, o que varia é a avaliação dos custos econômicos, políticos e sociais envolvidos. Logo, o município que adota um comportamento por vezes competitivo, na defesa dos interesses locais, pode, ao mesmo tempo, apresentar uma postura mais cooperativa. O que está em jogo é o interesse e a vontade política.

Um exemplo é o caso do município de Duque de Caxias no estado do Rio de Janeiro. Há momentos em que o município adotou uma postura mais competitiva, principalmente em relação a projetos de maior projeção regional, em outros uma postura mais cooperativa.

No ano de 2018 o município de Duque de Caxias iniciou um grande projeto de construção da Nova Central de Distribuição de Alimentos do Rio de Janeiro - CEASA, o terreno foi doado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com intermediação do superintendente do INCRA no Rio de Janeiro. Entretanto, o CEASA funciona em Irajá desde 1974, sob administração do governo do estado do Rio de Janeiro. O Novo CEASA, entretanto, será administrado pela iniciativa privada.

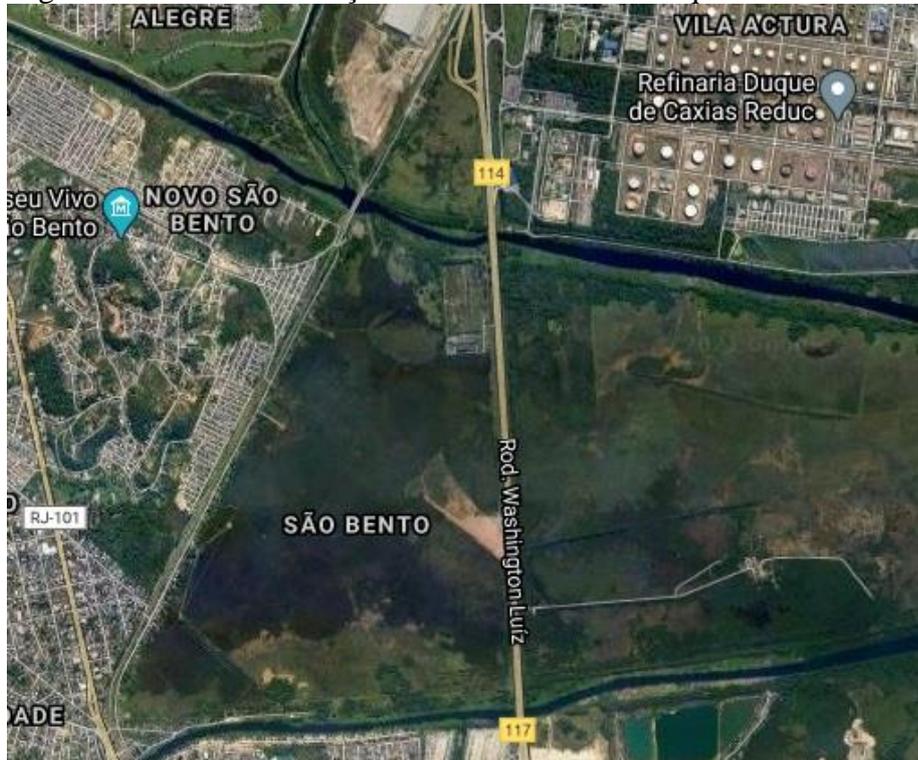
A defesa para que o projeto de instalação do Novo CEASA fosse em Duque de Caxias, por parte da Prefeitura, foi a localização privilegiada, no 2º Distrito - Campos Elíseos, nas margens da Rodovia Washington Luiz, próximo à Refinaria de Duque de Caxias - REDUC, a alguns quilômetros do Arco Metropolitano, da Avenida Brasil, da Rodovia Presidente Dutra, da Linha vermelha e de municípios da Região Serrana, produtores de hortifrutigranjeiros como Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo, o que facilitaria a escoação dos produtos e o transporte de mercadorias.

Porém, não foram encontradas evidências para comprovar a existência de algum diálogo entre o município do Rio de Janeiro, sede atual do CEASA, e o município de Duque de Caxias, futura sede do Novo CEASA. Foram encontrados registros em jornais e diversos meios de comunicação contra a instalação da nova sede, principalmente por parte dos comerciantes que

relataram a possível dificuldade de circulação por conta do trânsito intenso na região, o que dificultaria a entrega de mercadorias na região central do Rio de Janeiro. Apesar da obra já ter sido licitada, quem decide sobre a mudança é a secretaria estadual de desenvolvimento econômico. Soma-se a isso a já comentada proximidade física da REDUC, o que condiciona a execução do projeto a rigorosos estudos de impacto ambiental e licenciamento.

Na figura 3 apresentamos um registro retirado da plataforma Google Maps da área onde seria instalado o Novo Ceasa de Duque de Caxias, no São Bento. Nota-se inclusive que a área é delimitada por dois rios, o Sarapuú ao sul e o Iguazu ao norte. Há, portanto, a necessidade de considerar os riscos ambientais associados a uma intervenção desse porte, para que depois não seja preciso reparar os danos cometidos.

Figura 3 – Área de instalação do Novo Ceasa de Duque de Caxias



Fonte: Google Maps, 2021.

O CEASA é um caso interessante, pois gerou um grande imbróglho entre diversas instâncias e esferas de poder. A exemplo, o Ministério Público Federal - MPF cobra do Inbra a retomada do terreno doado ao município de Duque de Caxias. Desde 2018, por meio da Recomendação N° 05, o MPF buscou suspender a transferência do terreno, considerando a histórica falta de compromisso socioambiental e demais problemas de segurança pública, sem contar a falta de transparência e diálogo com a sociedade durante o processo. Nesse sentido, o

MPF também recomendou a realização de reuniões e audiências públicas junto à população, já que na região existem demandas de regularização fundiária.

Do ponto de vista político, o Prefeito Washington Reis foi alvo de críticas. Além do fato do Novo CEASA ter sido uma promessa de campanha eleitoral em 2016, como um projeto autossustentável que garantiria a geração de empregos diretos e indiretos para a população duquecaxiense, o discurso sobre a retomada do crescimento econômico e o protagonismo regional ganhou fôlego. Aos empresários da região a promessa foi de que a administração privada do Novo CEASA abriria novas possibilidades de negócios e demais facilidades e incentivos.

A arrecadação de tributos e impostos também é alvo de disputas. O município do Rio de Janeiro arrecada com a atividade do CEASA. De olho no aumento das receitas municipais, pode ser do interesse da Prefeitura de Duque de Caxias trazer para o município um empreendimento desse porte. Porém, não encontramos maiores avanços nesse projeto. Ao que tudo indica, as discussões sobre o Novo CEASA estão paralisadas, já que o estado passa por um momento crítico com a pandemia da doença Covid-19.

Já um exemplo de cooperação onde o município de Duque de Caxias atuará em conjunto com outros municípios da baixada fluminense é o caso do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública da Baixada Fluminense (CISPBAF). Autorizado pela Lei Estadual Nº 8550 de 2019, o governo do estado poderá criar uma estrutura em parceria com as prefeituras da região, a fim de criar, no modelo dos Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), uma estrutura moderna para promover ações coordenadas entre os municípios participantes.

Apesar das diferenças políticas, os problemas gerados pelo aumento da violência na baixada fluminense ultrapassam as escalas. Dentre as soluções possíveis, a opção pelo consórcio patrocinado pelo estado é uma forma de unir esforços contra o aumento da violência através da tecnologia¹².

1.4.2 E se tivesse sido planejado?

Tanto a competição como a cooperação coexistirem no cerne da dinâmica das relações intergovernamentais. Com essa interpretação, a leitura de que a autarquização municipal não

¹² Vale sinalizar que há controvérsias em relação a essas estruturas que avançam cada vez mais sobre a área de segurança pública. São questionados os métodos utilizados, a utilização dos dados coletados e demais questões que fogem à nossa discussão.

necessariamente cria as condições¹³ para que os municípios disputem, reforça uma questão que anteriormente já começamos avançar: haveria outra interpretação sobre as bases que fundamentam a autarquia municipal? Seria uma estratégia do Capital para criar, em meio às disputas locais, condições favoráveis para o seu próprio desenvolvimento?

Como inferem Vazquez e Gomes (2012), no Brasil a Constituição Federal de 1988 teria ido longe demais na descentralização de recursos e competências. Como resultado, teríamos um federalismo autárquico e predatório, em que unidades constituintes competiriam entre si¹⁴. Os autores defendem que a trajetória autoritária do Estado brasileiro nos remete a um passado de concentração e centralização do poder na União, inclusive sobre a agenda governamental dos entes subnacionais.

Apesar de alguns avanços, conforme discutido anteriormente, persiste uma reserva de poder por parte da União. E se essa reserva de poder fosse influenciada ou ainda usurpada por forças econômicas, que veem em um sistema mais competitivo, vantagens para a acumulação capitalista? Será que foi gerado propositalmente um aumento da capacidade de discordância dos governos com o deslocamento do poder de tomada de decisão para a escala local, aumentando a necessidade de negociação tanto nas arenas políticas e eleitorais como no território? Teria, a Constituição Federal de 1988 sido usada para induzir formalmente esses processos?

Sabemos que o interesse econômico tem raízes históricas na sociedade e política brasileira. A política local nutre fortes laços com grupos econômicos e religiosos. Parte de uma estratégia de dominação do território é ter o controle sobre as decisões, é influenciar na composição do quadro político-institucional. Ademais, agentes econômicos atuam nas instituições, incidem sobre o planejamento¹⁵, fazem parte da tomada de decisão, estão, sobretudo, presentes nos espaços de discussão e ainda são representados por membros das elites políticas.

Na figura 4 propomos uma forma alternativa de reflexão sobre as mudanças ocorridas no Brasil pós-CF/1988, onde novas dinâmicas de poder são introduzidas ao sistema federal brasileiro, favorecendo o capital, ao provocarem disputas e conflitos.

¹³ Condições estas vinculadas a uma possível característica inerente a esses entes da federação.

¹⁴ Vazquez e Gomes (2012, p. 146).

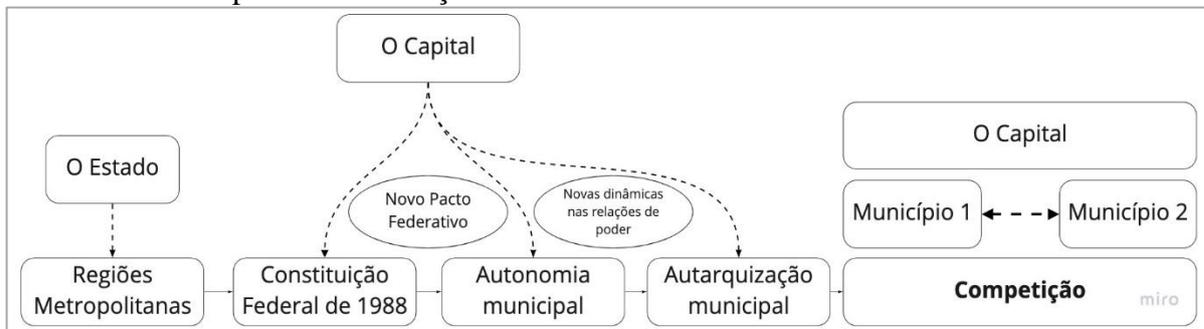
¹⁵ A exemplo, nos Planos Diretores são apresentadas áreas que serão prioritárias para o desenvolvimento de uma região. Ao serem realizadas ações no território, pode haver uma demanda para que estejam de acordo com os Planos Diretores, mas há muitos casos em que essas demandas não são observadas ou são claramente descumpridas por parte do poder público.

Ao elevar os municípios à entes da federação e promover (ou patrocinar) a autonomia municipal no pacto federativo, no esforço de dificultar a cooperação intergovernamental e enfraquecer a figura da região metropolitana, que ganhava destaque como instância de organização e desenvolvimento regional, o capital pode ter agido como facilitador ou indutor da desunião. Ver o crescimento das regiões metropolitanas implicaria na necessidade de dialogar com mais atores, o que reduziria as chances de obter consensos.

Essa discussão nos leva a crer que as forças econômicas e políticas atuam há muito tempo nos municípios brasileiros como motores da acumulação capitalista, as cidades veem sua autonomia cooptada em função de preceitos neoliberais que fortalecem antigas estruturas de dominação no território, o que, em teoria, explicaria o alcance dos municípios enquanto entes da federação.

Consideramos então que a estratégia de penetração do capital no território brasileiro foi facilitada pela constituição federal de 1988, com a autonomia municipal e os incentivos à autarquização municipal, mediante uma nova proposta de dinâmica de poder, a partir do pacto federativo celebrado em 1988.

Figura 4 - Modelo analítico proposto para representação da rede de influência na construção da autonomia municipal na Constituição Federal de 1988



Fonte: Elaborado pela autora, na plataforma MIRO.

No modelo descentralizado, o poder de tributação, por exemplo, possibilita a fixação de diferentes valores pelas unidades federativas, que competem entre si¹⁶. Essa competição poderia se dar em diversas formas, uma das mais comuns é a isenção fiscal concedida por estados e alguns municípios a empresas de médio/grande porte. Baixas taxas de Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Taxas, Contribuições e demais tributos que são de critério do próprio ente federativo transformam o território em uma arena de negócios. Os municípios são estimulados a promover uma verdadeira guerra fiscal, buscando criar as condições ideais para atrair o interesse do capital, ao configurar

¹⁶ Franzese e Abrucio (2013).

uma política de concessão de benefícios - os chamados incentivos/benefícios - a grandes empresas.

A oferta de melhores condições às empresas, com a redução de alíquotas sobre determinado produto, mercadoria ou serviço, em busca de crescimento econômico para a região e geração de empregos formais, fomenta esse tipo de prática predatória. Contra qualquer sistema de cooperação, as cidades se transformam em um campo de batalha fiscal.

A transferência da gestão das políticas sociais para o nível local acabou produzindo uma nova burocracia local e novas clientelas de serviços que, ao longo do tempo, fortalecem o município no contexto federativo¹⁷. Como resultado, fissuras na estrutura do federalismo e limitações à coordenação de políticas e ações executadas na esfera local. Isso reduz as possibilidades de alteração tanto no desenho de políticas públicas quanto na transferência de recursos - em consequência da dependência econômico-financeira dos repasses federais -, e amplia cada vez mais as assimetrias entre os entes federados.

As vantagens locacionais, fiscais e econômicas imputadas à competição entre cidades na atração de investimentos internos e externos, invalidam o processo de construção social, na medida em que anulam os sujeitos sociais do processo. O estímulo concedido pelo governo local, tanto na oferta de infraestrutura, como na oferta pacotes de incentivos fiscais, reflete como a estrutura da instituição metropolitana é fragilizada no Brasil.

Os custos sociais e locais nem sempre são equacionados na soma das vantagens oferecidas, e o resultado, muitas vezes, é a “venda” da cidade e tudo que a compõe. O ambiente local pode, ao mesmo tempo, buscar uma posição melhor na hierarquia das cidades, principalmente na disputa pela divisão espacial do consumo.

Existe certo grau de hierarquia urbana entre as cidades, que fomenta práticas competitivas. As urbanidades se relacionam e disputam espaços. Para além da transição do empreendedorismo urbano, que envolve, segundo o autor, certo nível de concorrência, a governança vai depender do quão interessados os governos estão em ceder, nem que seja um pouco, de sua soberania. (HARVEY, 2005)

Outro ponto importante que Harvey (2005) traz para o debate, no tocante às inovações e competitividade são as alianças urbanas da classe dirigente, que acabam gerando mais incerteza, tornando o sistema urbano ainda mais vulnerável. Nesse sentido, a classe dirigente pode se configurar, no âmbito municipal, das elites locais dominantes, dos grupos econômicos que atuam na região, ou de atores políticos que são favorecidos por esses agentes. É cada vez

¹⁷ Franzese e Abrucio (2013, p. 384).

mais comum e mais popularizado o conceito de cidade inteligente, de cidade global e de cidade sustentável.

A despeito das vantagens competitivas e do potencial econômico na competição pela atração de investimentos, as metrópoles brasileiras ainda permanecem em constante acúmulo de problemas de ordem social e econômica, sem contar o desinteresse político, que muitas vezes contribui ainda mais para o agravamento da questão. Apesar da intensa multiplicação de instituições metropolitanas, a ineficiência relacionada à efetiva produção de políticas públicas destinadas a um fim específico, com o desenvolvimento dessas áreas comprometido, resta apostar em um futuro incerto¹⁸.

Para fundar uma nova metrópole, o mercado da governança¹⁹ precisa ser desarticulado, substituído por arranjos políticos mais democráticos e com amplos espaços de negociação que incluam atores e segmentos da sociedade. É difícil sustentar um modelo de governança metropolitana que consiga absorver as demandas por políticas públicas de maneira universal, intersetorial e intergovernamental. Ribeiro (2004) observa:

Constatamos um quadro de profunda fragmentação institucional e de desinteresse político na gestão pública das áreas metropolitanas. Tornaram-se entidades vazias de autoridade e mesmo de função. As raras ações na escala metropolitana resultam de iniciativas isoladas. Em quase todas, o hiperpoder dos municípios capitais não é utilizado para gerar uma dinâmica cooperativa, mas ao contrário, para suportar e legitimar um padrão fragmentado e segregado de gestão dos problemas urbanos, sejam habitação, saúde, transportes, educação, etc. (RIBEIRO, 2004, p. 23)

Fernando Rezende e Sol Garson (2005) analisam, na obra “O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação, o desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos”, os problemas referentes ao financiamento metropolitano no Brasil e dos obstáculos ainda existentes à expansão dos investimentos em infraestrutura e na ampliação a oferta de serviços públicos²⁰. A discussão gira em torno de como o federalismo condiciona o desafio da gestão das RMs sob aspectos legais, institucionais, e políticos à uma lógica de divisão de poderes assimétrica, que traz como resultado a produção de políticas públicas pouco eficazes.

¹⁸ Carlos Faria e Gustavo Machado (2013).

¹⁹ A noção de “mercado” da governança que buscamos alcançar é similar à ideia de governança corporativa. Traçando um paralelo entre ambas as práticas, o interesse em estabelecer relações de cooperação intermunicipal depende, além dos aspectos políticos-institucionais - e vários outros -, da variável econômica que, em teoria, viabilizaria projetos e políticas públicas intersetoriais ajustadas aos interesses do capital. A “venda” do comportamento cooperativo em prol de, por exemplo, um empreendimento de grande porte, que beneficiaria empresários da região de maneira geral é também de interesse do político na figura do gestor. O que não significa, também, que necessariamente o desenvolvimento da região depende desses empreendimentos, às vezes vale a pena viabilizar através da ação pública a produção e reprodução do capital. Esse *capitalismo de laços*, como infere Sérgio Lazzarini, nos ajuda a entender quem são os verdadeiros “donos do Brasil”.

²⁰ Fernando Rezende e Sol Garson (2005).

Outra questão é a manutenção de altos índices de crescimento econômico a fim de atrair o capital e criar um ambiente favorável para que o setor privado participe ativamente no financiamento de investimentos em infraestrutura urbana e serviços em regiões metropolitanas. Elementos como a segurança pública, contribuem para o afastamento dos investidores. Esses autores elencam alguns obstáculos ao financiamento metropolitano, como a falta de cooperação intergovernamental, ausência de integração de investimentos públicos e de prestação de serviços na região metropolitana, a rigidez da base tributária local - atentando para a dificuldade em acessar fontes externas de financiamento; e a tímida participação do setor privado no financiamento e prestação de serviços. (REZENDE e GARSON, 2005)

Já Maricato (2011, p. 18) chama atenção para uma significativa disparidade econômica, política e cultural que funciona como obstáculo para essa integração, na medida em que municípios com maior arrecadação pouco se interessam pela redistribuição de parte de sua receita. Paralelamente, Lefèvre (2009) atenta para o problema metropolitano como fruto da inadequação entre o território funcional da metrópole e sua organização institucional.

