

7ª Bienal del Colóquio de Transformaciones Territoriales.

**O Impasse dos modelos de planejamento para o território (em mutação) da metrópole do Rio de Janeiro.**

**El impasse de los modelos de planificación para el territorio(en transformación) de la metrópoli de Rio de Janeiro.**

**Mauro Kleiman**

Professor- pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ. Coordenador científico dos Laboratórios REDES URBANAS, e das REGIÕES METROPOLITANAS do IPPUR/UFRJ.

Contato: [maurokleiman@yahoo.com.br](mailto:maurokleiman@yahoo.com.br); tel.: 55 21 25981911; fax: 55 21 25981923

**Resumo:**

O trabalho faz uma reflexão sobre a tentativa de introdução de um novo modelo de planejamento face a mudanças recentes na configuração urbano-metropolitana que coloca a problematização das políticas territoriais para diferentes escalas e dimensões. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro à permanência da primazia de seu núcleo apresenta uma dinâmica contendo uma policentralidade, com pontos contínuos e difusos e até mesmo de alcance regional. Ao lado da continuidade de uma estrutura de governo centralizadora e autoritária observa-se a emergência de idéias-conceitos de governança que propõe um governo em rede que poderia romper a atual fragmentação político-administrativa. Ao analisar o caso do Rio de Janeiro, o trabalho busca contribuir para o debate sobre modelos de planejamento e para vencer o impasse para o ordenamento e gestão de sua nova configuração complexa que articula o urbano com a escala regional.

Palavras-chave: ordenamento e gestão; território metropolitano; modelos de planejamento; Rio de Janeiro. Palabras-clave: ordenamiento y gestión; território ; modelos de planificación; Rio de Janeiro

## **Resumen:**

El texto hace una reflexión sobre el esfuerzo de la introducción de nuevo modelo de planificación para afrontar los recientes cambios en la configuración de la metrópoli que pone problemas para la política del territorio en sus diferentes escalas y dimensiones. La Región Metropolitana de Rio de Janeiro presenta una dinámica territorial reciente donde a la continuidad de la primacia del núcleo contiene incluso una policentralidad con un alcance regional. Al lado de la continuidad de una estructura de gobierno centralizadora y autoritaria tenemos el apareamiento de conceptos de gobernanza que propone un gobierno en red que podría romper la fragmentación político-administrativa actual. El texto es una contribución a los debates sobre los modelos de planificación y para superarse el impasse para el ordenamiento y gestión de la nueva configuración compleja que articula las escalas urbana y regional.

## **Introdução**

A tentativa de introdução no Brasil de novas idéias-conceitos de governança para o modelo de planejamento do território, tendo em vista seu ordenamento e gestão, tem revelado uma tensão com a estrutura político administrativa de governo e com as novas diferentes escalas e arranjos complexos da realidade urbano-metropolitana

Tomando-se o caso da metrópole do Rio de Janeiro pode-se observar alguns dos elementos deste processo que indicaria um impasse para o ordenamento e gestão de seu território. Por um lado, tem-se a hipertrofia do núcleo de metrópole – a cidade do Rio de Janeiro – que corresponde à maior parte da população ( do Estado e da Metrópole), à maior parcela de atividades econômicas e de poder político, e que combina esta posição com a de “cabeça” das redes de pólos econômicos do interior do estado, e com as novas espacialidades de lugares de moradia. Por outro lado, observa-se dificuldades para fazer face ao ordenamento e gestão desta nova configuração complexa: no nível local-urbano utiliza-se conceitos do modelo racional funcionalista, e simultaneamente introduz-se conceitos de governança, através dos modelos estratégicos e participativos. A nível metropolitano inexistente planejamento mas ensaiou-se a introdução dos conceitos de governança; e a nível estadual tem-se políticas

setorizadas, conjugadas, igualmente, com tentativas de introdução de idéias de governança.

O presente trabalho centrar-se-á na apresentação crítica das tentativas de introdução das idéias-conceitos de governança no Rio de Janeiro, tendo por objetivo contribuir para o avanço da discussão, com vistas a superação do atual impasse para a definição de um política territorial que possibilite o ordenamento e gestão da nova configuração complexa que ultrapassa o âmbito urbano-metropolitano.

### **1- O contexto para a introdução das idéias-conceitos de governança.**

A administração pública brasileira tem entre suas principais características históricas a centralização de decisões e ações políticas na figura do Poder Executivo nos diferentes níveis de governo.

A República brasileira, fundada nos conceitos do Estado Liberal, tendo como marca uma democracia a princípio restritiva (onde do final do século XIX até 1930 somente votavam aqueles que fossem proprietários), o voto era aberto, e apenas muito paulatinamente este torna-se universal e secreto, sendo que só no final do século XX será o voto estendido aos analfabetos, que constitui parcela importante da população. Além disto em dois largos períodos-1930-45 e 1964-82 vive-se sobre regime autoritário, com momentos de fechamento do Parlamento passando o poder de legislar ao Executivo, com constituições outorgadas, indicações para os Executivos locais e estaduais por nomeação direta do Presidente da República, onde então, consolida-se ainda mais o seu poder .