A metrópole abrange uma série de questões, problemas e situações que incidem sobre mais de um grupo ou população. A multiplicidade de coletividades locais induz a escolha de acordo com as necessidades individuais, diante de uma quantidade maior de opções. A maior oferta de produtos e serviços (ou seja, a criação de um mercado, ou economia local) pode atrair não só investimentos, como a adesão de cidadãos, e concorrentemente, de governos. (LEFÈVRE, 2009)

1.5 O papel do estado

Há diferentes abordagens e concepções sobre a definição do conceito de Estado na literatura. Para compreendermos os efeitos causados pela atuação do Estado, ou sua ausência, é preciso entender seu papel, suas atribuições e sua importância.

Bobbio (2007, p. 56) reitera dois pontos de vista para a compreensão do Estado. Essa distinção nos estudos das teorias do Estado revela duas doutrinas, a sociológica e a jurídica. As diferenças entre as interpretações residem na concepção dualística entre Estado como órgão de produção jurídica, e por isso como ordenamento jurídico, um Estado de Direito, e ao mesmo tempo uma forma de organização social, onde não pode haver sua dissociação da sociedade e das relações sociais. Georg Jellinek foi o responsável por fazer essa distinção, na obra Doutrina Geral do Estado, de 1910. (2007, p. 56)

Nos ocupamos, para este estudo, de tratar a definição conceitual de Estado enquanto forma complexa de organização social, ao invés da concepção reducionista de Estado de Direito puro, formal, imaterial, enquanto ordenamento jurídico.

Uma concepção mais objetiva encontrada na obra de Lafer (1989, P. 214), traduz o Estado como uma comunidade política, assinalada pelos requisitos da existência de um povo, de um governo e de um território. Trata-se de uma comunidade política organizada por um governo, regida por leis, em um território. As diferentes modalidades na forma como isso ocorre é o foco do estudo deste autor, na obra *Os Significados da República*.

São, para Lafer (1989, P. 215), nas formas de governo que se examinam as estruturas de poder e as relações entre os órgãos do Estado. Nesse sentido, na República, forma de governo adotada para o Brasil onde o bem público, a coisa pública, é governada por um corpo coletivo, ao contrário da Monarquia onde o governo é de um só. A coletividade evidenciada na organização em poderes do Estado, revela as diversas dinâmicas de poder.

O Legislativo, o Executivo e o Judiciário são os poderes refletidos na organização política, na divisão dos poderes. Esta divisão aponta para a existência de uma simetria ou harmonia entre os poderes, o que deveria garantir maior estabilidade ao governo. No ceio da relação entre os poderes, conforme salienta Lafer (1989, P. 215), há a complexa tarefa de conduzir a coisa pública, de organizar a vida coletiva e para isso há uma separação entre o Poder Executivo, que possui a função de governar e administrar o interesse público, na forma da Lei; e o Poder Legislativo, que tem por função legislar.

1.5.1 O aparelho estatal e suas funções

Foucault (2008, p. 420–421) em sua obra *Segurança, Território e População*, discute sobre uma noção de Estado ainda embrionária, concebida pelo termo *polícia*. Essa *polícia* (Estado) seria configurada como uma forma de comunidade ou de associação regida por uma autoridade pública que exerce seu poder político. Já a partir do século XVII a “*polícia*” passa a designar “o conjunto dos meios pelos quais é possível fazer as forças do Estado crescerem, mantendo, ao mesmo tempo, a boa ordem do Estado” (FOUCAULT, 2008, p. 421).

Nota-se que em um primeiro momento o termo *polícia* era empregado para definir o poder político exercido por uma autoridade pública sobre uma comunidade ou sociedade. No século XVIII há uma nova definição, um refinamento do conceito termo “*polícia*”, empregado como o conjunto normativo (leis e regulamentos) voltado ao interior de um Estado de tal maneira que seja possível consolidar e aumentar seu poder. (FOUCAULT, 2008, p. 422) O

poder, o poder político, por meio do qual se desenvolvem e se consolidam as forças do Estado é exercido por meio de seus aparelhos ou instituições

Um questionamento realizado por Foucault (2008, 423) aponta para os limites do uso das forças do Estado na manutenção da boa ordem e reitera a importância do contexto para a adoção de diferentes projetos de “polícia”, dotadas de diferentes instrumentos. Esse aumento das forças do Estado, do qual se ocupa a “polícia”, é questionado quanto ao seu objeto, a saber, a manutenção da boa ordem (FOUCAULT, 2008, p.430).

Para entender o papel da “polícia” em Foucault (2008, p. 433) nos aproximamos de uma definição do papel do Estado e da sua relação com os indivíduos. Nessa concepção as forças produtivas devem contribuir para o fortalecimento do Estado, por meio de suas atividades. Para que isso ocorra, o Estado precisa garantir que as atividades que lhes são úteis possam ser desempenhadas. Essa é o que Foucault chama de utilidade estatal.

Sobre suas funções, que estão intimamente relacionadas à noção de utilidade estatal, Foucault (2008, p. 434) salienta a preocupação com o número de homens, ou seja, com a quantidade de mão de obra que comporá as forças produtivas, visando a garantia da integração dos homens/indivíduos junto ao Estado. A preocupação com a quantidade de indivíduos e a necessidade de aumentar o tamanho das forças produtivas indica uma associação ou correlação entre número de habitantes e a força do Estado. Há, presente nessa discussão uma proporcionalidade entre ambos os fatores.

Outro ponto, objeto da “polícia”, isto é, elemento constituidor do Estado, são as necessidades da vida (FOUCAULT 2008, p.435). Para isso é preciso garantir os meios e as condições de reprodução da vida. Significa dizer que cabe ao Estado fornecer as condições ideais para que os indivíduos possam viver. Essas condições podem ser, por exemplo, sanitárias, de habitação, alimentares e afins. Tudo o que implique nos meios pelos quais a vida se reproduz.

Foucault (2008, p. 435-436) também salienta a garantia da saúde dos indivíduos para que possam continuar produzindo e a garantia de trabalho para que não fiquem ociosos e possam manter-se ativos, e, portanto, produzindo. Por fim, faz-se necessário estabelecer as condições de circulação das mercadorias, oriundas das atividades dos homens (FOUCAULT, 2008, p. 436-437).

Estas nada mais são do que as condições materiais para a reprodução da vida. Portanto, o Estado deverá, para garantir a sua própria sobrevivência, fornecer meios para que as condições de reprodução da vida sejam estabelecidas, isto é, para que as forças produtivas continuem produzindo e possam se reproduzir. Este é o papel do Estado.

1.5.2 Outras interpretações sobre as instituições

Dentre as teorias sociológicas do Estado, Bobbio (2007, p. 58) encontram-se duas, opostas entre si: a teoria marxista e a teoria funcionalista. A teoria marxista pressupõe mudança, ruptura da ordem hegemônica, da passagem de uma ordem para outra, fruto de uma série de contradições inerentes ao sistema, entre as forças produtivas e as relações de produção. A teoria funcionalista não se atém às mudanças radicais, que comprometeriam a estrutura, mas à manutenção da ordem, na intenção de prevalecer a conservação social.

Outro ponto de vista que se sustenta ainda é o sistêmico, da teoria dos sistemas, por meio do qual as instituições políticas e o sistema social imprimem uma relação demanda-resposta. Essa representação que Bobbio (2007, p.60) chama de sistêmica da sociedade é uma forma de analisar como as instituições políticas funcionam. Bobbio (2007, p. 60) chama atenção para dinâmica das respostas das instituições políticas às demandas da sociedade, que podem gerar mudanças graduais ou abruptas, a depender do contexto. Este, inclusive, é um fundamento representado no ciclo de políticas públicas. Nas diversas teorias sobre o tema, o surgimento do problema gera uma ação governamental, o que possibilita a criação de políticas públicas.

De uma maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos o estabelecimento de uma agenda e a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas. Uma escolha final entre alternativas especificam, por meio de votação no legislativo ou decisão presidencial e implementação desta decisão. Esse pode também ser definido como poder de agenda.

Kingdon (2006) propõe uma reflexão sobre a palavra agenda. Existem muitos usos, até mesmo no contexto das políticas governamentais. Às vezes usamos a palavra para nos referirmos a pauta de um reunião, outras vezes, no inglês, a palavra se refere como na expressão *hidden agenda* (intenções veladas). A agenda, como o autor concebe, é a lista de temas ou problemas que são salvos alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades.

Dentro dos possíveis temas ou problemas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles se concentram em alguns e não em outros. Assim, o processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menos que de fato se torna foco de atenção. Assim, o processo de especificação das alternativas reduz o número de alternativas concebíveis ao conjunto daquelas que são realmente consideradas. Tal distinção entre agenda e alternativas se revelara bastante útil sob o ponto de vista analítico. Em

grande parte da literatura atual, o “estabelecimento da agenda” se refere a ambos os processos, não fazendo uma distinção clara entre agenda e alternativas.

Kingdon (2006) analisa a razão pela qual alguns temas são priorizados em detrimento de outros e o motivo pelo qual as pessoas do governo priorizam algumas alternativas e negligenciam outras. Uma agenda governamental é uma lista de temas que são alvos de atenção por parte das autoridades em um dado momento. Elas variam de agendas extremamente gerais, como listas de temas tratados pelo presidente e seu círculo mais imediato. Temas que não aparecem em uma agenda geral podem ser importantes em uma agenda especializada. O processo de especificação de alternativas restringe o grande conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor a partir do qual as escolhas são realmente efetuadas. Essa distinção entre agenda e alternativas se mostra muito útil do ponto de vista analítico.

As ideias surgem desordenadamente, chocando-se umas às outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações. As origens de uma política podem parecer um pouco obscuras, difíceis de prever, entender ou estruturar. O processo de seleção entre políticas inclui critérios incluem viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos. No processo de desenvolvimento de políticas públicas, a reelaboração²¹ é mais importante do que a transformação²². (KINGDON, 2006)

1.5.3 As capacidades estatais locais no desenho de arranjos institucionais

Sobre a definição do termo capacidades estatais que será amplamente utilizado neste estudo, recorreremos ao trabalho de Gomide e Pires (2014), dado o enfoque analítico concebido neste trabalho, centrado na abordagem dos arranjos institucionais de cooperação, da relação entre a atuação das burocracias do poder executivo e dos mecanismos de controle e participação social presentes nos processos de construção das políticas públicas, e as políticas de gestão e planejamento metropolitano.

Complementando o entendimento, Lijphart (1999, p. 260) traz a ideia de as políticas que estão apoiadas em consensos tendem a conquistar maior sucesso, obtendo maiores chances de êxito do que àquelas impostas por governos que não levam em consideração ou se posicionam

²¹ A junção de elementos existentes.

²² o aparecimento de formas totalmente novas

contrariamente aos anseios de segmentos da sociedade. Esse é um ponto relevante para nossa discussão por trazer basicamente duas importantes questões, a necessidade e fomentar ambientes institucionais de cooperação, colaboração e solidariedade, e a de tornar esses ambientes abertos à participação da sociedade.

Porém, Gomide e Pires (2014) vão além e inserem que a noção das capacidades estatais estão presentes nas dimensões técnica, administrativa, mas há ainda as capacidades políticas, envolvendo, para além da execução, as habilidades de articulação, negociação e diálogo entre atores em um aparato institucional democrático. São as capacidades políticas que deverão incluir múltiplos atores e grupos de interesse com o objetivo de compatibilizar as estratégias, formando coalizões políticas e administrando o conflito que porventura possa ser gerado.

A atuação em rede sugere que os atores políticos cooperam e colaboram em torno de algum objetivo comum. Pode-se afirmar que nesse caso cedem parte de sua autonomia, já que renunciam à atuação monocrática para obter junto aos demais atores algum benefício que justifique sua adesão ao comportamento cooperativo.

Diante disso, buscamos encontrar no papel do estado na condução de arranjos de cooperação intermunicipal ou metropolitana. Para além da organização territorial, os estados no Brasil deveriam promover e induzir o desenvolvimento integrado de suas regiões, visando o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, diretamente afetadas por suas decisões.

1.6 No espectro relacional

A respeito da delegação da função de planejar a equipes externas, concordamos com o pensamento de Papi (2021, p. 176), quando é discutida a questão do desenvolvimento das capacidades nas burocracias locais. Uma vez delegada a função ao ator não estatal, deixa de ocorrer a transferência de conhecimento, afastando das burocracias locais a construção de competências relacionadas às atividades de planejamento. Todavia, havendo coordenação e capacidades de relacionamento os efeitos negativos da carência de capacidades nas burocracias nos processos de planejamento são minimizados. (PAPI, 2021, p. 176)

O termo capacidades relacionais é frequentemente abordado na investigação e análise de arranjos de cooperação entre organizações, e nesse sentido tem sido associado à capacidade de cooperação, inovação e desenvolvimento de novas competências. (COSTA & PORTO, 2014)

Costa & Porto (2014, p. 203) argumentam que o desenvolvimento da capacidade relacional, também definida como cooperabilidade pelas autoras, é possível a partir de parcerias

firmadas entre organizações com foco em aprendizagem e na expectativa de obtenção de algum retorno.

O espectro relacional, a nosso ver, também pode ser considerado uma visão, estratégia ou dinâmica, ou seja, é capaz de combinar variadas interpretações, por isso encontramos a necessidade de promover a interação entre indivíduos ou organizações em busca do alcance a interesses comuns.

Ademais, ao observarmos a contribuição de Gomide e Pires (2014, p.101) no entendimento do papel da burocracia pública enquanto força-motriz semiautônoma capaz de “resguardar as metas traçadas por governos e processos deliberativos”, mediante estruturas estatais que podem variar de tamanho em densidade e complexidade, compreendemos a necessidade de compatibilizar a capacidade de coordenação da burocracia com as expectativas e compromissos assumidos com os diversos setores, grupos e forças sociais, cada vez mais organizadas.

É relevante, para a finalidade deste estudo, trazer uma distinção feita por Gomide e Pires (2014, p.19) entre os arranjos e os ambientes institucionais. Mais adiante, quando tratarmos a questão dos arranjos institucionais de cooperação aplicados à região metropolitana do Rio de Janeiro, é relevante destacar esse entendimento prévio, reconhecendo inclusive a existência dessa discussão, quando é abordada a cooperação entre os órgãos e entidades. Logo, a definição do ambiente institucional enquanto “regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social” em contraponto com a definição de arranjos institucionais enquanto “regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19)

Portanto, Gomide e Pires (2014, p. 19-20) apresentam o conceito de arranjos institucionais como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Esses arranjos institucionais, a nosso ver, nada mais são do que os arranjos de governança, criados para promover a capacidade de planejamento, execução e gestão de políticas, programas e projetos, buscando alcançar os objetivos definidos pela organização.

1.6.1 A conciliação de interesses

A característica básica das organizações e associações é o desempenho de uma função de promover os interesses comuns dos indivíduos. Não haveria, pois, a necessidade de formar

qualquer tipo de organização se os interesses comuns dos indivíduos pudessem ser conquistados por meio da ação individual.

Entendemos com isso que as organizações servem, no pensamento de Ostrom (2007, p. 17) para servir aos interesses de seus membros. É por isso então que vemos a formação dos sindicatos, das associações, das cooperativas, e tantas outras formas de alinhamento entre grupos de indivíduos com interesse comuns. Evidentemente o foco da análise de Ostrom (2007, p.19) reside na conciliação de interesses individuais comuns, o que difere de uma noção e interesses coletivos ou da coletividade representados por meio de atores políticos, sociais e econômicos. Neste sentido, estaríamos observando um espectro ampliado da ideia de organização, quando o benefício deve ser indivisível e generalizado. (OSTROM, 2007, p.27)

Em termos práticos, o espectro seria ampliado em função do fator utilidade ser menor na junção de entidades estatais do que na união de indivíduos que resguardam sua individualidade, cedendo à organização parcela de autonomia para a defesa de seus interesses compartilhados.

Todavia, o interesse comum em torno, por exemplo de algum produto ou serviço, também pode gerar a formação de tipos de organizações. Esta é inclusive uma lógica comum de mercado, quando na defesa de seus interesses determinada empresa pode se unir, cooperar, com outras empresas, desde que seus interesses individuais sejam compatíveis com os interesses compartilhados com o grupo.

Ostrom (2007, p.21) faz uma análise desta ação coletiva identificando alguns pontos onde a competição no setor industrial pode trazer benefícios para todas as empresas. Na medida em que os custos de produção geram aumento nos preços, conseqüentemente geram aumento no lucro, possibilitando a acumulação. Porém, a autora traz uma reflexão importante quando avalia a influência de fatores externos nesse sistema. Daí a autora revela o papel do Estado e dos governos na oferta de subsídios para que as empresas não atuem contra seus interesses, prejudicando o equilíbrio do mercado competitivo.

Portanto, o Estado tem um papel fundamental tanto para as organizações quanto para os indivíduos, já que promove a ordem, o bem-estar e as condições de produção e de reprodução do capital e da vida em sociedade através de suas regras e de sua atuação, enquanto exerce seu poder político dotado de legitimidade para representar os interesses da coletividade. Para isso o Estado coleta contribuições compulsórias, redistribui e aloca recursos de acordo com suas prioridades. Quais seriam então as prioridades do Estado?

Ostrom (2007, p. 26) define benefícios ou serviços elementares proporcionados pelo governo, como a defesa militar, a segurança e o sistema de lei e ordem em geral. Estes são

apenas alguns benefícios ou serviços fornecidos pelo Estado de maneira, em teoria, igualitária, já que um Estado não pode negar acesso aos benefícios aos indivíduos que deixaram de contribuir para sua manutenção.

Tratar de maneira igualitária todos os indivíduos seria o mesmo que reforçar as desigualdades. É por isso que em condições ideais, se é que elas existem, o Estado fornece benefícios e serviços aos indivíduos sem pressupor a contribuição obrigatória de absolutamente todos. Dessa forma o Estado tem o dever de angariar recursos para se manter em funcionamento, atendendo às demandas e necessidades da população.

2 CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES COMO PRIORIDADE

O Capítulo II procura situar a discussão sobre políticas públicas nas escalas de gestão e as capacidades estatais locais presentes nos entes subnacionais. A disputa refere-se a uma provocação sobre a necessidade de promover maiores reflexões a respeito do papel das escalas no planejamento e na gestão de políticas públicas, reconhecendo que, a depender do avanço que se deseja alcançar, é preciso atuar conjuntamente. Para isso é questionada a questão da burocracia pública local e a possibilidade de apoio externo, na tentativa de buscar respostas para as dificuldades encontradas nos municípios na construção de instrumentos de planejamento e de articulá-los com os objetivos e prioridades metropolitanas.

2.1 A esfera local e a disputa entre escalas

A execução das políticas no âmbito local não é uma novidade trazida pela Carta de 1988. Os municípios ao longo dos anos foram conquistando cada vez mais espaço, materializado pela expansão no rol de competências e autonomia, seja financeira e tributária com a distribuição de recursos federais, o aumento gradual da base tributária municipal, em contrapartida à redução do poder no âmbito estadual como garantia à independência municipal, seja administrativo com a gestão do território ampliada, ou política, com a eleição direta de prefeitos e vereadores.

Lencioni (2008) chama atenção para o papel da autonomia municipal e pela presença mais intensa no Estado, reduzindo a dependência intermunicipal e/ou regional. A coordenação central, proporcionada pelo federalismo brasileiro, faz com que as trocas entre o nível local e nacional sejam mais frequentes. O que reduz, e basicamente esvazia o nível estadual²³ e regional na balança.

O equilíbrio de poderes encontrou nessa organização seu nível ótimo, mas aos poucos, a necessidade de se pensar e produzir políticas regionalizadas, superando os limites da ação local é mais presente do nunca. Se a escala local é capaz de absorver as demandas, e proporcionar à população acesso às instâncias superiores de poder, é na escala regional que se encontram as possibilidades reais de avanço no desenvolvimento e crescimento econômico.

²³ Lencioni (2008) enfatiza a redução do papel do estado nas relações entre os entes federados como um dos fatores que produz o aumento das assimetrias entre as cidades. Quando as capacidades de gestão do território e o próprio perfil das cidades são diferentes, ou seja, havendo diferentes níveis de capacidade institucional, o desenvolvimento e o crescimento do estado é ameaçado. Uma cidade que atrai mais investimentos concentra o capital e aumenta a especulação imobiliária. O preço da terra sobe. Ou seja, para a autora, o efeito benéfico - crescimento econômico - produz outro maléfico, trata-se do chamado custo social.

Há, portanto, uma tendência à monopolização dos procedimentos de organização do espaço pelo Estado, por diversos meios, como normas, diretrizes, procedimentos, e além, pela via política e institucional. O Estado materializa em seus aparelhos, como a burocracia, a educação escolar, e as prisões, seus tentáculos sobre o território. Corporificado por indivíduos independentes e ao mesmo tempo separados, inscrevem a ossatura do Estado na matriz espacial. Esse processo, fruto do trabalho do corpo político que compõe e sustenta a estrutura do Estado, se capilariza entre as espacialidades, enraizando e estendendo sua ação. Bruno Costa e Pedro Palotti (2013) revelam que a relação entre os entes federados se assenta no equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência²⁴, o que se desdobra em arranjos de cooperação entre os pactuantes.

Diante dessas visões, temos uma interpretação que sugere uma relação inversamente proporcional entre descentralização e autonomia. Outra que acredita na relação de equilíbrio entre autonomia e interdependência como fato gerador de arranjos de cooperação entre entes federados. Como vimos, o federalismo brasileiro não foi capaz de unir os poderes, em última instância, fatores como desigualdade social e diferentes níveis de desenvolvimento nas regiões, e nos estados e municípios, contribuíram para que a forma de estado brasileira não conseguisse efetivar a distribuição dos poderes de maneira simétrica.

As consequências da falta de equilíbrio variam de acordo com cada contexto, e os impactos afetam a produção de políticas públicas. Esse efeito cascata, produzido pela desunião dos poderes dificulta maiores avanços em vários setores, que permanecem reféns de instituições fragmentadas.

A indisponibilidade de recursos direcionados especificamente para projetos e políticas intergovernamentais, de maneira institucionalizada, gera um quadro de paralisia decisória, na medida em que diversos agentes e entidades são envolvidos, a possibilidade de conflito entre agendas pode e deve aumentar. Multiplicam-se os atores, ampliam-se as chances de veto total ou parcial de determinado projeto.

Há quem defenda o caráter institucional dos sistemas de cogestão do território, principalmente aqueles relacionados a serviços públicos e infraestrutura, como é o caso da oferta e cobertura de saneamento básico e de mobilidade urbana, que passa, de forma intersetorial, por diversos segmentos e articula vários atores. Esse é o caso, por exemplo, de sistemas ou arranjos de gestão compartilhada como os consórcios intermunicipais, e de órgãos de integração governamental.

²⁴ Palotti (2013, p. 330).

Essa reserva de poder, fruto da herança oligárquica que define uma promíscua relação entre o público e privado, se estende e produz efeitos até os dias atuais. Sob um diferente véu, esses arranjos de manutenção de poder obscurecem e detém soberania sobre a capacidade de gestão e decisão do governo local.

Conforme observado anteriormente, o município, no Brasil, com a constituição de 1988 conquistou status de ente federado. A autonomia política, administrativa, legislativa, organizacional e financeira, gerou, entre outros benefícios, uma parcela maior de recursos federais, oriundos da ampliação das transferências constitucionais a eles destinadas, bem como o rol de tributos passíveis de arrecadação, tornando-os autárquicos.

Os imperativos da globalização e seus avanços tecnológicos proporcionam novas espacialidades, demandam novos arranjos institucionais e organizações socioespaciais. Mesmo que, em um primeiro momento, o jogo político seja definido na escala nacional, não se finda nela. Há continuidades e descontinuidades características da interação entre as escalas. Na medida em que se definem regras na escala nacional, há uma série de interesses capilarizados no interior da máquina pública que engendram uma teia densa de relações entre o público e o privado. Condensados na forma de investimentos em setores, programas e planos que interessam ao capital internacional, a articulação por trás dos atores prevalece obscurecida²⁵.

De que maneira é possível reduzir a fragmentação institucional nos arranjos de gestão metropolitana, a fim de tornar viável e adaptada à sua complexidade, com mecanismos eficazes de integração e incentivo à cooperação e coordenação horizontal e não verticalizada? E por fim, até que ponto uma tensão entre forças implica em subordinação entre escalas de gestão?

2.1.1 Há uma escala no meio do caminho

Retomando o pensamento, o saber técnico por muito tempo orientou o planejamento urbano e regional no Brasil. Mas a absorção desse saber como setor especializado da gestão territorial possibilitou, como salientam Algebaile e Oliveira (2018), algumas ocultações, a

²⁵ Os donos do poder, como define Raymundo Faoro, são as elites tradicionais que se proliferaram em um Estado de herança patrimonialista, que se preservam intactas ao longo dos anos e se perpetuam no poder central. Obviamente, são criadas novas elites, ascendentes do mercado financeiro, do mercado imobiliário, da construção civil etc. que mantém a lógica de produção capitalista na escala nacional, dominando e influenciando as demais escalas. O problema reside na incidência dessas elites como representantes eleitos, ou no patrocínio e financiamento direto e indireto de uma elite política para satisfazer os interesses de uma minoria. Ondas conservadoras podem derivar desse processo, gerando inconsistências no sistema político - representativo -, podendo, inclusive, minar o presidencialismo de coalizão.

saber, a dimensão política da gestão, e a própria constituição do campo da gestão territorial como um campo ampliado que constitui o cerne da ação estatal²⁶.

Porém, não se deve confundir o saber técnico especializado com a formação da administração burocrática. Mesmo que ambos, segundo os autores, restassem a salvo das instabilidades políticas e das disputas de poder, e tenham resistido ao tempo e às mudanças incrementais que ocorreram ao curso da história, a legitimação e o caráter específico que corresponde ao saber científico e especializado, garantiram a manutenção e a supremacia desse tipo de saber em relação aos demais campos de gestão.

A generalização e o fracionamento das questões sociais do ponto de vista técnico reduziram problemas a situações, e gerou um ambiente de conflito entre as esferas de produção de políticas. Isso pode ter possibilitado a apreensão de questões sociais e sensíveis ao desenvolvimento social do país, em direção aos grandes detentores de poder - territorial -. Sobre esse aspecto, Algebaile e Oliveira (2018) atentam para a necessidade de democratização desses espaços por meio da participação social.

O risco da monopolização da gestão territorial, afirmam os autores, é iminente, e pode produzir efeitos negativos não só na representação da sociedade no âmbito local, como influencia na própria lógica de produção e consumo no território. Quanto a isso, os autores vão além, e admitem que para tornar efetiva a democratização da gestão, faz-se necessário descentralizar os processos, desde a elaboração ao acompanhamento da execução de políticas públicas, a partir do pressuposto da participação como parte do projeto e do produto da política. Logo, o planejamento urbano deve ser pautado pela participação ativa da população na representação de interesses que contemplem as diferentes territorialidades presentes no espaço.

2.2 A cultura do planejamento em âmbito local

Ao nos debruçarmos sobre as capacidades estatais locais para o planejamento, nos deparamos com a necessidade de abordar a questão da cultura do planejamento no âmbito dos municípios brasileiros, por isso reconhecemos a contribuição do trabalho de João Ferrão (2011) para o tema.

Ao advertir que o ordenamento do território é uma prática comum e antiga, que surgiu no mesmo momento em que as comunidades começaram a se desenvolver e expandir, Ferrão (2011) nos adverte sobre a relação entre o ordenamento do território e as transformações que

²⁶ Algebaile e Oliveira (2018).

surtem. Para o autor, é no território que se integram as transformações políticas, sociais, econômicas, culturais etc. Por isso em seu trabalho é defendido o papel da história na compreensão do ordenamento do território. Entretanto, é preciso chamar atenção para a consolidação do paradigma participativo no planejamento do território. Disto derivam interesses por vezes particularistas e/ou corporativos, tornando o território um espaço de constante disputa (FERRÃO, 2011)

O Estado, nesse sentido, pode ser o maior interessado no controle exercido sobre a unificação cultural, controlando e guiando a historicidade da sociedade. Apesar de ser objeto de disputa, essa unificação ocorre por meio de políticas nacionais difundidas pelos entes subnacionais. A nosso ver, conforme discutido anteriormente, é no âmbito local onde as políticas públicas são executadas, é também no local onde a população busca apoio, e por isso os municípios cumprem um papel tão importante tanto na oferta de serviços quanto na absorção de demandas que surgem. Há, inclusive, alguns questionamentos sobre o impacto da transformação digital nos serviços públicos (de diversos âmbitos), já que o meio digital poderá em breve passar a ser o principal canal de atendimento aos cidadãos.

Ferrão (2011) então argumenta a favor da natureza cultural por trás do planejamento, e quando se fala em memória cultural, deve-se ter em mente o componente participativo, ou seja, o envolvimento da população, pois a cultura nada mais é do que um produto derivado da expressão física e subjetiva do indivíduo, em determinado momento (espaço e tempo) na história.

Ferrão (2011) vai além e infere que é de grande relevância a cultura política para a criação de condições favoráveis à coordenação intersetorial de base territorial - o planejamento e a gestão -. Como faz parte da própria história de um povo, a cultura não deve ser dissociada do planejamento. A cultura é a identidade de uma nação. Como exemplo, há quem defenda que o saneamento não é cultural em muitos municípios brasileiros. Existe tecnologia, órgãos de fiscalização e controle, planos municipais, diretrizes e metas federais, recursos públicos oriundos de programas de desenvolvimento urbano, mas porque tantos municípios não conseguiram avançar no setor.

Claro que existem muitos interesses que precisam ser levados em consideração nessa equação, tais como a vontade política, a falta de recursos, o capital, etc., mas antes de tudo, vale a reflexão sobre quais os verdadeiros entraves que dificultam a implementação de várias políticas públicas principalmente no âmbito local, justamente aonde a cultura se faz tão presente. Ferrão (2011) ainda problematiza a questão do conhecimento sobre as interações que se estabelecem entre vários fatores que condicionam e, sobre as condições sociais de

funcionamento do ordenamento do território como política pública. Significa dizer que enquanto política pública, o ordenamento territorial sofre influência de diversos fatores, agentes e grupos de interesse, e que isso deve ser levando em consideração no planejamento. Em outras palavras, é preciso que se estabeleça uma cultura de planejamento que leve em consideração aspectos sociais, políticos, econômicos, entre outros, no ordenamento do território.

Durante a formulação de políticas públicas, cabe ter em mente que existe uma diferenciação entre modelos e segmentos abrangidos (saúde, educação, meio ambiente, segurança, assistência social, etc.), logo, o desenho da política pública formulado para atender uma necessidade de determinado segmento da população, por exemplo, acaba muitas vezes sendo replicado diversas vezes, porém em diferentes contextos e situações o que pode prejudicar o sucesso da política. É comum observar empresas de consultoria ofertando e vendendo soluções para problemas públicos junto à estados e municípios, como se os problemas que afetam a sociedade pudessem ser facilmente solucionados de maneira simples e padronizada, o que não é o caso.

Quando aplicado aos municípios, muitas vezes o que se observa são ações isoladas que geram resultados pouco expressivos, mas como tornar as políticas públicas de ordenamento territorial mais eficientes? Essa é a questão em João Ferrão.

Essa provocação nos induz a questionar se caberia pensar nas implicações da criação de um ambiente colaborativo de resgate a memória do território a partir de seu próprio desenvolvimento, já que a historicidade se revela parte do processo de construção do espaço, na medida em que se estabelece como elemento constituidor de sua memória. Portanto, seria todo processo participativo dependente de sua própria cultura? Ou na medida em que a história se produz são recriadas as condições de reprodução da vida no espaço?

Papi (2021, p. 176) traz outra contribuição, ao abordar o que chama de “cultura do planejamento local”, o termo parece guardar relação com o desenvolvimento das capacidades estatais locais de relacionamento, capacidade relacional, ou capacidade de cooperação, o que, ao que indica, remete ao ganho de legitimidade do governo. Porém nem sempre a capacidade técnica ou racional é capaz de oferecer as condições ideais para o alcance dos objetivos das organizações ou instituições públicas, Souza (1999) não apenas reconhece isso como acrescenta o papel da participação de segmentos da sociedade civil, de representantes do empresariado - setor privado -, e demais na construção dos planos.

Então, quando Ferreira Filho (2016) ressalta que os entes da federação buscam cada vez mais a integração do planejamento junto à sociedade, o autor na verdade traduz uma necessidade latente, a de ter maior legitimidade em relação à atuação governamental, ratificada

pela população. O trabalho de Ferreira Filho (2016), no entanto, aborda o planejamento governamental, e com isso entende-se que são trabalhadas as peças orçamentárias (LOA, LDO e PPA), e não nos instrumentos de planejamento e gestão do território, mas ajudam a compor o quadro.

Sabe-se que por um lado os municípios, através de determinação constitucional e demais normas, possuem a obrigação de elaborar peças orçamentárias que integram o planejamento governamental, por outro coexiste a baixa capacidade estatal local para o desempenho do poder público na formulação dos instrumentos de planejamento e gestão, o que pode gerar fragilidades tanto nos instrumentos como nas atividades estatais locais. Porém, a nosso ver, tendo em vista a vasta diversidade de contextos e realidades locais, em termos de qualidade de gestão e disponibilidade de recursos, acreditamos que não há consenso no entendimento de que os municípios não dispõem de capacidades estatais suficientemente institucionalizadas para promover a elaboração e gestão dos planos, ao menos não de maneira generalizada.

Evidentemente, a baixa capacidade é um fator ou circunstância atenuante para o processo de planejamento, mas não acreditamos que isso deve ser considerado uma condição para a baixa qualidade dos planos. Basta analisar, por exemplo, o Projeto de Lei de 2019 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis. O Plano apresenta diversas fragilidades, dentre as quais destacamos: a governança do Plano Diretor (PD) não contempla a dimensão estratégica no sistema de planejamento e gestão municipal e urbana.

Discute-se bastante a participação social no Plano, mas não há indícios claros de como ela será efetivada, por isso questionamos se a participação ocorrerá por meio da realização de consultas públicas, audiências públicas, etc.; Visto que existem muitos programas-ação com pouco ou nenhuma possibilidade de mensuração de desempenho, é questionável o sucesso na realização de algum controle sobre as entregas do Plano, menos ainda se pensarmos na produção de indicadores; para pensar em um planejamento que envolva ciência, tecnologia e inovação é preciso lembrar que no horizonte de 10 anos para revisão, várias tecnologias e metodologias estarão necessariamente obsoletas, e não fica claro como a prefeitura pretende lidar com isso.

Algumas seções possuem parágrafos únicos que indicam a obrigatoriedade de implementação dos programas ação em um prazo que varia de 12 a 24 meses enquanto outros não indicam prazo de implementação, sem nenhum indício de critério utilizado para essa distinção; os programas-ação presentes no Plano Diretor aparentam guardar semelhança com a estrutura de outro instrumento de planejamento e gestão, a saber o PPA, o que nos leva a crer que o Plano Diretor foi desenvolvido por duas equipes distintas: uma composta por

membros da área de Planejamento e outra da área de Urbanismo ou área correlata, isso fica evidenciado nos capítulos, que não estão bem articulados, apresentando erros, descontinuidades e falta de conexão na estrutura do documento

Se a ideia era a de criar um Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, não conseguimos entender o porquê de terem sido definidos objetivos, diretrizes e princípios em separado, tanto para a política urbana (art. 4, 5 e 6) como para a política municipal de desenvolvimento sustentável (art. 2 e 3); nota-se que o município de Teresópolis tem se posicionado a favor da implementação do 5G, ou seja, o tema da conectividade parece ser relevante no discurso da gestão, ao observar diversas notícias e publicações tanto da Prefeitura quanto de membros da alta gestão, mas não há menção alguma na seção X que trata (ou deveria tratar) do assunto. Por fim, foi evidenciada uma confusão generalizada na definição do que é programa, projeto, política e processo interno. Não há outra opção fora de uma revisão geral do documento para que o município não seja prejudicado pela aparente falta de visão de longo prazo e integrada da gestão atual.

Como veremos adiante, existem diversas possibilidades para construir capacidades estatais locais, como a existência de uma coordenação mais efetiva para políticas públicas, ou ainda a parceria com as unidades de ensino que colaborem na elaboração de planos e outras formas de contribuição. Enquanto discutimos sobre a qualidade do planejamento no Brasil, especialmente em nível municipal, é preciso estabelecer um entendimento do que é de fato considerado um plano bem elaborado e como pode ser medido sucesso do planejamento.

Em primeiro lugar, precisamos esclarecer o que consideramos efetividade do planejamento. A nosso ver, a efetividade é a execução das ações, iniciativas e projetos previamente planejados alinhado ao sucesso destas ações em relação ao alcance dos resultados esperados. Para que seja efetivo, o planejamento deve ser gerenciável, ou seja, é preciso que sejam estabelecidas as condições para sua gestão. Então, o planejamento efetivo deve apresentar requisitos mínimos que garantam a transparência, o controle social e a avaliação dos resultados. Isso envolve o estabelecimento de objetivos, metas e indicadores que proporcionem sua avaliação. Outro ponto importante é o monitoramento das ações, para que a avaliação não seja aplicada somente ao final da execução e sim no decurso da execução, para evitar desvios ou problemas e alinhar ou direcionar para o alcance dos resultados.

O planejamento guarda também certa organicidade, na medida em que, a depender do escopo, pode, e, às vezes, deve sofrer alterações. Muitas vezes as condições políticas, econômicas e sociais podem afetar o planejamento, isso pôde ser visto entre os anos de 2020 e 2021 em vários municípios, com a crise gerada pela Pandemia de Covid-19. Em função da

necessidade de adaptação (orçamentária, financeira, e demais recursos) e pelo caráter imprevisível de alguns fatores, como uma crise sanitária global que afetou a todos, alguns instrumentos de planejamento, inclusive no tocante ao cumprimento de normas acabou sendo flexionado, para atender às demandas geradas pelo contexto.

Por outro lado, a Pandemia trouxe diversos ensinamentos aos gestores e governantes do Brasil e do mundo. Dentre àqueles, o reforço ao planejamento, e com isso a exploração de diversos cenários e possibilidades que antes poderiam não ser tão essenciais para a gestão municipal como os desastres e catástrofes climáticas por exemplo, que também reiteram a importância do planejamento. Para ilustrar o debate, o rastro de destruição causado pelas fortes chuvas em 2011 na região serrana do Rio aqueceu o debate sobre os planos de contenção a desastres ambientais. Considerada a maior catástrofe climática do Brasil a tragédia na região serrana do Rio resultou em enchentes e deslizamentos em sete municípios.

Em relação ao tema, Busch e Amorim (2011) realizaram um estudo de caso que nos ajuda a esclarecer o ocorrido do ponto de vista do planejamento e gestão. Segundo os autores, em relação aos números, foram registrados 905 mortos, 345 desaparecidos, 34.600 pessoas desabrigadas ou desalojadas na região²⁷.

Conforme Busch e Amorim (2011, p.6), no ano 2004, foram iniciadas discussões sobre quais estratégias permitiriam a antecipação e percepção dos riscos na região, bem como o planejamento de ações mitigatórias, operacionalizadas por meio da construção de Agendas 21 locais, iniciadas ainda a partir de 2004. Mesmo com os planos de desenvolvimento sustentável elaborados não foi possível impedir que a catástrofe ocorresse. Parte do problema ocorreu em função da falta de recursos para viabilizar as ações de prevenção. Significa que os riscos, apesar de identificados e mapeados nos planos de ação, não houve possibilidade de execução por falta de recursos. Sobre isso, nota-se que, de acordo com Busch e Amorim (2011, p.7), faltou maior empenho e apoio na coordenação entre os atores, a saber o governo central, na figura do Ministério do Meio Ambiente e bem como o governo estadual.

Busch e Amorim (2011, p.9), apontam também para as críticas realizadas à época em relação a falta de ações efetivas de prevenção. Aos autores, foram indicadas as dificuldades das prefeituras fluminenses na formatação de projetos, no mapeamento de áreas de risco, a falta de recursos para financiar as obras previstas nos planos de ação e prevenção, a baixa quantidade de pessoal técnico especializado à disposição dos municípios, os problemas identificados na

²⁷ Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/328/2/A%20trag%C3%A9dia%20da%20regi%C3%A3o%20serrana%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20em%202011%20procurando%20respostas.pdf>. Acesso em 19/10/2021.

fiscalização de desmatamentos e construções irregulares em áreas de potencial risco. Este e demais fatores levaram à tragédia anunciada.

Portanto, este caso em especial ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro demonstra alguns pontos relevantes para este estudo, são eles: houve planejamento, com apoio metodológico de um órgão ambiental do governo central (Ministério do Meio Ambiente); não havia capacidades estatais locais nos municípios afetados suficientes para a execução dos planos desenvolvidos; faltou coordenação entre os atores e transparência das ações e principalmente dos recursos gastos após o desastre. Um ponto que precisa ser enumerado é o fato de que os desastres ambientais não podem ser considerados imprevisíveis, pelo contrário, os efeitos gerados por condições climáticas adversas como fortes chuvas são amplamente conhecidos, inclusive há estudos que se debruçam sobre o tema.

Retomando o raciocínio após a breve análise do ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, quando Papi (2021, p.175) discute a questão da institucionalização dos instrumentos de planejamento como iniciativa necessária para a redução das fragilidades e melhoria da qualidade dos instrumentos. Entendendo a institucionalização como uma prática que confere alguma autonomia em relação às mudanças políticas e eleitorais. Portanto, Papi (2021, p.175) defende a tese de que na medida em que o planejamento ganha institucionalidade, menos expostos os instrumentos ficam em relação às transações políticas. O autor não define quais práticas de institucionalização podem ser aplicadas a fim de gerar institucionalidade ao planejamento, apenas reitera sua importância. Sobre isto, buscamos a definição de institucionalidade para auxiliar na delimitação tanto de sua importância para a perenidade do planejamento, como para identificar a relação entre autonomia e execução das ações planejadas.

O trabalho de Queiroz & Capelari (2020, p. 443) traz uma contribuição sobre o tema, especialmente quando as autoras propõem uma análise do estado da arte acerca da institucionalidade das políticas públicas. As perguntas que norteiam a pesquisa realizada pelas autoras remetem ao questionamento sobre a institucionalização das políticas públicas na obtenção de melhores resultados e as variáveis utilizadas para evidenciar sua institucionalidade, que devem ou não proporcionar políticas públicas mais eficazes. O estudo revela dois elementos que incrementam a institucionalidade, são eles: o desenho de políticas públicas considerando processos associados à gestão do conhecimento, à aprendizagem e o aperfeiçoamento de estruturas e processos organizacionais; do outro lado estão as regras e demais fatores que influenciam a cultura organizacional, a atuação da burocracia e as capacidades estatais.

No tocante à avaliação de resultados, há uma questão relevante para o processo de planejamento. Queiroz & Capelari (2020, p. 435) reiteram a ideia de que os processos de

aprendizagem e o conhecimento adquirido acabam gerando maiores possibilidades de adequação ou mudança dos rumos da política pública. Significa dizer que processos avaliativos aumentam o conhecimento sobre determinada política pública, desencadeando a possibilidade de mudanças, a partir do que foi aprendido. Em termos gerais, são as conhecidas lições aprendidas, que, por sua vez, geram insumo para a melhoria contínua dos processos institucionais e organizacionais, e ao mesmo tempo apoiam o planejamento.

O trabalho de Queiroz & Capelari (2020, p. 436) discute ainda diversas outras percepções acerca da avaliação e de suas ações derivadas, como o papel dos cidadãos enquanto principais beneficiários das ações implementadas nos governos voltadas à avaliação de resultados, o que é algo a ser levado em consideração pelos agentes públicos e tomadores de decisão.

Em última instância, um sistema de avaliação de políticas públicas deve ser utilizado tanto na mensuração dos resultados obtidos, como na melhoria de planos, políticas, projetos e programas; como conhecimento adquirido e aplicado junto à promoção do aprendizado organizacional e a responsabilização dos envolvidos. Em resumo, o aprendizado gera conhecimento, que por sua vez aperfeiçoa o planejamento, a gestão e a organização como um todo.

À luz desse entendimento, acreditamos que falhas no planejamento podem dificultar processos avaliativos, reduzindo as chances de obtenção de conhecimento, e conseqüentemente, menores serão as chances de êxito ou sucesso das políticas públicas. Esse é um fator relevante para o presente estudo, pois revela a necessidade de alinhar a expectativa gerada a partir dos instrumentos de planejamento com a execução da política pública. Com isso, entendemos que o planejamento com objetivos infactíveis ou com metas imensuráveis, ou ainda fora da realidade prejudica a evolução organizacional.

Por outro lado, é identificada uma relação de influência entre as regras e demais fatores organizacionais e a cultura organizacional, a burocracia e as capacidades estatais na discussão mapeada em Queiroz & Capelari (2020, p. 437). Nesse ponto, seguimos o entendimento de Ostrom (2007) quanto às estratégias associadas às regras e normas associadas ao contexto de implementação de políticas públicas.

Essa tese dialoga com a teoria da mudança institucional proporcionada por Elinor Ostrom (1990), onde ocorrerá quando houver alteração de regras e normas na estrutura de incentivos que podem alterar o comportamento de seus agentes, introduzindo novos padrões e regras condizentes com o novo contexto, que aos poucos são incorporadas pela estrutura.

Refletindo sobre as mudanças institucionais, Ostrom (1990) tece a ideia de que as inovações institucionais são promovidas e motivadas tanto pelo contexto como pelas condições estabelecidas entre agentes com interesses compartilhados que decidem, racionalmente, superar os dilemas da ação coletiva e aponta para a criação de espaços de negociação onde são desenhadas e definidas as novas regras formais da instituição.

São equacionados, portanto, os custos transacionais para uma eventual mudança institucional, e nesse sentido os custos (políticos/sociais/econômicos/institucionais) não poderão ser maiores do que os ganhos ou benefícios gerados pela mudança. Daí a importância da informação como elemento fundamental na decisão. Neste ponto, a clareza das regras é fundamental para garantia da estabilidade e da continuidade da política.

Com esses elementos em vista, a institucionalidade da política, conforme Queiroz & Capelari (2020, p. 438) pode ser evidenciada em atributos como a inserção da política nas organizações que participaram do processo de mudança institucional, conferindo à política maior capilaridade no interior das organizações; o grau de formalidade da política, ou seja, a definição clara e objetiva das normas e regras que a regem; o diálogo entre as organizações que participaram de sua formulação e implementação; e o grau de descentralização do processo decisório e de execução, prevalecendo uma estrutura de governança capaz de promover maiores consensos na relação entre os atores envolvidos.

2.2.1 Profissionalização da burocracia pública e apoio externo

Sobre a disponibilidade de recursos para a condução do planejamento, acreditamos que há grande potencial no ensino superior brasileiro para ser explorado. Apenas para demonstrar um breve panorama, o censo da educação superior revelou em 2019 que existem, no Brasil, cerca de 2.608 instituições de educação superior. Dessas, 2.306 são privadas e 302 públicas. E, do total de matrículas na educação superior (8.604.526), a maior parte, 6.524.108, está na rede privada²⁸. O processo de mercantilização da educação possibilitou maior proliferação e disseminação de instituições de ensino superior privadas no país, o que a nosso ver traduz uma estratégia de oferta de serviços educacionais focada no lucro e no acúmulo de capital, com a abertura de novas vagas, bem como a possibilidade de diferentes modalidades de ensino (presencial, remoto e semipresencial ou híbrido).

²⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/10/censo-da-educacao-superior-mostra-aumento-de-matriculas-no-ensino-a-distancia#:~:text=Existem%20no%20pa%C3%ADs%202.608%20institui%C3%A7%C3%B5es,108%2C%20est%C3%A1%20na%20rede%20privada.> Acesso em 18/10/2021.

Estudos discutem a atuação estatal na condução de políticas de expansão e interiorização do acesso à educação superior arbitradas pelo governo central, no sentido de promover a redução das desigualdades sociais e regionais através de uma distribuição estratégica de oportunidades. (CUNHA, 2004; ROLIM & SERRA, 2009; LOPES, 2013)

A tabela a seguir resume o quadro da educação superior no país²⁹:

Tabela 1 - Número de instituições de educação superior, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa – Brasil – 2019.

Categoria administrativa	Total geral	Organização acadêmica			
		Universidade	Centro universitário	Faculdade	IF e Cefet
Total	2.608	198	294	2.076	40
Pública	302	108	11	143	40
Federal	110	63	1	6	40
Estadual	132	40	1	91	n.a.
Municipal	60	5	9	46	n.a.
Privada	2.306	90	283	1.933	n.a.

Fonte: Resumo técnico do censo da educação superior 2019.

Como é possível observar, os dados de 2019 revelam que existem 110 instituições públicas de ensino superior da esfera Federal, 132 da esfera Estadual e 60 da esfera Municipal no Brasil.

Não cabe ao escopo deste estudo discutir os efeitos gerados na qualidade do ensino superior gerados a partir da expansão de instituições privadas com apoio do setor público, tanto nos níveis de graduação como de pós-graduação, mas reconhecemos a existência e necessidade deste importante debate. O trabalho de Cunha (2004), em especial, analisa os mecanismos de reprodução ampliada no processo de desenvolvimento do ensino superior no Brasil e indica uma tendência de regulação do setor educacional pelo mercado combinada à estatização. Em sua tese o autor defende a regulamentação do ensino realizada pelo poder público para firmar patamares mínimos de qualidade que assegurem a efetividade da política educacional.

Interessa, portanto, apenas ilustrar o potencial do ensino superior brasileiro, especialmente do ensino superior público na ampliação das capacidades estatais locais para elaboração de instrumentos de planejamento e gestão para a região metropolitana do Rio de Janeiro. Sobre isso, buscamos no mapeamento realizado pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP) em 2020 das instituições de ensino superior (IES) em todas as regiões do Brasil, dados que pudessem evidenciar a existência de um parque educacional e científico no capaz de atuar na prestação de serviços e no auxílio ao poder público. Encontramos, como é possível observar

²⁹ Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf. Acesso em 18/10/2021.

nas figuras abaixo, o recorte da região sudeste aponta que no Estado do Rio de Janeiro existem 135 IES, considerando os cursos presenciais e 81 para cursos EAD.

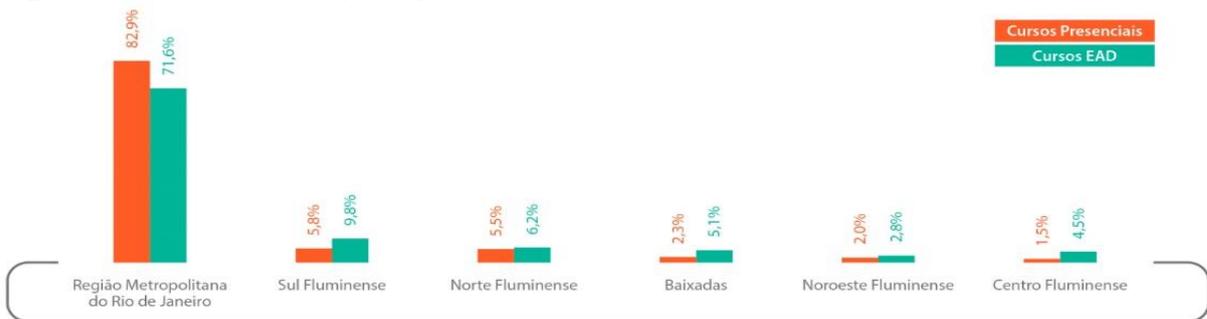
Figura 5 - Censo da educação superior 2020.

Estado	Cursos Presenciais*				Cursos EAD**			
	Matriculas	Concluintes	Ingressantes	IES	Matriculas	Concluintes	Ingressantes	IES
Espírito Santo	115.385	18.716	33.587	77	40.842	7.218	23.352	57
Minas Gerais	648.556	101.498	188.047	302	203.600	33.005	134.804	107
Rio de Janeiro	544.727	78.603	163.569	135	172.649	20.724	115.239	81
São Paulo	1.611.820	279.861	611.506	610	418.246	57.845	304.753	129
Total - Região Sudeste	2.920.488	478.678	996.709	1.123	835.337	118.792	578.148	185

Fonte: SEMESP, 2020.

Para ilustrar o panorama do ensino superior sob outro recorte, tem-se o seguinte resultado na pesquisa realizada pelo SEMESP em 2020:

Figura 6 - Censo da educação superior 2020.



Fonte: SEMESP, 2020.

Quanto aos dados apresentados, notamos a concentração de IES na região metropolitana do Rio de Janeiro, o que pode indicar maior centralização espacial de alunos matriculados e instituições de ensino superior na região.

Ademais, outro questionamento fundamental para este estudo pode e deve ser proposto: O que é um plano bem elaborado? E como medir o sucesso do planejamento? Discute-se de maneira abrangente a questão da capacidade de elaboração, execução e gestão dos instrumentos de planejamento, mas ainda não se debate tanto o que deve ser considerado na avaliação da qualidade e do sucesso dos planos. Essa é uma oportunidade interessante de aprofundamento de pesquisa, mais relacionada à gestão de planos e políticas públicas.

2.2.2 Planejamento setorial, uma complementariedade ou obrigação?

É preciso reconhecer que, apesar do foco deste estudo estar nas políticas de planejamento e gestão metropolitanos, os municípios devem apresentar outros instrumentos de

planejamento setoriais, ou seja, específicos de algumas áreas. Muitos destes planos são obrigatórios, outros ainda não.

Na área da Defesa Civil, por exemplo, não há uma obrigação expressa para a elaboração de planos de trabalho e de contingência. Todavia, a situação muda caso ocorra algum tipo de desastre, tornando obrigatória a produção desses documentos. Na área da educação, a exemplo, os municípios devem elaborar seus respectivos planos de educação, que por sua vez devem estar em harmonia com o plano nacional de educação (PNE). Isso se replica em outras áreas governamentais ou setores de atuação governamental, somados ao planejamento governamental obrigatório a todos os entes da federação, a saber o PPA, a LDA e a LOA.

A discussão que propomos aqui é a da multiplicidade de instrumentos que deveriam auxiliar a organizar e gerir os municípios em suas diversas áreas de atuação. Os planos muitas vezes existem como forma de garantir um compromisso com a atuação transparente e responsável, bem como para introjetar a cultura do planejamento nas administrações municipais, dotando a burocracia pública e os tomadores de decisão de maior segurança na execução das ações planejadas. Todavia, é preciso ter cuidado para que os planos não se tornem peças de ficção, perdendo sua capacidade de execução e gestão.

Tabela 2 - dos principais instrumentos de planejamento e gestão de âmbito municipal.

Referência	Setor	Instrumento
Lei 12.608/2012	Defesa Civil	Planos de Trabalho e de Contingência*
Lei 13.005/2014	Educação	Plano Municipal de Educação (PME)
Lei 8.742/1993	Assistência Social	Plano de Assistência Social (PAS)
Resolução 33/2012	Assistência Social	Planos de Ação de Assistência Social
Lei 8.080/1990	Saúde	Plano Municipal de Saúde (PSM)
Lei 12.586/2012	Mobilidade Urbana	Plano Municipal de Mobilidade (PMU)**
Lei 11.445/2007	Saneamento e Meio Ambiente	Plano Municipal de Saneamento Básico
Lei 12.305/2010	Saneamento e Meio Ambiente	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos***
Lei 11.124/2005	Habitação	Plano Local de Habitação de Interesse (PLHIS)****
Lei 10.257/2001	Urbanismo	Plano Diretor*****
Não há	Tecnologia da Informação	Plano Estratégico de Tecnologia (PETIC)
Não há	Tecnologia da Informação	Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTIC)

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

* Necessário apenas em situações de desastre ou calamidade.

** Tornou-se obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. Em 2020 foi sancionada a Lei que prorroga o tempo para elaboração dos PMU para 2022 considerando municípios acima de 250 mil habitantes e 2023 para municípios com até 250 mil habitantes. A não elaboração do PMU implica no não recebimento de recursos federais para mobilidade urbana nos municípios.

*** Apenas caso o município opte por não soluções consorciadas intermunicipais para gestão dos resíduos sólidos.

**** Obrigatório para os municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Os planos podem ser divididos em duas modalidades, a depender do porte populacional do município, consequentemente à capacidade de atender aos requisitos do SNHIS, são elas: a completa e a simplificada.

***** A obrigatoriedade está associada a algumas situações elencadas no art. 41, uma delas é a necessidade de mais de 20 mil habitantes e pertencentes a regiões metropolitanas.

A pandemia ocasionada pelo Novo Coronavírus mudou rapidamente a forma como as pessoas interagem, consomem, produzem, se deslocam ou circulam. O mercado precisou adaptar-se ao novo contexto, assim como o poder público. Mudanças que ocorreriam em um prazo maior de tempo, foram rapidamente impostas ao mercado, à sociedade e aos governos. Do ponto de vista dos governos, a necessidade de atender as demandas da população por serviços oferecidos de maneira digital impulsionou as iniciativas de transformação digital. Notamos que em primeiro plano as ações se voltaram para o acompanhamento e cobertura das necessidades que envolviam a pandemia, como por exemplo o acompanhamento de casos de Covid-19, a quantidade de leitos nos hospitais à disposição, a gestão de recursos, em resumo, a organização e produção de informações disponibilizadas de maneira rápida, para estruturar os próximos passos no combate à pandemia nos anos de 2020 e 2021.

Em segundo plano, já como uma das consequências impostas pela condição de isolamento social foram desenvolvidas alternativas para os atendimentos presenciais, seja com a interrupção do atendimento presencial, seja com a formulação de soluções com base em tecnologias da informação que facilitaram o atendimento online e habilitaram novas abordagens e redesenho de serviços públicos centrados no cidadão. Na saúde, por exemplo, a telemedicina passou a ser uma solução para o acompanhamento de pacientes crônicos, afetados pelas restrições de atendimento e priorização no atendimento presencial aos casos suspeitos de Covid-19, em função da estratégia de contenção da pandemia. No tesouro (fazenda pública), soluções para manter a arrecadação municipal precisaram entrar em prática e por isso alguns serviços, antes presenciais, foram redesenhados. Em resumo, muitos projetos foram executados em pouco tempo, como resposta do poder público aos impactos causados pela pandemia. Entretanto, cabe salientar que a adaptação só consegue ser implementada se houver capacidade para tal, ou seja, se houver recursos financeiros, técnicos, materiais e humanos para fazê-lo.

A aceleração do processo de transformação digital nos municípios ainda está sendo estudada, mas é seguro afirmar que as novas tecnologias nunca estiveram tão presentes. O distanciamento social também provocou um debate sobre a inclusão digital. Este é um tema que ainda será objeto de muita investigação, em diversas áreas, e por isso foge do escopo deste estudo. Entretanto, não seria prudente deixar de sinalizá-lo, já que daqui para frente, a relação do poder público com a tecnologia e a interação promovida pela sua utilização junto à sociedade poderá gerar mudanças significativas nas relações de produção e nas condições de trabalho.

Ainda sobre a tecnologia, com o tema das cidades inteligentes mais presente nas agendas governamentais dos municípios e em seus respectivos projetos de desenvolvimento orientado à “plataformização” das cidades, capitaneada pela transformação digital (TD), com maior

integração de serviços e atenção à experiência dos usuários dos serviços públicos, e políticas públicas orientadas pelo uso de dados e informações qualificadas. Veremos em um horizonte de médio e longo prazos a proliferação desses instrumentos.

2.2.3 A rejeição

Planejar é uma arte para uns, um grande desafio para outros, algo desnecessário para muitos. Ao provocarmos uma reflexão sobre o que consiste o planejamento, frequentemente nos deparamos com uma lógica básica de estruturação que antecede uma ação, logo, ao planejar estamos nos preparando para agir. Planejamento, portanto, envolve uma complexidade de processos que visam subsidiar a tomada de decisão.

Há diversas formas de pensar sobre o significado para o termo planejamento, mas acreditamos que em todas elas há um denominador comum, o olhar para o futuro. Quando Souza (2010, p.46), define o termo planejar como a tentativa de previsão da evolução de um fenômeno, na tentativa de simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de antecipar problemas ou aproveitar possíveis benefícios. Acreditamos que o ato de planejar está ligado à antecipação de acontecimentos, previstos de diferentes formas, através de diversas abordagens, ferramentas e metodologias que dependem da finalidade e do objeto resultante.

Planejamento é também preparação, logo, Souza (2010, p.46) associa o ato de planejar ao de gerir. Ao antecipar o futuro, a gestão se prepara para possíveis desdobramentos, evitando possíveis problemas e ampliando as opções de ação. Por outro lado, gestão é ação, é a prática do que foi desenhada no planejamento. Logo, entendemos que gestão e planejamento são complementares, apesar de nem sempre estarem conectados e sobre isso, trataremos deste ponto em diante.

Ações mal planejadas estão frequentemente associadas as políticas públicas ineficazes (Papi et al., p. 171). Ao renunciar o planejamento o poder público deixa de observar esta importante ferramenta na definição do futuro desejado para a população e para o território. Vulnerabilidades começam a aparecer, a sorte passa a ser um fator predominante, ante um estado de imprevisibilidade generalizado.

No Brasil, quando se inicia um projeto de construção do Estado o planejamento possui um papel fundamental. Papi et al. (2021, p. 171) apontam que no governo Vargas (década de 1930), ocorreu uma centralização dos mecanismos de planejamento no intuito de conduzir o processo de construção nacional. Nesse período o país já era organizado enquanto uma

federação, os municípios possuíam autonomia, mas pouco espaço para participarem do projeto esboçado pelo governo federal.

Logo vieram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs I e II) que, sustentados por um sistema de planejamento que priorizava o conhecimento técnico e descartava o saber local, e ainda distante de alcançar algum tipo de resolutividade social, reforçava o interesse em um padrão de desenvolvimento orientado aos interesses do capital. Ao tratar dos orçamentos a CF/1988 traz, dentre algumas obrigações e regras, a iniciativa de propor leis de iniciativa do poder executivo (representados pelos prefeitos, governadores e presidente, em suas respectivas escalas) para estabelecer o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO), e os Orçamentos Anuais (LOA). Além da esfera orçamentária, também passaram a integrar o rol de instrumentos de planejamento governamental obrigatórios os planos que contemplavam as dimensões setoriais e de caráter regional. Sobre esses instrumentos, trataremos no tópico seguinte.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova orientação ao sentido do planejamento. Com a descentralização e a atribuição de novas competências aos entes da federação, em especial aos municípios brasileiros, o planejamento passa a ser uma obrigação. Se antes os municípios não passavam de locais de reprodução de oligarquias (Papi et al. P. 171), com a nova constituição assumiam um novo protagonismo. Diante desse cenário, como os municípios poderiam acumular uma capacidade de planejamento compatível com as necessidades da sociedade, do território e dos interesses marginais?

Nota-se que o planejamento local não era uma prioridade para os municípios, principalmente de menor porte. Se a constituição reconfigurou o papel dos municípios na dinâmica federativa, trazendo novas atribuições e competências, com maior autonomia decisória sobre os processos, cabe discutir a necessidade de construir capacidades estatais locais de tal forma que habilitem os municípios em relação ao planejamento.

Sobre este assunto, a obra organizada por Abrucio et al. (2021) apresenta sua relevante contribuição. Ao discutir a questão das capacidades inerentes aos processos de planejamento nos municípios brasileiros, Papi (2021, p.173) apresenta três dimensões inter-relacionadas aos processos de planejamento, sem as quais ficam reduzidas as chances de sucesso quanto à elaboração e execução dos planos produzidos. São elas as dimensões política, burocrática e fiscal.

Sobre a dimensão fiscal, tem-se debatido sobre as dificuldades enfrentadas pelos municípios na realização de investimentos e na limitação econômico-financeira, que provoca a necessidade de maior controle sobre os gastos e melhoria na arrecadação municipal. Para melhoria no quadro fiscal tem-se adotado estratégias que visam aprimorar a sustentabilidade

financeira, ou seja, a “saúde” financeira dos municípios depende da qualidade do corpo ou quadro técnico do funcionalismo municipal, e de estruturas organizacionais qualificadas (Papi, 2021, p.174). Acerca da qualidade técnica do funcionalismo municipal, estudos apontam para uma relação direta entre a qualidade da capacidade administrativa e execução das ações planejadas. É comum observar essa relação em estudos que observam o desempenho fiscal dos municípios (Grin et al, 2018; Marengo et al, 2018).

Marengo (2017) defende a ideia de que burocratas de carreira não estão submetidos aos ciclos políticos e eleitorais, o que reduz os custos de transação política por trás da implementação de políticas. A nosso ver, ao mesmo tempo em que os burocratas de carreira estão menos suscetíveis aos ciclos político-eleitorais, dada estabilidade conferida pelo ingresso na carreira pública, também existe outro lado importante que deve ser levado em consideração na equação, trata-se da posição de liderança do agente público perante o meio político-administrativo.

Não há como dissociar a função pública relacionada à tomada de decisão com a observância das “regras” do jogo político que influenciam a gestão. Por mais que o burocrata de carreira esteja desempenhando um papel técnico necessário à condução de determinada política, a decisão pode estar associada às instâncias superiores. Em uma relação de subordinação, a hierarquia prevalece e nesse ponto não há estabilidade que garanta a permanência na função desempenhada.

É comum um servidor (burocrata) de carreira receber uma função gratificada, por exemplo, para desempenhar determinado papel. Caso o desempenho não esteja satisfatório do ponto de vista político e/ou administrativo, ele pode deixar de receber o benefício ou gratificação, o que reduz os incentivos para a continuar desempenhando suas atividades. Ademais, há também a possibilidade de nomeação em cargo de confiança ou cargo em comissão. Estes cargos são de livre nomeação e exoneração o que implica em maior instabilidade do servidor no desempenho de suas funções.

A distribuição das funções, cargos, gratificações e benefícios muitas vezes está diretamente relacionada aos ciclos político e eleitoral que chamamos de gestão. Logo, há uma série de questões que envolvem o burocrata (servidor público) de carreira e a função que desempenha na administração pública e por isso é impreciso afirmar que o fato de fazer parte do quadro permanente da instituição confere alguma imunidade às instabilidades geradas pelos ciclos de gestão. Por isso, acreditamos que os burocratas e toda a capacidade administrativa pode ser influenciada pela qualificação da capacidade administrativa, mas não há como deixar de salientar a importância dos fatores políticos, já que os governos não são perenes e estão submetidos aos ciclos eleitorais. Portanto, não há como pensar em redução de custos de

transação política (PAPI, 2021, p.175) sem considerar as variáveis apontadas na discussão que propomos.

Papi (2021, p.175) considera a baixa capacidade administrativa uma fragilidade que pode influenciar o processo de institucionalização do planejamento nos municípios brasileiros e de seus derivados, a saber, planos de ação, planos de trabalho, planos setoriais e demais. Sobre este assunto, conforme discutido anteriormente, a baixa qualificação técnica (capacidade administrativa local) pode levar à contratação de escritórios privados especializados no tema onde se encontra a deficiência/dificuldade.

Planejar para alguns municípios é um grande desafio. Não acreditamos, porém, que a falta de planejamento pode ser justificável em função da ausência de recursos (financeiros, materiais, físicos, temporais, humanos ou técnicos). Evidentemente, alguns desafios podem surgir, dificultando o processo de planejamento, o que também pode impactar no produto, na qualidade do documento, mas de maneira geral não constituem fatores impeditivos capazes de influenciar na adoção ou não de estratégias alternativas. Significa dizer que a condução do processo de planejamento resulta da vontade, da necessidade ou obrigação (dever) de refletir sobre o tema de interesse, definir obstáculos, metas, objetivos, ações, prazos, identificando potencialidades e vulnerabilidades.

A nosso ver, a legitimidade do planejamento passa por sua validação mediante os atores envolvidos ou impactados pelo processo. Daí a importância da discussão sobre os processos participativos no âmbito da elaboração dos instrumentos. Há diversos estudos no Brasil e no mundo sobre a participação da população nos processos de formulação de planos e de políticas públicas. Experiências exitosas como o orçamento participativo no município de Porto Alegre ou as frequentes consultas públicas realizadas pelo município de Niterói através de ferramentas e aplicativos que auxiliam a gestão na priorização de temas estratégicos para a comunidade demonstram que é possível envolver a população nesses processos.

Ao buscar na população uma orientação, o poder público se aproxima das demandas locais, abrindo o caminho para a participação popular. Evidentemente, a adesão da população nesses espaços nem sempre é representativa, ou seja, não é possível afirmar que há representatividade de todos os setores da sociedade, grupos de interesse e do setor privado, mas o desenvolvimento e utilização de plataformas e estratégias de consulta já é um caminho que está sendo traçado por algumas administrações públicas. Quando o pilar que sustenta o planejamento é o território e a sociedade por ele beneficiada, acreditamos que aumentam as chances de sucesso, principalmente na implementação de políticas públicas. Por isso, acreditamos que o planejamento pode ser um valioso instrumento de formulação e execução de políticas públicas.

Por outro lado, também pode ser um pedaço de papel, um documento sem vida, uma visão que nada enxerga além das gavetas e prateleiras, mais um objeto fruto da burocracia pública, ou ainda uma peça de ficção que não representa a realidade, tampouco traduz as demandas da população. Essas duas visões do planejamento se encontram na realidade de muitos municípios brasileiros. Se a consulta pública, ou ainda as audiências públicas promovem uma validação que gera maior legitimidade ao processo de planejamento, nem sempre o que está refletido no produto, no documento final, será colocado em prática.

2.3 Planos Diretores, a desconstrução de uma agenda

Diante deste quadro, gostaríamos de contribuir com uma visão dos interesses enquanto expressão do que determinado ator ou agência busca através da ação, no caso, do que motiva o executivo ou o legislativo a inserir determinado município em uma região metropolitana. Para isso, é preciso compreender qual ou quais os benefícios alcançados pelos municípios que integram a região metropolitana do Rio de Janeiro.

Além das vantagens econômico-financeiras, com o acesso à uma parcela maior de recursos oriundos de impostos e contribuições, conforme sinalizado acima, o município que passa a integrar uma região metropolitana tem sua integração regional facilitada com municípios da região, o que pode ser traduzido em políticas públicas definidas em conjunto, já que, em geral, os problemas enfrentados pelos municípios são também comuns. A questão relacional é também fator importante. Na medida em que o município passa a fazer parte de uma coalizão de interesses comuns, torna-se possível a construção de parcerias na solução de problemáticas urbanas, como meio ambiente, saneamento básico, recursos sólidos, e demais. A possibilidade de formação de consórcios e associações com municípios parceiros é outro benefício encontrado.

Embora cada município possua o seu Plano Diretor, que em teoria deveria trazer as diretrizes e princípios para o desenvolvimento urbano, o que se nota é a falta de compatibilidade com um plano integrado. Isso faz com que a necessidade de articulação política entre as ações e projetos seja ampliada, aumentando o fator político e reduzindo o fator técnico-gerencial na tomada de decisão. Com isso priorizam-se ações cujo objetivo pode estar mais alinhado às políticas de governo do que de Estado, tornando o ciclo de políticas públicas mais suscetível ao desgaste. O desafio passa a ser o do planejamento conjunto e a execução de ações que cumpram com as funções públicas de interesse comum, tendo em vista a necessidade de compatibilizar as estratégias consolidadas e materializadas em planos e projetos de intervenção urbana passíveis de controle social.

O painel de monitoramento dos Planos Diretores dos municípios que integram a RMRJ traz resultados que preocupam. Segundo dados de levantamento realizado pela Casa Fluminense, nenhum município da RMRJ foi capaz de apresentar todos os instrumentos de planejamento e gestão municipais. Chama atenção o fato de apenas 02 (dois) municípios apresentarem Programas de Metas institucionalizados, isto é, mecanismos de monitoramento da execução de projetos, ações ou iniciativas de interesse para a gestão o que deve facilitar não só a transparência dos projetos e ações executados como sugere maior integração e visão completa da gestão municipal. Nota-se também a inexistência do Plano de Mobilidade em todos os municípios da região, o que indica a dificuldade em nível de planejamento, técnico e gerencial, sem contar o fato da mobilidade urbana ser um tema que muitas vezes transversal do ponto de vista da gestão.

Quanto aos Planos Diretores, constitucionalmente estabelecidos, o que se observa é a falta generalizada de atualização. O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) e a constituição fixam a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores para municípios com população maior a 20 (vinte) mil habitantes entre outras regras fixadas no art. 41 da referida Lei. O Estatuto prevê ainda a revisão no mínimo a cada 10 (dez) anos das leis que instituem os planos, porém, o que se nota é que há dificuldades no atendimento aos prazos legais estipulados.

Figura 7 - Painel de Monitoramento dos instrumentos de planejamento e gestão no Rio Metropolitano da Casa Fluminense.

PAINEL DE MONITORAMENTO: INSTRUMENTOS DE GESTÃO MUNICIPAL NO RIO METROPOLITANO							
Município	LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO (1) solicitação via portal	PROGRAMA DE METAS (2) existência / ano da lei	PLANO DIRETOR (3) ano da última revisão	PLANO DE MOBILIDADE (4) existência / ano de elaboração	PLANO DE SANEAMENTO (5) existência / ano de elaboração	PLANO DE RESÍDUOS SÓLIDOS (6) existência / ano de elaboração	CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS (7) município participante
BELFORD ROXO	✓	X	2007	X	X	X	✓
CACHOEIRAS DE MACACU	✓	X	2006	X	2013	X	X
DUQUE DE CAXIAS	✓	X	2006	X	X	X	✓
GUAPIMIRIM	X	X	2003	X	2013	X	X
ITABORAÍ	✓	X	2006	X	2013	X	✓
ITAGUAÍ	✓	X	2012	X	2015	X	✓
JAPERI	✓	X	2006	X	X	X	✓
MAGÉ	X	X	2016	X	2013	X	X
MARICÁ	✓	X	2006	X	2015	X	X
MESQUITA	X	X	2006	X	X	X	✓
NILÓPOLIS	✓	X	2006	X	2013	X	✓
NITERÓI	✓	2008	2004	X	2015	2012	X
NOVA IGUAÇU	✓	X	2011	X	2013	X	✓
PARACAMBI	X	X	2006	X	X	X	X
QUEIMADOS	✓	X	2014	X	X	X	✓
RIO BONITO	✓	X	2006	X	2013	X	✓
RIO DE JANEIRO	✓	2011	2011	X	2011	2016	X
SÃO GONÇALO	✓	X	2009	X	2015	X	X
SÃO JOÃO DE MERITI	✓	X	2006	X	2012	2012	✓
SEROPÉDICA	✓	X	2006	X	X	X	✓
TANGUÁ	X	X	2006	X	2013	X	X

Fonte: Casa Fluminense, 2019.

O município de Niterói estabeleceu em sua última revisão do Plano Diretor que este fosse avaliado a cada cinco anos, com a participação dos órgãos colegiados de política urbana

municipal. Ademais, o município também estipula o alinhamento entre o planejamento governamental (Leis Municipais de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Plurianual de Investimentos e do Orçamento Anual) e as orientações e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor.

Tabela 3 - Atualizações do Planos Diretores.

Município	Plano Diretor	
Belford Roxo	2007	(*) Processo de revisão iniciado em 2021.
Duque de Caxias	2006	(**) Processo de revisão iniciado em 2021.
Guapimirim	2003	
Itaboraí	2019	(***) Processo de revisão iniciado em 2019.
Itaguaí	2012	
Japeri	2006	(****) O Projeto de Lei Complementar 44 denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município ainda tramita na Câmara Municipal do Rio de Janeiro.
Magé	2016	
Maricá	2006*	
Mesquita	2006**	
Nilópolis	2019	
Niterói	2019	(*****) Processo de revisão iniciado em 2021.
Nova Iguaçu	2011	
Paracambi	2006***	(*****) Processo de revisão iniciado em 2021.
Queimados	2019	
Rio de Janeiro	2021****	(*****) Processo de revisão iniciado em 2021.
São Gonçalo	2009	
São João de Meriti	2006*****	
Seropédica	2006*****	
Tanguá	2006*****	

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Dentre os municípios da RMRJ apenas o Rio de Janeiro criou uma plataforma de comunicação do Plano Diretor, onde estão armazenados documentos referentes ao Plano e suas revisões, por meio do qual a sociedade possui amplo acesso aos materiais que subsidiaram o planejamento. O envolvimento da população no processo de revisão do Plano Diretor, a nosso ver, garante a representatividades de diferentes territorialidades. Municípios que revisam seus Planos Diretores com maior frequência podem apresentar tendências a serem mais efetivos nas políticas públicas, dado que podem estar mais comprometidos e alinhados com as mudanças na sociedade e no território. Apenas o município de Niterói apresentou em sua revisão a possibilidade de revisão em um prazo menor do que o máximo estabelecido em Lei, de 10 (dez) anos.

Outro ponto relevante é que nenhum município apontou em seus respectivos Planos Diretores alguma menção ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PEDUI), o que pode demonstrar total ocultamento e esvaziamento deste Plano.

3 RMRJ, um Desafio Institucional

O Capítulo III traz um olhar sobre o processo de institucionalização da RMRJ buscando contribuir com uma interpretação a respeito da evolução institucional da região. Para isso são analisados os principais arranjos de governança e gestão criados, procurando relacionar os possíveis avanços e retrocessos à dificuldade de coordenação por parte do estado do Rio de Janeiro. Também é analisado o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado no intuito de verificar se há compatibilidade entre o que é planejado e a capacidade de execução.

3.1 O interesse metropolitano e a pactuação político-institucional na RMRJ

Quando abordamos a questão do interesse metropolitano, não estamos tratando exclusivamente de questões supramunicipais ou intermunicipais que são comuns a um conjunto de municípios, e por isso estão acima do interesse apenas regional ou local, o que pode ser um fator determinante na composição de uma Região Metropolitana.

O relatório de pesquisa do IPEA traz um breve panorama das diversas configurações da RMRJ ao longo dos anos. Todavia, o trabalho destaca um ponto relevante: a pactuação política que prevaleceu sobre decisões de ordem técnica ou estratégica na definição da incorporação do município de Petrópolis, à região em 2018. Os municípios de Cachoeira de Macacu e Rio Bonito foram incluídos em 2015 no Projeto que deu origem à Lei Complementar 184/2018 e permaneceram na redação final.

A fim de compreendermos essa dinâmica, para investigar a influência de fatores políticos na configuração da RMRJ, observamos o caso do município de Petrópolis. Ao analisarmos a divisão político-administrativa segundo as Regiões de Governo e municípios, notamos que na atual configuração, observada em 2019, o município de Petrópolis pertence à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme a Lei nº 1.227, de 17/11/1987, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991, e Leis Complementares nº 64 (21/09/1990), nº 87 (16/12/1997), nº 97 (2/10/2001), nº 105 (4/07/2002), nº 130 (21/10/2009), nº 133 (15/12/2009), nº 158 (26/12/2013) e nº 184 (28/12/2018). Entretanto, o município de Petrópolis foi alvo de intensas discussões de âmbito político-institucional, já que sua inclusão na RMRJ em 2018 apenas no texto final (e não no projeto de 2015) foi vetada pelo Legislativo estadual, através da Lei nº 8.674, de 20 de dezembro de 2019, oriunda do Projeto de Lei nº 1.624/19.

Os municípios de Cachoeira de Macacu, Rio Bonito e Petrópolis foram incluídos na RMRJ por conta da aprovação de um projeto que ampliou o Bilhete Único Intermunicipal. A retida dos municípios da RMRJ, contudo, foi motivada por conta da distribuição de recursos oriundos de

impostos. Os municípios da região recebem parte do ICMS arrecadado no estado e com a inclusão desses municípios, outros municípios apresentaram quedas na arrecadação, como Nova Iguaçu, que apresentou uma redução de R\$ 20 milhões de reais na arrecadação e Queimados que deixou de arrecadar R\$ 14 milhões ao ano. Segundo as regras de distribuição, 25% da arrecadação de ICMS é dividida entre os municípios da RMRJ conforme critérios do Índice de Participação Municipal (IPM) que por sua vez consideram a região onde o município está inserido.

Com a aprovação do projeto, a RMRJ passa a ser composta de 19 (dezenove) municípios, a saber: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

O envolvimento da ALERJ (legislativo estadual), na defesa dos interesses dos municípios que integram a RMRJ, principalmente àqueles mais prejudicados em termos de arrecadação, com a inclusão dos municípios citados, pode demonstrar, no âmbito das relações entre poderes, uma atuação ativa do poder legislativo estadual em matérias de âmbito metropolitano.

A rápida resposta ao poder executivo na tramitação e aprovação em caráter de urgência do projeto de lei que retirava os municípios de Petrópolis, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito e a derrubada do veto do então governador Wilson Witzel (PSL) nos demonstra a atenção conferida ao tema. Por isso, acreditamos que o caráter político na tomada de decisão aparece com maior frequência em casos em que a esfera decisória é centralizada nos poderes executivo e legislativo, sem a participação da população envolvida, direta ou indiretamente.

3.1.1 A institucionalização do Rio de Janeiro Metropolitano

A regulamentação sobre o tema das Regiões Metropolitanas no Brasil foi iniciada em 1973 com a Lei Complementar Federal nº 14, com a criação das oito primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil, a saber Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Um ano depois, a Lei Complementar Federal nº 20/1974 instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e estabeleceu a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. No ano seguinte, em 2015, o Decreto-Lei Estadual nº 14 criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUNDREM.

Não há como abordar o tema da governança metropolitana sem tecer comentários acerca de um órgão como a FUNDREM que por 15 (quinze) anos foi responsável pelo planejamento e gestão de políticas locais e metropolitanas para municípios da região. Esta Fundação era responsável pelo planejamento territorial da região metropolitana do Rio de Janeiro, e seus

conselhos deliberativo e consultivo. O relatório de pesquisa³⁰ do IPEA (2021, p. 9-10) que integra o projeto de governança metropolitana no Brasil, traça o percurso da questão metropolitana no Rio de Janeiro e destaca o papel da FUNDREM enquanto órgão responsável pela celebração de convênios para assistência técnica para elaboração de planos diretores nos municípios da região, realizou estudos e pesquisas na tentativa de promover e coordenar a atuação pública em projetos de interesse metropolitano e local.

A pesquisa revela ainda que a crise econômica instalada em 1980 e as decisões de ordem política foram determinantes para o esvaziamento geral do órgão, culminando em sua extinção no ano de 1989 por iniciativa do Executivo estadual. A perda de prestígio, o ocultamento da questão ou problemática metropolitana no decorrer dos anos fez com que a FUNDREM perdesse prestígio e espaço. Discute-se ainda sobre a existência de conflitos de competência entre a Fundação e os poderes municipais, o que também ocasionou no maior desgaste do órgão, ocasionada também, conforme o estudo do IPEA (2021, p.11) pela autonomia conferida ao poder local na Constituição Federal de 1988. Desde então, apesar das tentativas de estabelecer a governança metropolitana de maneira efetiva, estabeleceu-se um hiato, gerando impactos no planejamento metropolitano.

Souza (2003, p. 140) contribui para este debate quando releva que entidades formadas para gestão metropolitana no regime militar não sobreviveram à redemocratização em função da percepção de serem incompatíveis com a trajetória histórica dos municípios brasileiros no tocante à incapacidade de criação de mecanismos de cooperação e de construção de relações intergovernamentais orientadas para a governança metropolitana.

A decisão do STF (ADI Nº 1842-RJ) em 2013 estipula que a Região Metropolitana é uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política. Logo, a criação de um ente regional não significa a transferência de competências municipais estabelecidas na constituição de 1988 para o Estado ou outra entidade. A decisão do STF proporcionou um ambiente favorável para iniciar as discussões em torno da criação de uma governança metropolitana no Rio de Janeiro. Por meio do Decreto Estadual nº 44.905 foi criada, no ano de 2014 a Câmara Metropolitana de Integração Governamental e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana do Rio de Janeiro, que só foi estruturada em 2018 através da Lei Complementar 184/2018.

Vale lembrar que o Projeto de Lei Complementar que regulamentava a estrutura da Câmara que posteriormente, após sua aprovação, tornou-se a LC 184 foi apresentado no ano de 2015, isto é, cerca de 01 (um) ano após a criação da Câmara. Significa que o Estado do Rio de

³⁰ Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10479/1/Pgmb_rm_RJ_complemento_A.pdf. Acessado em 20 set. de 2021.

Janeiro levou aproximadamente de 04 (quatro) anos para aprovar uma Lei Complementar que regulamentava uma entidade já existente, cujo objetivo primordial era o de estabelecer a governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A lacuna institucional causada pela extinção da FUNDREM em 1989 só foi superada com o estabelecimento de um novo arranjo de governança e gestão da RMRJ, a saber a criação da Câmara Metropolitana, instituída no ano de 2014 e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana desempenhando o papel de Secretaria Executiva no âmbito da Secretaria de Estado de Governo - SEGOV.

A Câmara Metropolitana é uma entidade colegiada composta pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e presidida pelo Governador do Estado. Com o papel de atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a Região Metropolitana, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado.

Ademais, é atribuído à Câmara Metropolitana a criação de um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo, que possibilite a convergência das ações na região; a proposição de um novo arcabouço legal e institucional para a região metropolitana; a pactuação de projetos e ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados, definindo e os objetivos a serem alcançados; o estabelecimento de prioridades, metas e prazos referente aos projetos e as ações pactuadas; o acompanhamento e supervisão da implementação os projetos e ações para região; a busca por fontes e alternativas de financiamento para os projetos e ações de caráter metropolitano; e o estabelecimento condições à implementação de parcerias público-privadas de interesse supramunicipal e alcance metropolitano. Já as atribuições do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, conferidas pelo Decreto 44.905/2014, são:

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 com suas especificidades, 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 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.

Em 2018, com a aprovação da LC 184, foi criada a Agência Executiva da RMRJ, denominada Instituto Rio Metr pole (IRM). Em termos de estrutura, o órgão trata-se de uma entidade da administra o pública indireta, submetida ao regime autárquico especial com a fun o de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

Em termos comparativos, notamos que a evolu o da Câmara Metropolitana para o Instituto Rio Metr pole obedeceu a critérios políticos, na inten o de acomodar interesses difusos ao fortalecimento e institucionaliza o da agenda metropolitana. Enquanto a Câmara aparenta ter sofrido um esvaziamento político, o IRM parece cumprir com uma fun o de apoio ou assessoria, menos de suporte técnico e pouco propositivo, situado em um ambiente de articula o intergovernamental. O pequeno rol de atribui es, muitas de caráter estritamente administrativo, do IRM conferido pela LC 184/2018 evidencia o real propósito de sua existência enquanto agência estadual de suporte, sem poder de decisão.

Figura 8 - Estrutura da governança metropolitana.



Fonte: IRM, 2021.

Concentrado no Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, o capital político passa, a partir de 2018, a pertencer quase exclusivamente aos prefeitos de alguns municípios da RMRJ, com uma diminuta, quase imperceptível representatividade de segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo da Região Metropolitana. Com uma inversão de papéis e responsabilidades em relação aos arranjos precedentes, a conjuntura atual da governança e gestão metropolitanas parece apontar em direção oposta ao que vinha sendo feito até então. Trataremos com maior profundidade da LC 184 mais adiante, mas até o momento, o que constatamos foi o comprometimento da agenda metropolitana através do esvaziamento institucional, apoiado na definição de um arranjo eminentemente político.

Ao investigarmos o trabalho conduzido pelo IRM em 2021, nos deparamos com a realização de uma única contratação em andamento, cujo objeto é a contratação de consultoria técnica especializada para elaboração de estudos técnicos e atividades que promovam a inclusão do Município de Petrópolis no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - PEDUI/RMRJ.

Mesmo com a remoção do município de Petrópolis da RMRJ realizada pelo poder legislativo estadual em 2018, sob o argumento de defesa dos interesses dos municípios integrantes da região que seriam prejudicados pela inclusão de novos municípios, o IRM, busca realizar estudos para avaliar como o município poderá ser incluído no PEDUI. Acreditamos que este pode ser um passo dado pelo IRM para avaliar, do ponto de vista técnico a relevância do município de Petrópolis para sua posterior inclusão na região. A inclusão do município no PEDUI pode ser resultado de uma articulação política para que o município receba investimentos do estado para a realização de projetos de impacto metropolitano.

Sem a previsão do município no Plano, não há como justificar os investimentos que poderão ser realizados. A Prefeitura de Petrópolis lançou em setembro de 2021 a notícia em seu sítio eletrônico³¹ de que haveria celebrado convênio junto ao IRM para trazer investimentos em infraestrutura. Vale mencionar que o atual presidente do IRM, Bernardo Santoro era presidente municipal do Partido Social Cristão – PSC em Petrópolis no ano de 2020.

31 Disponível em: <https://www.petrópolis.rj.gov.br/pmp/index.php/imprensa/noticias/item/17798-nota-convênio-entre-a-prefeitura-e-o-instituto-rio-metrópole-pode-trazer-investimentos-em-infraestrutura.html>. Acesso em 12 de nov. de 2021.

Tabela 4 - Visão geral do processo de institucionalização sintetizado.

ANO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVO
1937	Constituição Federal	Art. 29 - <i>Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns.</i> O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - <i>Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.</i>
1967	Constituição Federal	Art. 164 - A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer <i>Regiões Metropolitanas</i> , constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.
1973	Lei Complementar Federal Nº 14	Cria as oito primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
1974	Lei Complementar Federal Nº 20	Dispõe sobre a Criação de Estados e Território; <i>Institui a Região Metropolitana do Rio de Janeiro</i> e estabelece a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.
1975	Lei Complementar Federal Nº 27	Institui em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.
1975	Decreto Lei Estadual Nº 14	Cria a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - FUNDREM).
1987	Lei Estadual Nº 1.227	Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro para o período de 1988 a 1991.
1988	Constituição Federal	Elevação dos municípios a entes federados e atribuição aos estados federados a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.
1989	Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ)	Art. 75. O Estado poderá criar, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, microrregiões as aglomerações urbanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse comum.
1989	Decreto Estadual Nº 13.110	Extinção do FUNDREM, após 15 anos de atuação.
1990	Lei Complementar Estadual Nº 64	Formaliza a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e institui o <i>Fundo Contábil de Desenvolvimento Metropolitano</i> .
1997	Lei Complementar Estadual Nº 87	Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define funções públicas e serviços de interesse comum.
1998	Lei Complementar Estadual Nº 89	Institui a Microrregião dos Lagos.
2001	Lei Federal Nº 10.257 [Estatuto da Cidade]	Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – <i>integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas</i> .
2001	Lei Complementar Estadual Nº 97	Altera a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos.
2002	Lei Complementar Estadual Nº 105	Institui a Região da Costa Verde.
2003	Lei Federal Nº 10.683 de 28 de maio de 2003	Criação do Ministério das Cidades.
2005	Lei Federal Nº 11.107	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Tabela 4 - Visão geral do processo de institucionalização sintetizado.

ANO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVO
2007	Decreto Estadual N° 40.916	Criação do Fórum COMPERJ.
2009	Lei Complementar Estadual N° 130	Altera a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Altera a Região da Costa Verde.
2009	Lei Complementar Estadual N° 133	Altera a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Altera a Microrregião dos Lagos.
2011	Decreto Estadual N° 40.832	Cria o Comitê de Estratégias Metropolitanas.
2013	Lei Complementar Estadual N° 158	Altera a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
2014	Decisão STF - ADI N° 1842	<i>A Região Metropolitana é uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política</i> ; a criação de um ente regional não significa a transferência de competências municipais, constitucionalmente estabelecidas, para o Estado.
2014	Decreto Estadual N° 44.905	Institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental – CIG e o Gr Executivo de Gestão Metropolitana.
2015	Lei Federal N° 10.089 [Estatuto da Metrópole]	Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, 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 <i>plano de desenvolvimento urbano integrado</i> e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.
2015	PDUI	Licitação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
2015	Projeto de Lei Complementar N°10	Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a Agência Executiva da RMRJ.
2016	PDUI	Início da Construção do Plano.
2018	Lei Federal N° 13.683	Altera o Estatuto da Metrópole e trata da Governança Interfederativa.
2018	PDUI	Apresentação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).
2018	Lei Estadual N° 184	Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a Autoridade Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências.

3.2 (Des)arranjo institucional

Acerca da implantação de um novo modelo de governança metropolitana no estado do Rio de Janeiro, na forma de uma autarquia estadual denominada, nos conformes da Lei Complementar N° 184 de 27 de dezembro de 2018 denominada Instituto Rio-Metrópole, constatamos a seguir, os seguintes resultados preliminares, no primeiro estágio da pesquisa:

Tabela 5 - Distribuição dos pesos atribuídos a cada município da RMRJ pelo PLC N° 10/2015 e pela LC N° 184/2018, segundo o quantitativo populacional estimado pelo IBGE para o ano de 2018.

Municípios da RMRJ	População	Peso - PLC N° 10/2015	Peso - LC N° 184/2018	Diferença (PLC x LC)
Estado do Rio de Janeiro	17.159.960	30	25	-5
Município do Rio de Janeiro	6.688.927	20	15	-5
São Gonçalo	1.077.687	05	08	+3
Duque de Caxias	914.383	05	06	+1
Belford Roxo	508.614	04	06	+2
Nova Iguaçu	818.875	05	06	+1
Niterói	511.786	04	06	+2
Petrópolis*	305.687	X	04	+4
São João de Meriti	471.888	04	04	=
Sociedade Civil**	03	X	03	+3
Itaboraí	238.695	03	02	-1
Itaguaí	125.913	02	02	=
Japeri	103.960	02	02	=
Magé	243.657	03	02	-1
Maricá	157.789	02	02	=
Mesquita	175.620	02	02	=
Nilópolis	162.269	02	02	=
Queimados	149.265	02	02	=
Rio Bonito	59.814	01	01	=
Seropédica	86.743	01	01	=
Paracambi	51.815	01	01	=
Cachoeiras de Macacu	58.560	01	01	=
Guapimirim	59.613	01	01	=
Tanguá	33.870	01	01	=

Fonte: LC n° 184/2018. Elaborado pela autora, 2019.

(*) O município de Petrópolis não recebeu nenhuma pontuação na escala de pesos da PLC N° 10/2015 do Conselho Deliberativo porque ainda não integrava a RMRJ à época. A LC N° 184/2018 inclui Petrópolis na RMRJ, que é retirada pelos deputados estaduais, barrando o veto do atual governador.

(**) A sociedade civil não recebe nenhuma pontuação na escala de pesos da PLC N° 10/2015, pois não estava relacionada na estrutura do Conselho Deliberativo.

Tabela 6: Legenda dos valores estipulada na Lei Complementar N° 184 de 2018.

Faixa - LC N° 184/2018	Peso - LC N° 184/2018	Faixa - PLC N° 10/2015	Peso - PLC N° 10/2015
Até 100 mil	01	até 100 mil	01
100.001 até 250.000	02	100.001 até 200.000	02
250.001 até 500.000	04	200.001 até 400.000	03
500.001 até 1.000.000	06	400.001 até 800.000	04
Acima 1.000.001	08	acima 800.001	05
Município do Rio de Janeiro	15	Município do Rio de Janeiro	20
Estado do Rio de Janeiro	25	Estado do Rio de Janeiro	30

Fonte: LC n° 184/2018. Elaborado pela autora, 2019.

Nota-se o elevado peso conferido ao Estado do Rio de Janeiro (ERJ) e ao Município do Rio de Janeiro (MRJ), baseados, principalmente no quantitativo populacional representado pelas duas entidades. Os dados populacionais obtidos através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimaram o censo demográfico dos municípios para o ano 2018, e servem como parâmetro oficial de análise e atribuição dos pesos.

Os dados revelam, analisando comparativamente as tabelas acima, que na verdade houve uma redução dos pesos atribuídos principalmente ao Estado do Rio de Janeiro e ao Município do Rio de Janeiro. Juntos, o ERJ (com peso 30) e o MRJ (peso 20) somavam na PLC Nº 10/2015 um total de 50 pontos; o texto aprovado pela LC Nº 184/2018 reduz esse número para um total de 40 pontos.

Essa redução negociada no âmbito do poder legislativo estadual pode representar não só a manutenção da autonomia municipal como também a garantia da representação mais justa aos municípios que integram a RMRJ. Entretanto, ao observar mais atentamente os números, ocorre, de fato, a ampliação da representatividade no Conselho Deliberativo dos seguintes municípios: São Gonçalo (+3), Duque de Caxias (+1), Belford Roxo (+2), e Nova Iguaçu (+1) - vale lembrar que Petrópolis não apresentou ampliação, pois ainda não era integrante da RMRJ na apresentação da PLC Nº 10/2015 à casa legislativa.

Os demais ou não apresentaram alteração ou apresentaram uma pequena redução (-1). A articulação política por trás da aprovação do texto final que resultou na Lei Complementar Nº 184/2018 demonstra a relevância desses municípios na composição político-partidária na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) como no Estado (ERJ) em si.

Cabe atentar para o peso (03) conferido à sociedade civil no conselho deliberativo do órgão. O peso, maior do que grande parcela dos municípios integrantes da RMRJ individualmente, demonstra a importância conferida pelos legisladores aos representantes indicados pelo Conselho Consultivo para compor o Conselho Deliberativo do Instituto Rio-Metrópole. Ou seja, podem estar sendo criadas as condições para um controle social mais efetivo com a abertura desse espaço, que no projeto de Lei não estava originalmente previsto.

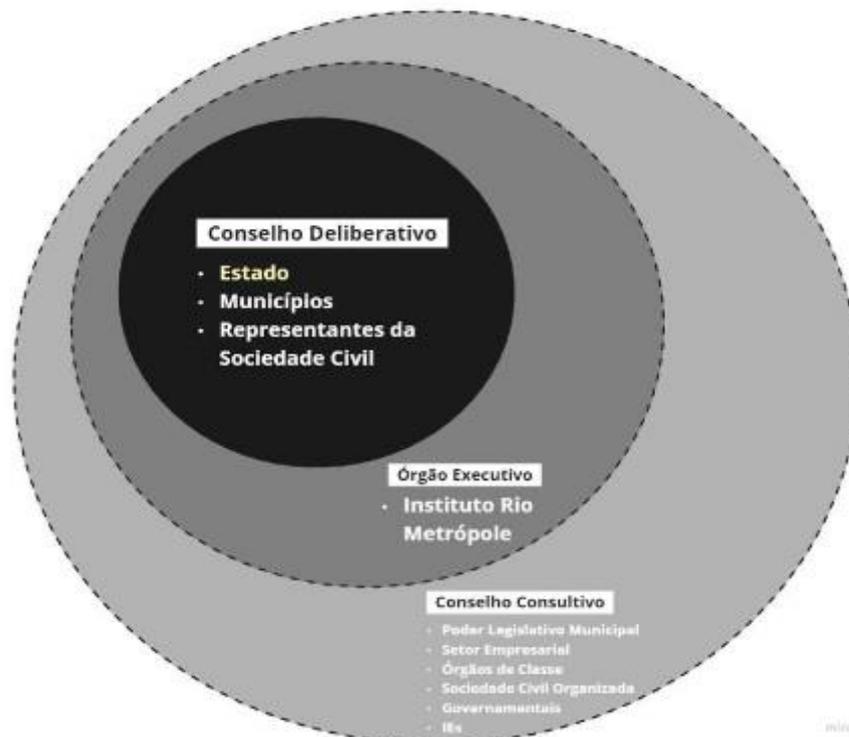
A aprovação da Lei Complementar Nº 184 de 27 de dezembro de 2018 traz avanços no caminho de um novo modelo de governança metropolitana no Rio de Janeiro, e ao mesmo tempo reduz a autonomia dos municípios, induzindo o comportamento cooperativo. Ademais, a Lei pouco se refere ao Governo Federal, o que pode representar o distanciamento da União em relação à sua contribuição ou participação no processo.

O que se evidencia é o posicionamento mais inclinado para a ressignificação do papel do estado na organização do território, e de forma mais específica, sua incidência mais efetiva sobre a governança metropolitana, nos aspectos elencados pelo novo modelo de governança

metropolitana. Basicamente, o estado percebeu que para tornar mais efetiva a produção de políticas, programas e ações voltadas para o desenvolvimento regional, fazia-se necessário cumprir com uma série de exigências formais. A centralização proposta no teor da Lei Complementar Nº 184, com a chancela do Conselho Deliberativo como autoridade determinante principalmente na produção de políticas setoriais de impacto metropolitano, não só reforça a necessidade de ampliar o diálogo entre os municípios que compõem a RMRJ, como retira o peso da autonomia municipal, reduzindo sua autarquização.

Essa transferência do poder de decisão torna o diálogo entre as municipalidades e a sociedade civil não só uma realidade possível, como pode estar criando uma nova cultura de planejamento pautada no pressuposto do interesse comum na prestação de serviços públicos. Dentre as atribuições do Conselho Deliberativo, destaca-se a deliberação prévia sobre a realização de atividades ou a instalação de empreendimentos de impacto social; a decisão sobre a forma pela qual o serviço deverá ser prestado e como; a aprovação de minutas de editais de licitação de prestação de serviços, contratos e convênios (e demais instrumentos precedidos ou não de licitação); a autorização da retomada de operação de serviços; a organização, disciplina e decisão sobre a forma de prestação de serviços, na impossibilidade de realização de forma adequada pelo município, que seja de interesse metropolitano em função de comprovada inviabilidade de soluções consensuais e/ou pela simples manifestação de interesse público.

Figura 9 - Representação da governança na RMRJ, conforme a LC Nº 184.



Fonte: LC nº 184/2018. Elaborado pela autora, 2020.

No tocante à mobilidade urbana metropolitana, a Lei Complementar Nº 184/2018 define, no âmbito das atribuições do Conselho Deliberativo do Instituto Rio-Metrópole, a aprovação de editais de licitação de serviços de transporte público de caráter metropolitano, bem como de operação ou concessão de gestão de vias de impacto metropolitano; a aprovação de mudança de traçado de linhas de grande capacidade; a aprovação de planos e projetos de alteração de traçado ou gestão de vias de impacto metropolitano; a aprovação de localização e alteração de terminais de cargas e de passageiros; a aprovação de implantação ou mudança de traçado de linhas de grande capacidade como as linhas de BRT que atendam a RMRJ.

Essas atribuições, somadas, indicam a interferência de uma instância composta por um colegiado formado por diversas entidades que incide diretamente sobre a produção de políticas públicas locais, bem como induzem uma nova forma de organizar e produzir o espaço urbano/metropolitano. O estímulo à cooperação, todavia, pode encontrar resistências dentro de sua própria estrutura. Daí é possível estabelecer algumas questões que precisam ser debatidas, a primeira é a necessidade de previsão, nas peças orçamentárias, tais como os PPA, LDO e LOA com dotação para projetos estruturantes de impacto metropolitano.

A segunda é a capacidade institucional dos municípios de execução de projetos de magnitude regional. Conforme discutido, sabe-se que muitos municípios não dispõem de capacidade técnica, gerencial e administrativa para executar projetos, principalmente de grande vulto. Como seria possível, nesse cenário, criar condições para o funcionamento desse modelo de gestão e governança metropolitana? A resposta poderia estar na própria criação do Fundo Metropolitano, e do Sistema de Informações Metropolitanas, o chamado projeto SIMRio para ampliar a capacidade institucional dos entes subnacionais, mas como foi constatado, não há dados que comprovem a implementação total ou mesmo parcial dos sistemas SIMRio e SIMGestão.

A terceira é a redução da autonomia municipal na produção de políticas, programas, projetos, planos e ações no âmbito local com impacto metropolitano. A Lei Complementar salienta a necessidade de atendimento ao Plano Diretor municipal, na produção de políticas de caráter regional, obedecendo às peculiaridades dos entes subnacionais, o que pode gerar um espaço para manobra política. Bastariam que os municípios alterassem nos seus respectivos Planos Diretores, aspectos relacionados ao próprio ordenamento territorial para engessar a capacidade de atuação do Instituto Rio-Metrópole sobre o nível local.

Outro fator é o efeito colateral da articulação política produzida por trás do apoio governamental no Conselho Deliberativo para aprovação de projetos ou demais instrumentos de planejamento e gestão, que não necessariamente estariam em consonância com o

desenvolvimento regional integrado. A promoção da ação conjunta, nesse sentido, se daria mais na forma de barganha política no âmbito do Conselho Deliberativo, inclusive fortalecendo alguns municípios que possuem, no espectro da distribuição de pesos, uma relevância maior, como é o caso dos municípios do Rio de Janeiro (peso 15), São Gonçalo (peso 08), Duque de Caxias (peso 06), Nova Iguaçu (peso 06), Niterói (peso 06), e Belford Roxo (peso 06).

Ao observá-los, conforme demonstrado na tabela acima, é possível perceber que exceto Niterói, boa parte dos municípios integram a região da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro, ou seja, além do quantitativo populacional, possuem interesses recíprocos em virtude da alta probabilidade de impacto regional derivada das ações individuais de cada ente. Trata-se, portanto, de fomentar a ação conjunta pela via institucional, através do fortalecimento de um órgão executivo estadual, com representação das entidades que compõem a RMRJ. Dentre as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar Nº 184/2018, o Art. 7º define:

Art. 7º Para fins da aplicação desta Lei, deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

- I - implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;
- II - estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;
- III - estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;
- IV - execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança;
- V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;
- VI - compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes federados envolvidos na governança metropolitana.

Obviamente, foram criadas as condições favoráveis para a aprovação do texto e implementação da autoridade executiva tanto no estado do Rio de Janeiro como no âmbito da casa legislativa estadual. A proposta, como dito, é integrar os 22 municípios e o Governo do Estado com a finalidade de planejar, implementar e avaliar as políticas públicas no âmbito regional, por meio de uma gestão compartilhada dos serviços de interesse comuns.

A RMRJ sustenta hoje a economia do estado do Rio de Janeiro, fornecendo entre outros elementos, a mão de obra que se desloca regularmente todos os dias. Mais de 75% da população do estado reside na RMRJ, tornando-a a segunda maior região metropolitana do país. Apesar disso, o rápido crescimento urbano dos municípios gerou graves problemas urbanos e aumento nas demandas sociais, muito em função do alto déficit de infraestrutura gerado no processo de expansão, sem contar os problemas ligados à poluição do meio ambiente - e que geram impactos

na saúde da população, ao mesmo tempo em que desestabilizam o ecossistema - que também são consequência desse movimento.

A LC Nº 184/2018 visa corrigir a falta de integração entre os municípios pertencentes à RMRJ, por meio da gestão compartilhada, a partir de um novo modelo de governança metropolitana. De fato, pouco foi feito em torno da temática metropolitana, no sentido de projetos, planos, diretrizes e planejamento de maneira geral. Desde sancionada a Lei Nº 13.089 de janeiro de 2015, conhecida como Estatuto da Metrôpole, dispõe sobre o desenvolvimento das regiões metropolitanas no Brasil. Nesse sentido, o Estatuto estabelece um norte para a produção de normativas que regulamentam essas regiões.

Art. 5ª As leis complementares estaduais referidas nos Art. 3ª e 4ª desta Lei definirão, no mínimo:

I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

A Lei Complementar Nº 184/2018 de fato corresponde e atende às exigências previstas no Estatuto da Metrôpole, como a definição dos municípios que integram a RMRJ, a observância e cumprimento da função social da propriedade.

3.3 Planejamento e Gestão de políticas públicas de âmbito metropolitano

PEDUI é dividido em 19 (dezenove) documentos denominados produtos. O produto 18 (dezoito), é o Plano em si, dividido em Tomo 1 e Tomo 2. No primeiro é realizado um diagnóstico da situação da RMRJ; Já no segundo, em continuação, são apontadas as soluções para a RMRJ. No total, o trabalho de construção do PEDUI levou 02 (dois) anos para ser concluído, iniciado em 2016 e finalizado em 2018.

No Tomo 1, o plano recupera um breve histórico da RMRJ e propõe a retomada do planejamento metropolitano. Ao traçar esse histórico, o plano mapeia a legislação relacionada ao tema metropolitano e as instituições que fizeram parte da governança metropolitana do Rio de Janeiro, como é o caso da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUNDREM, criada em 1975 pelo governo do estado do Rio de Janeiro e extinta em 1989, também pelo executivo estadual.

Vale notar uma questão relevante neste ponto, a FUNDREM, como outras instituições e arranjos de concertação regional ou metropolitanos foram criados por iniciativa do chefe do poder executivo estadual, através de decreto-lei, que é prerrogativa do executivo, uma espécie de reserva de poder político na função atípica de legislar. A nosso ver, a criação e extinção de instituições por meio desse instrumento (decreto-lei), pode gerar maior fragilidade à instituição criada, já que a iniciativa legal do executivo não envolve outros atores, isto é, não há necessidade de promover maiores discussões sobre o assunto tratado por decreto. Ademais, predomina o interesse do executivo tanto na criação, quanto na extinção, por decisão unilateral. Outro ponto é o fato de apresentar maior grau de discricionariedade, o que representa, possivelmente, um interesse não compartilhado, ao contrário de uma lei ordinária que precisa passar por discussões, negociações e articulações políticas nas casas legislativas.

Portanto, acreditamos que parte dos problemas que dificultaram a atuação de órgãos instituídos para promover o planejamento, a gestão e a governança metropolitana podem, em parte, ter surgido da falta de transparência, alinhamento e envolvimento dos atores que seriam posteriormente envolvidos no processo, a saber, os municípios que integram a RMRJ. Sem legitimidade para exercer suas atribuições, esses órgãos podem ser esvaziados, perdendo gradativamente espaço.

A mesma situação ocorre com a criação da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, criada em 2014 pelo Decreto Estadual nº 44.905, estruturada por meio de Lei Complementar 184/2018. Dessa vez, por iniciativa de lei do executivo estadual é proposto em um único ato normativo a organização e gestão da RMRJ, a definição das funções públicas e serviços de interesse comum, a criação da autoridade executiva da região e seus respectivos conselhos deliberativo e consultivo e do fundo de desenvolvimento da RMRJ, vinculado ao conselho deliberativo.

O Tomo 1 apresenta a metodologia de elaboração e os processos participativos ao longo dos anos 2016, 2017 e 2018. Quanto ao método, foram definidos seis eixos estruturantes e um eixo transversal, a saber: expansão econômica; valorização do patrimônio natural e cultural; mobilidade; habitação e equipamentos sociais; saneamento e resiliência ambiental; reconfiguração espacial e centralidades. O eixo gestão pública foi considerado transversal já que é fundamental para todos os demais.

Todavia, fica evidente, ainda na metodologia, que a construção dos cenários, os programas de ações prioritárias (PAPs) e seus respectivos instrumentos de implementação foram elaborados pelos denominados especialistas do Consórcio Quanta-Lerner. (PEDUI, p. 13)

Em seguida, o documento traz o diagnóstico metropolitano, etapa central que configura o Tomo 1, debatendo elementos como a reconfiguração espacial e as centralidades urbanas. Finalizada a etapa de diagnóstico, é proposta uma visão de futuro, a chamada “Metrópole Que Queremos”, com a proposta de objetivos metropolitanos, desafios para a agenda metropolitana sob uma perspectiva internacional e uma metodologia para construção e definição de cenários.

No Tomo 2 encontramos um documento programático, voltado aos projetos e ações prioritários para a RMRJ. Em seguida, é proposta uma reconfiguração espacial da RMRJ apontando para o macrozoneamento metropolitano, as zonas de interesse metropolitano e a reconfiguração espacial metropolitana. Por fim, são propostos cenários e estratégias na implementação do PEDUI, com a identificação dos instrumentos de implementação e programas complementares, auxiliados por um cronograma de articulação das ações.

3.3.1 A participação no plano e os mecanismos de controle social

O contexto de elaboração do PEDUI aponta para um período de crise econômica e política no Rio de Janeiro, grande polarização social, gerando fragilidade institucional, bem como o questionamento das instituições. Viveu-se no Rio de Janeiro, entre os anos de 2015 (contratação do plano) e 2018 (finalização do plano) uma intensificada mudança na configuração política do estado, com a renovação de vários governos municipais da região metropolitana, após as eleições de 2016. Logo, o ano de 2017, já na metade do cronograma do planejamento houve a necessidade de estabelecimento de novas articulações e mobilizações, para promover o engajamento dos atores. Logo, a entrada de novos atores no circuito levou a repactuações, já que as prioridades governamentais variam de acordo com as estratégias político eleitorais. Novos custos transacionais devem predominar na definição do engajamento dos atores, o que pode, a depender do resultado que se deseja alcançar, levar ao fracasso tanto das instituições quanto dos instrumentos que derivam dos processos de governança.

No executivo estadual, a situação era ainda mais sensível, já que o estado do Rio de Janeiro passava por uma crise política com as investigações e denúncias que resultaram na condenação e afastamento do ex-governador Luiz Fernando Pezão (MDB), do ponto de vista econômico-financeiro o estado solicitou em 2017 pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – RRF instituído por meio da Lei Complementar Federal 159 de 19 de maio de 2017.

Buscando alcançar maior legitimidade diante do panorama exposto, foi proposto no PEDUI uma metodologia de participação concentrada no envolvimento dos atores

representantes dos governos municipais e estadual, membros da academia, organizações não-governamentais, entidades de classe, setor privado, e membros de movimentos sociais. Foram realizadas oficinas, grupos de discussão, seminários, reuniões ampliadas e audiências públicas, além de estratégias de comunicação através de meios digitais e redes sociais.

Em resumo, foram concebidos 03 (três) formatos de participação. Na primeira instância encontrava-se os “órgãos” colegiados, a saber o Conselho Geral do Plano Metropolitano, apelidado de “Conselhão”, composto por 172 participantes cujo objetivo era o de acompanhar o desenvolvimento do Plano. Havia ainda o Comitê Municipalista Metropolitano, que reunia representantes dos então 21 municípios que pertenciam à região e o Comitê Estadual Metropolitano com representantes da esfera estadual. Na segunda instância encontravam-se os canais de contato e entrada de comunicação junto aos segmentos, com representantes dos diversos grupos de interesse, materializados por meio de oficinas e demais encontros que ocorreram ao longo do ano de 2016. Na terceira instância, finalizando a configuração da governança participativa do plano, foi realizada a Primeira Conferência da RMRJ, precedida por outras pré-conferências regionalizadas. Foi na Conferência realizada em Niterói no ano de 2018 que foram votadas e priorizada as ações (PAPs – Propostas de Ações Prioritárias) do Plano Metropolitano e eleitos os representantes que compõem o Fórum de Acompanhamento do Plano Metropolitano.

A Câmara Metropolitana, enquanto órgão responsável pela governança metropolitana no período de construção do PEDUI, complementando o processo de construção do Plano, promoveu debates, audiências e eventos, além da articulação junto às Prefeituras da região.

Apesar do documento apontar que houve um legítimo processo participativo envolvendo diversos segmentos sociais, não encontramos subsídios para afirmar que o processo contou com ampla adesão e participação popular. Ao todo, foram realizadas uma conferência metropolitana junto aos municípios, com o objetivo de receber as indicações das prioridades de cada região; quatro reuniões do comitê de estratégias metropolitanas dos municípios com a participação dos secretários municipais indicados pelos prefeitos; três reuniões do comitê executivo de estratégias metropolitanas com a participação dos secretários estaduais do Rio de Janeiro para coordenação de políticas e estratégias para a região; quatro reuniões do conselho consultivo do plano metropolitano composto por representantes da sociedade, membros de organizações sociais, privadas e acadêmicas; 16 (dezesesseis) oficinas regionais participativas com o objetivo de receber contribuições e validar propostas, divididas nos eixos temáticos mobilidade, saneamento, habitação, expansão econômica e desenvolvimento territorial; por fim, foram realizadas 10 (dez) pré-conferências do PDUI em 9 (nove) municípios da RMRJ.

3.3.2 Arquiteturas de concertação e viabilidade

O Plano problematiza sobre a falta de cooperação no âmbito da RMRJ apontando como solução a necessidade de promover maior solidariedade intermunicipal com apoio da esfera estadual, a partir de investimentos estratégicos que resultem na redução progressiva das desigualdades. (PEDUI, p. 45)

Também é apontado os diferentes níveis em termos de qualidade da gestão pública municipal. Considerando o fato de todos os municípios terem acesso aos mesmos instrumentos de planejamento, gestão somados às possibilidades de obtenção conhecimento, o PEDUI sinaliza a falta de vontade política como circunstância atenuante para a realização de melhorias contínuas e incrementais promovidas pelos entes municipais, que por sua vez são pouco estimulados a desenvolver esforços no desenvolvimento institucional.

Outro ponto relevante indicado no PEDUI (2018, p. 46) é a inexistência de uma territorialização dos investimentos oriundos dos projetos de caráter metropolitano, revelando a ausência de maior visibilidade da atuação metropolitana, trazendo os benefícios gerados pelas mudanças no território metropolitano. O que contribui para esta sensação de ocultação da agenda metropolitana é a falta de incentivos aos municípios para incorporarem a questão metropolitana em seus processos de tomada de decisão. A nosso ver, a individualização das entregas municipais enquanto parte da agenda política local soma-se à desarticulação metropolitana, em função da fragilidade institucional das instâncias metropolitanas de governança e gestão, o que retroalimenta uma dinâmica de condução da atuação pública pautada pelo predomínio da agenda local sobre a agenda metropolitana.

A convergência do potencial da RMRJ e o direcionamento da solução dos problemas metropolitanos, por meio de uma gestão operacional da região metropolitana institucionalizada e legitimada é uma das alternativas para a consolidação da região nos projetos, planos e ações públicas. (PEDUI, 2018, p. 46)

As dificuldades econômico-financeiras também dificultam a realização de investimentos por parte dos municípios. O cenário é agravado pela capacidade estatal local instalada nos municípios, registrada como baixa qualificação técnica da burocracia municipal, o que reverbera na insuficiente utilização de ferramentas tecnológicas de apoio ao planejamento urbano, embora, conforme apontado anteriormente, a RMRJ disponha de uma vasta quantidade de estabelecimentos de pesquisa e ensino que poderiam ser articuladas estrategicamente para este fim.

O diagnóstico metropolitano presente no PEDUI (2018, p. 48) apresenta, a nosso ver, problemas “metropolitanos” genéricos, sem maiores aprofundamentos nas questões ligadas a estes. Em relação aos eixos dos desafios ou oportunidades de atuação no âmbito metropolitano, tem-se a divisão no PEDUI em: reconfiguração espacial e centralidades urbanas; expansão econômica; valorização do patrimônio natural e cultural; mobilidade; habitação e equipamentos sociais; saneamento e resiliência ambiental; e gestão pública. Cada eixo é composto por uma contextualização e apresentação de diversas potencialidades, estruturados em 15 (quinze) pontos-chave que nortearão os programas de ações prioritárias, são eles: 1. A implantação de um modelo de desenvolvimento que promova a distribuição espacial das atividades produtivas e a inclusão econômica de setores da sociedade; 2. Consolidação de uma rede de centralidades urbanas, valorizando a periferia e reduzindo as desigualdades; 3. Promoção das potencialidades econômicas do território metropolitano; 4. Distribuição equilibrada dos equipamentos públicos; 5. Contenção da expansão urbana espraiada e precária; 6. Implantação de infraestrutura de mobilidade assegurando a transversalidade e a conexão dos modais; 7. Produção de unidades habitacionais para suprir o déficit habitacional; 8. Implantação de infraestrutura e aprimoramento da gestão do saneamento ambiental; 9. Valorização do ambiente natural da RMRJ, alcançando a despoluição dos recursos hídricos e a conservação dos serviços ambientais; 10. Resiliência para alcançar maior sustentabilidade ambiental; 11. Valorização do patrimônio cultural material e imaterial; 12. Reinvenção da Baía de Guanabara promovendo a recuperação e conservação ambiental do seu entorno; 13. Construção da governança metropolitana da RMRJ, priorizando a cooperação entre os municípios, Estado e União, com a valorização do planejamento e o alinhamento estratégico dos planos e programas em busca de maior convergência e eficiência; 14. Participação da sociedade civil nos processos de gestão metropolitana, permitindo seu apoio nas tomadas de decisão de políticas públicas de interesse da RMRJ; 15. Construção da identidade metropolitana, isto é, um senso de pertencimento à RMRJ e reconhecimento da sua existência como território para seus habitantes. (PEDUI, 2018, p. 70-71)

Em seguida, o PEDUI (2018) apresenta 22 (vinte e dois) objetivos metropolitanos desmembrados em sub-objetivos; e programas de ações prioritárias divididas em 06 (seis) programas-chave estruturantes, a saber: a Metrópole Inteligente; a Metrópole Sustentável; a Metrópole Equilibrada; a Metrópole Habitada; a Baía Reinventada; e a Metrópole Governada.

Em resumo, o PEDUI é estruturado de tal maneira que as diretrizes para o desenvolvimento urbano sejam integradas a uma estratégia que combine instrumentos e arranjos de governança e gestão eficientes, capazes de catalisar as ideias geradas no processo

de construção do Plano. Em uma percepção geral, o plano é bem-sucedido em apresentar problemas estruturais da RMRJ, amplamente debatidos em diversos espaços, mas falha em alcançar um nível mais tático-operacional, o que pode dificultar sua implementação. Apesar de ter sido construído em conjunto com segmentos e atores da sociedade, há uma sensação de falta de mecanismos de mensuração do desempenho do plano. Há uma predominância de desafios gerais, que, a nosso ver, pouco dialogam com a diferenciação das municipalidades, principalmente em termos de instrumentos urbanísticos já instituídos. Aparentemente, ao analisarmos o Plano, caberá aos municípios se adequarem (estruturalmente – administrativamente, politicamente e economicamente) à execução das ações priorizadas no Plano Metropolitano, mesmo que isso custe a necessidade de aparelhamento institucional, criando suas próprias condições de execução.

Um ponto final de atenção é a dificuldade em encontrar evidências que pudessem subsidiar a criação de metodologias associadas à avaliação do Plano Metropolitano, restando aos gestores o desafio de auferir sua efetividade sem um constructo metodológico definido. Cabe então aos arranjos de governança e gestão, a saber o Fórum de Acompanhamento e o Instituto Rio MetrÓpole a tarefa de construir variáveis e indicadores de desempenho que consigam capturar a execução e as decisões sobre a política urbana que são praticadas nos municípios da região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a sua criação em 1974, pela Lei Complementar Federal Nº 20, após a fusão e a extinção do estado da Guanabara, sucessivas modificações foram realizadas. Com a Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os estados (§ 3º do Artigo 25 da Constituição). Diante das alterações internas, com a inclusão e exclusão de municípios na composição das RM's, em especial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, torna-se evidente a necessidade de promover estudos de diferentes abordagens para compreender essa dinâmica.

Entendemos que desde a criação do primeiro arranjo de governança e gestão metropolitanos no ano de 1975, com a FUNDREM, logo após a fusão do estado do Rio de Janeiro e do estado da Guanabara, o Rio Metropolitano vem encontrando dificuldades tanto na implementação de projetos metropolitanos como na falta de articulação para a consolidação da região enquanto estratégia de desenvolvimento urbano sustentável e integrado. Ao constituir um órgão técnico limitado em termos de capacidade política para atuar na região metropolitana do Rio de Janeiro, que teve sua extinção um ano após os municípios serem elevados à entes da federação pela constituição federal de 1988.

A vazão institucional que perdurou entre os anos de 1989 e 2014, quando foi criada a Câmara Metropolitana, apenas demonstra o ocultamento das políticas de gestão e planejamento metropolitano. A Câmara Metropolitana atuou enquanto órgão executivo por aproximadamente 04 (quatro) anos, e em meio a diversas crises que se instauraram no estado do Rio de Janeiro neste período, sob sua coordenação, foi elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI), e publicada através da Lei Complementar 184 a nova composição dos municípios integrantes da região e estabelecidas as regras gerais e formais de governança e gestão da RMRJ. Notamos uma atuação tímida da Câmara Metropolitana, se comparada ao tamanho do desafio que é promover a gestão integrada de políticas metropolitanas, considerando seu contexto de atuação e as condições políticas e econômicas do período, como as eleições municipais de 2016 que trouxeram grande renovação política para a região.

Finalizada a construção do PEDUI, temos uma nova agência executiva, uma autarquia especial denominada Instituto Rio Metrópole (IRM) com o papel de avançar com a agenda metropolitana, porém, o que notamos foi um esvaziamento institucional ainda maior. Com menos atribuições e competências, e um poder maior atribuído ao Conselho Deliberativo formado pelos prefeitos municipais, a agenda metropolitana parece ganhar peso político e

perder qualidade técnica. A nosso ver, tudo indica que o interesse metropolitano acompanha o tamanho dos investimentos que o estado se propõe a realizar, o que nos leva a crer que há interesse quando há recursos disponíveis.

Não encontramos no horizonte próximo quaisquer perspectivas para a construção de capacidades estatais locais no desenvolvimento das instituições locais, na profissionalização das burocracias, na busca por firmar parcerias junto aos estabelecimentos de ensino existentes na região metropolitana para auxiliar no enfrentamento às dificuldades impostas pela incapacidade de coordenação e de cooperação. Ademais, a participação social tem cada vez menos espaço nesses arranjos institucionais, o que reforça a aparente falta de compromisso com a gestão das políticas metropolitanas. Isto é reforçado com o fato de um modelo participativo como é o caso do Fórum Permanente de Acompanhamento do PEDUI desenhado no Plano nunca ter saído do papel.

A falta de compromisso com as políticas de gestão e planejamento vão além. Quanto ao controle social, falta transparência em relação às ações do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - FDM, não há qualquer divulgação da estrutura do FDM, tampouco um conselho gestor do Fundo que pudesse acompanhar a aplicação dos investimentos realizados. É apenas mais um passivo institucional na estrutura do governo do estado.

Dados e informações são descentralizados, o que dificulta a distribuição do conhecimento para orientar as decisões de maneira informada, por isso, democratizar o acesso à informação é tão fundamental para o sucesso das políticas de gestão e planejamento metropolitano.

Os problemas enfrentados pelas regiões metropolitanas passam por diversas questões elencadas ao longo deste estudo e estão relacionados com alguns pontos que passamos a destacar, a saber, a autonomia municipal que confere aos municípios brasileiros competências e atribuições de planejamento e gestão de políticas públicas de interesse local, privilegiando esta escala em detrimento das políticas de interesse metropolitano; a competição entre os entes da federação, principalmente os municípios, como parte de uma corrida pela atração de maiores investimentos, resultando na mercantilização das cidades.

A conduta competitiva se revela uma poderosa aliada do próprio capital, na medida em que é provocada a guerra fiscal entre municípios, logo, menores serão os espaços para diálogo e cooperação; A falta de coordenação central, seja através do governo central por meio da facilitação na construção de arranjos de cooperação ou pelos governos estaduais na ampliação do diálogo e na articulação, no sentido de promover o aumento das capacidades estatais locais para redução da dependência econômico-financeira e técnico-institucional; O questionamento

do papel do estado do Rio de Janeiro enquanto moderador dos conflitos de interesses existentes, e ainda na organização, planejamento e gestão do território metropolitano em conjunto com os atores políticos, segmentos da sociedade, demais setores, movimentos e organizações, de tal maneira em que o poder ser distribuído de forma equitativa, no sentido de evitar a priorização de ações que privilegiem grupos de interesse já estabelecidos, hegemônicos; A problemática em torno da ocultação da questão metropolitana nos instrumentos de planejamento e gestão, principalmente nos planos diretores municipais, indica a falta de engajamento e vontade política por parte dos administradores locais, principalmente na falta de uma visão integrada junto ao PEDUI.

Já o crescente domínio da agenda municipalista, sobreposto à agenda metropolitana enfraquece, em todos os níveis de poder, a coordenação de ações no território. Desunidos, os poderes políticos perdem a capacidade de cocriação de soluções para problemas urbanos e sociais, o que resulta em ações desarticuladas e fragmentadas no território metropolitano. Longe de propor soluções para os problemas que existem há décadas, entendemos que há diversos caminhos para a construção e consolidação de uma agenda metropolitana que faça sentido.

Os rumos que precisam ser tomados apontam na direção de uma gestão metropolitana participativa, com o compartilhamento e divisão do poder político entre seus membros, ou seja, entre os municípios, representantes de segmentos da sociedade e setor privado. A formação de colegiados é importante para que as funções sejam distribuídas e a legitimidade seja alcançada. Sem a articulação conjunta das diversas forças que atuam na produção do espaço metropolitano não haverá unidade de gestão comprometida com a agenda, e talvez ainda pior, não haverá agenda metropolitana.

O governo do estado cumpre papel fundamental na correção das assimetrias, na articulação e na gestão do território metropolitano, através de um regime de governança que trace maior congruência entre a agenda municipalista e os interesses locais e a questão metropolitana.

Faz-se necessário revisar o atual modelo integrado de gestão de políticas públicas e fomentar o desenho de modelos alternativos e inovadores de provisão de serviços públicos de interesse metropolitano, de tal maneira que seja distribuído o poder territorial e preservada a unidade e a diversidade entre os membros da região. Ademais, é preciso colocar a população no centro do processo de desenvolvimento urbano integrado, e garantia do Direito à Cidade como princípio.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: **UNESCO**, v. 20102010, p. 01-29, 2010.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. **Método**, 2008.
- ALGEBAILLE, Eveline; OLIVEIRA, Floriano. Gestão territorial e políticas públicas no Estado contemporâneo. (no prelo). Salvador: **Editora UFBA**, 2018.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003.
- AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: **Fundação Getúlio Vargas**, 2003.
- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: **Editora FGV; Editora Fiocruz**, 2012.
- BANDECCHI, Brasil. O Município no Brasil e sua função política (II). **Revista USP**, 1973.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: **Saraiva**, 2001, p.107.
- BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. **Revista de Informação Legislativa. Brasília**, n. 40, 159 jul./set., 2003.
- BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. In: Federalismo e Políticas Públicas. HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Escalas de poder, instituições e territórios: estratégias orientadas ao desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, v. 11, p. 43-56, 2004.
- BRANDÃO, Carlos. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo, Campinas: **Editora Unicamp**, 2007, p. 35 – 56 e p. 183 - 214.
- BUSCH, Amarílis; AMORIM, Sônia Naves David. A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas. **ENAP**, 2011.
- COELHO, Desilson Bandeira. A agenda social nos governos FHC e Lula: Competição política e difusão do modelo de renda mínima. In: HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Ed.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.

COLOMER, Josep M. Las instituciones del federalismo. **Revista española de ciencia política**, n. 1, p. 41-54, 1999.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.

COSTA, Priscila Rezende da; PORTO, Geciane Silveira. Governança tecnológica e cooperabilidade nas multinacionais brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, p. 201-221, 2014.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educação & Sociedade**, v. 25, p. 795-817, 2004.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista brasileira de Gestão e desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, 2009.

DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. **Revista de administração pública**, v. 27, n. 1, p. 5-14, 1993.

DE MELLO BUENO, Laura Machado. Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. **Annablume**, 2007.

DE SOUZA BARBOSA, Gabriel. Cooperação no leste da metrópole fluminense: Desafios para a governança regional. **Brazilian Journal of Development**, v. 3, n. 2, p. 306-319, 2017.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 83, p. 65-84, 1994.

EGLER, Tamara Tania Cohen; TAVARES, Hermes Magalhães. **Política pública, rede social e território**. Letra Capital Editora LTDA, 2014.

ELIAS, Norbert. O processo civilizador - Formação do Estado e Civilização. Sobre a sociogênese do Estado. Rio de Janeiro: **Jorge Zahar editores**, 1993. p. 97-107 e 140 – 171.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MACHADO, Gustavo Gomes. A política do espaço e o espaço da política: a expansão negociada da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013, p. 247-277.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.

FERRÃO, João. O ordenamento territorial como política pública. Lisboa: **fundação Calouste Gulbenhian**, 2011. Apresentação e capítulo I, p. 9 - 43.

FONTES, Angela. Consórcios intermunicipais: um instrumento para o planejamento local. **Revista de Administração Municipal**, v. 38, n. 198, p. 46-56, 1991.

FOUCAULT, Michel. Segurança, território, população. **Ed. Martins Fontes**, 2008.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.

GOMES, Gustavo Maia Rodrigues; MAC DOWELL, Maria Cristina. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **IPEA**, 2000.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. **IPEA**, 2014.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton. Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: **Lamparina**, 2007.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: **Annablume**, 2005. Capítulo VI - Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio.

HERNÁNDEZ VALDEZ, Alfonso. Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura. **Política y Gobierno**, volumen V, número 1, 1er semestre de 1998, pp 225-259, 1998.

HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.

IHLERDRUMOND, Fernando; GRANJA, Laura Santos; PEREIRA, Tamara Francisconi Vieira; SANTOS, Daiane Maria de Sousa; ALEIXO, Julia de Castro. Planos diretores dos municípios fluminenses: do “ter ou não ter” à avaliação de experiências. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 13, p. 13-30, 2017.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In.: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas. Brasília: **ENAP**, 2006.

LAFER, Celso. O significado de República. **Revista Estudos Históricos**, v. 2, n. 4, p. 214-224, 1989.

LAZZARINI, Sérgio G. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. **Elsevier**, 2011.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. **Editora Companhia das Letras**, 2012.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópoles Educ**, São Paulo, v.11, n.22, jul./dez. 2009.

LEFÈVRE, Henri. La presencia y la ausencia: contribución a la teoría da las representações. México, **Fundo de Cultura Econômica**, 1983.

LENCIONI, Sandra. Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. In: PEREIRA, Paulo César Xavier; HIDALGO, Rodrigo. Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina. Santiago: **PUC-Chile**, 2008, p.41-54.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, 2005.

LIJPHART, A. Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies. London; New Haven: **Yale University Press**. 1999.

LOPES, Roberto Paulo Machado. Universidade, externalidades e desenvolvimento regional: As dimensões socioeconômicas da expansão do ensino superior em Vitória da Conquista. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Física) – **Universidade de Barcelona, Barcelona**, 2013.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. **Brasília: Câmara dos Deputados**, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 17. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: **Malheiros**, 2009, p. 362.

MAGALHÃES, Alex Ferreira; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; SOUSA, Aline Viana de; MARICATO, Ermínia. Metrópoles desgovernadas. **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MARTINS, Luis Gustavo Vieira. IPEA. **Projeto governança metropolitana no Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10479/1/Pgmb_rm_RJ_complemento_A.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021

MAYER, Luiz Rafael. A natureza jurídica dos Territórios Federais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 125, p. 15-41, 1976.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. **Revista dos Tribunais**, 1966.

MESQUITA, Lara. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira. **Universidade de São Paulo**, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Orientações sobre o Programa Saúde na Escola para a elaboração dos projetos locais. Brasília, DF: **Ministério da Saúde**, 2008. Disponível em: <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/docs/geral/orientacoes_pse.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na câmara dos deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Revista Dados**, 2000.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho. Políticas territoriais e integração do “novo” território do estado do Rio de Janeiro. In: Política pública, rede social e território. Rio de Janeiro. **Letra Capital**, 2012.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho. A cidade metropolitana e a necessidade de uma gestão compartilhada: as diferentes escalas de ação. In: Geografia urbana: ciência e ação política. Rio de Janeiro. **Consequência**, 2014.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel; GUIMARÃES, Aurélio. A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal. **Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados**, 2011.

PECHMAN, Robert M. Olhares sobre a cidade. **Editora UFRJ**, 1994.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Revista Dados**, 2000.

PINTO, Georges José. Município, descentralização e democratização do governo. **Caminhos de Geografia**, v. 3, n. 6, 2002.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder e o Socialismo. São Paulo: **Paz e Terra**, 2000. Primeira Parte: a materialidade institucional do Estado, p. 47 - 43 e 91 - 123.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. editora **FGV**, 2015.

QUEIROZ, Lucia de Fatima Nascimento de; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 433-447, 2020.

RANDOLPH, Rainer. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 1, p. 005-026, 2015.

RANDOLPH, Rainer; MAGALHÃES, Gabriel Azevedo. Governança territorial e seus desafios: Reflexões sobre consórcios intermunicipais e comitês hidrográficos. **Brazilian Journal of Development**, v. 3, n. 3, p. 389-405, 2017.

REZENDE, Fernando; GARSON, Sol. O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. **FGV**, 2005.

RIBEIRO, Ana Clara. Sociabilidade, hoje: leitura da experiência urbana. Salvador, **Caderno CRH, Dossiê**. V.18, n.45, p.411-422, set/dez, 2005.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: **Editora Perseu Abramo**; Rio de Janeiro: **FASE**, 2004. Apresentação e Parte I, p. 9 - 40.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.

ROLIM, Cássio; SERRA, Maurício. Instituições de ensino superior e desenvolvimento regional: o caso da região Norte do Paraná. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3, 2009.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. 2001.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando. Federalismo e articulação intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **SciELO-Editora FIOCRUZ**, 2013.

SANO, Hironobu. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. **Repositório ENAP**, 2020.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. **Geo Uerj**, v. 2, n. 23, p. 825-852, 2012.

SARTOR, Carlos Eduardo. Imagem da cidade—cidade da imagem: o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade. **Cadernos Metrôpole.**, n. 04, p. 65-91, 2000.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 137-158, 2003.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise Cunha Tavares. Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana?. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, p. 817-840, 2017.

VAZ, José Carlos. Consórcios intermunicipais. **Ação Administrativa**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1432/448.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 jan. 2020.

VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: **Editora FGV**; **Editora Fiocruz**, 2012.

VIANNA, Oliveira. Populações Meridionais do Brasil: história, organização, psicologia. 4^a ed. São Paulo: **Companhia Editora Nacional**.

VIEIRA, José Paulo Carneiro. Padrões de atuação, controle organizacional e político das empresas públicas no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 2, p. 63-85, 1979.1, 1938.

WATTS, Ronald L. Origins of cooperative and competitive federalism. In: Territory, Democracy and Justice. Palgrave Macmillan, **London**, 2006. p. 201-223.