Este quadro conduz a que o aparelho de Estado estatal voltado a políticas de desenvolvimento do território fosse configurado lentamente, contassem sempre com frágil estrutura e forte dependência ao Executivo central. As possibilidades de alteração deste quadro colocaram-se no bojo do processo de redemocratização do país nos anos 1980. A administração pública coloca-se diante, então, de uma busca de sua reformulação encontrando, contudo, um contexto com dois movimentos que tensionam-se em contradições. Do final dos anos 80 – início dos 90, num processo complexo colocam-se a relação entre as proposições de consolidação democratizante (advindas do longo percurso de saída do regime autoritário para a redemocratização, que culmina

na Constituição de 1988), e a agenda neoliberal (Diniz 1995, Diniz e Boschi 1989; Fiori 1993). A vertente democratizante propunha-se a uma abertura de espaço a novos atores; expansão da esfera pública através da organização autônoma da sociedade; aumento de participação e ampliação dos controles externos ao governo; transparência e abertura do processo decisório por meio de consulta e negociação; e reformas com prioridades sociais. Por seu lado, a agenda neoliberal busca a eficácia na ação do Estado que para tal deve ter uma característica minimalista com redução e desmantelamento do aparelho de Estado, sendo o poder de decisão insulado num pequeno grupo de tecnocratas. Pretere-se a negociação (para dar rapidez às decisões), o que conduz a uma aversão a consultas, hipercentralizando-se as resoluções na Presidência da República, com um desenho de reformas (que serão feitas por decretos presidenciais) com prioridade econômica. (Fiori 1991; Melo e Costa 1995; Santos 1992; Diniz 1996).

A agenda neoliberal, que se torna predominante, traz paradoxos e empecilhos para a implementação da governança e desenvolvimento sustentável nas regiões metropolitanas.

No processo para a liberalização a redefinição do papel do Estado implicou na busca de reforma de sua estrutura político-administrativa, onde entre outros elementos, ocorreu um esvaziamento da função de planejamento econômico e territorial e dos seus organismos de ação. Neste sentido, os organismos de planejamento e gestão de regiões metropolitanas, criados em 1974, serão extintos ou igualmente esvaziados de suas atribuições e modalidades de ação. A passagem que se buscou através da descentralização de funções para os governos locais (prevista na Constituição de 1988) não se completa, pois embora os municípios tenham agora autonomia política para eleger seus prefeitos, não tiveram o repasse dos recursos orçamentários e tributários para fazer frente às novas funções que lhe são delegadas. A permanência da hipertrofia da função executiva focada no governante do país poderoso por hipercentralizar decisões (inclusive legislativas por meio das Medidas Provisórias) e a maior parte dos recursos (dado que não se faz uma reforma tributária distributiva de recursos e impostos pelos estados da Federação), fazem prisioneiros de lealdade política, subserviência, clientelismo etc., os governantes dos estados federados, os quais

replicam esta cultura com os prefeitos dos municípios. Isto dificulta a cooperação entre os diferentes níveis de governo, e tem também como conseqüências a não-configuração, ou a não consolidação de esferas de negociação e participação da sociedade civil na construção de políticas públicas, e muito menos no seu processo decisório. Com a redemocratização existiu uma abertura para a criação de muitas associações, inclusive de baixa renda. No mesmo momento, incrementa-se igualmente o terceiro setor com o surgimento de uma miríade de organizações não-governamentais, inclusive uma parcela importante ligados a problemática ambiental. Mas em ambos os casos observa-se sua pulverização com uma multiplicação de interesses, por vezes divergentes, sem que tenha construído-se formas de coordenação e integração que conjuguem demandas, reivindicações e participação em políticas públicas.

A vertente da democracia ampliada possibilita,por seu turno, a introdução das idéias-conceitos de governança.Isto porque esta supõe a participação da sociedade civil na construção de políticas assumindo a existência de uma pluralidade de atores que devem ser inseridos, e para que tenham uma coordenação que coloque em coerência suas demandas e permita iniciativas comuns.Pressuporia ,assim, a negociação permanente entre as partes,incluindo parcerias que articulem o público e o privado,e ações integradoras entre os diversos níveis de governo e organismos para tratar de domínios referentes ao território(habitação,transportes,infra-estrutura,entre outros). A ação conjugada de diferentes atores e parcerias visa,por sua vez, gerir divergências e possibilitar associar uma configuração territorial que atualmente encontra-se fragmentada sócio-territorialmente. Propõe-se a governança como a capacidade de gestão do território através de um arranjo negociado entre os diferentes atores sócio-políticos para articular a multiplicação existente de interesses.Supõe ,também, a cooperação entre diversos governos locais e níveis governamentais-cooperação intercomunal-e simultâneamente necessita da descentralização de ações para atender as demandas locais específicas.

A experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro (instituída como Comissão Executiva da Agenda 21 Rio em 1999) tenta introduzir um formato mais participativo e de formação de consensos, combinado com a busca do rompimento da

estanqueidade da lógica setorial da estrutura de governo propondo uma “transversalidade” da noção de desenvolvimento sustentável em todas as secretarias de estado, para servir de exemplo de um redesenho da esfera estatal na direção de uma descentralização. A experiência na prática, contudo, revelou-se uma outra configuração de esfera consultiva, onde inclusive os empresários reforçam o seu peso político; e sua metodologia replica projetos isolados e âmbito sócio-espacial restrito. (Bezerra, 2006)

Então, com este conjunto de tópicos colocam-se questões para a possibilidade de governança. Onde a governança para as regiões metropolitanas propõe a gestão integrada tem-se uma atomização de autoridades, níveis de governo (em geral conflitantes) e organismos para tratar de diferentes domínios (habitação, transportes, meio ambiente...). Onde necessita cooperação entre os diversos atores e a negociação para formação de consensos encontra dispersão de interesses, e hipercentralização nos governantes na formulação e decisões, autoritarismo e hegemonismo. Quando propugna descentralização e funções e ações, com coordenação e cooperação entre níveis de governo e intercomunidades, vê-se em face da centralização de recursos e decisões a nível supra-metropolitano e mesmo dependente de resoluções do Presidente da República.

Para tentar uma resolução desses paradoxos, mesmo que apenas relativamente e de forma ainda assim incompleta, busca-se na substituição do modelo de planejamento urbano um caminho no sentido de dar a base para a configuração de uma governança.

O campo de concepção neoliberal reformula seu discurso sobre o urbano visando introduzir a base conceitual do modelo estratégico no lugar do modelo racional – funcionalista. Enxerga-se no modelo estratégico os elementos que possibilitariam a implementação de princípios e dispositivos de governança.

A reestruturação produtivo-econômica, advinda da crise do fordismo com a introdução do sistema de produção flexível caracterizado por acentuação da desconcentração e fragmentação das fases e funções de produção; a revolução da informatização, a utilização do método just-in-time, conduz igualmente a uma reestruturação do território, onde o espaço metropolitano ganha maior relevo como

epicentro da nova expansão capitalista, e induz a um novo modelo de planejamento adaptativo a normas dinâmicas e ao movimento do sistema urbano. O planejamento estratégico intervindo pontualmente, qualificando ou requalificando bairro a bairro, rua a rua, por projetos urbanos, utiliza-se de um princípio de gestão mais flexível, descentralizado, eficiente e eficaz. Do setor empresarial são apropriadas idéias-chave como: “criar e explorar condições favoráveis” (marketing urbano); “desenvolver potencialidades” (imagem atrativa) e sobretudo, “ser competitivo para a ação sobre a cidade tornada empresa. Para atingir estes elementos o modelo pretende a coordenação e integração de níveis de governo e instancias de ação, e invoca o fortalecimento de mecanismos participativos de decisão.

## **2- Respostas baseadas na governança: os modelos de planos urbanos nas várias redes, a gestão centralizada e a nova configuração complexa do Rio de Janeiro**

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresenta, mais recentemente, a partir de meados dos anos 1990, vetores de expansão que indicam mudanças na sua configuração territorial. Mantêm-se, neste sentido, um forte epicentro dinâmico, hipertrofiado, na cidade do Rio de Janeiro como núcleo da região metropolitana, com seus anéis periféricos, mas aparecem novos centros peri-urbanos, e pólos descentralizados e descontínuos no interior do Estado do Rio mas articulando-se com o núcleo da metrópole.

Na escala intra-metropolitana os vetores de expansão estão, para um lado, na ocupação da vasta área da zona oeste do núcleo da metrópole. Esta expansão conjuga movimentos de crescimento acelerado (da Barra da Tijuca, Recreio, Jacarepaguá) por camada de renda mais alta, combinada com comércio de grande porte (Shopping centers, hipermercados), e serviços, e onde verifica-se também o aparecimento e crescimento de novas e importantes favelas. Com a densificação de áreas de renda baixa e média (em Campo Grande, Santa Cruz). Neste último bairro, no limite da cidade com proximidade ao Porto de Sepetiba-Itaguaí, esta em construção atualmente importante pólo siderúrgico, (mais um elemento que reforça a tendência deste vetor de

expansão). Para outra direção, observam-se sinais de densificação e modernização do anel periférico popular da Baixada Fluminense, com crescimento de setores de camada de renda média, instalação de shopping centers, e empreendimentos imobiliários, que trazem elementos daqueles realizados para a renda alta (lazer, serviços, etc.). A Baixada contudo ainda mantém-se em grande parte como área de renda baixa.

Com a abertura da via expressa Linha Amarela, por seu turno (ligando o Centro à Barra da Tijuca), por cruzar transversalmente os tradicionais subúrbios do Rio, propiciam-lhes inédita acessibilidade, e no entorno da via surgiram mega centers comerciais, e empreendimentos imobiliários para a renda média.

Combina-se a estas vetores de expansão intra-metropolitano, o reconhecido fenômeno do novo impulso de crescimento das Favelas nos subúrbios e Zona Sul e Norte formando conurbações (chamadas de Complexos), e verticalizando-se (Kleiman 2003; 2007)

No sentido do espaço externo aos limites da região metropolitana observam-se vetores de expansão seguindo os eixos das rodovias que cortam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a integram à região sudeste (BR-101 sul - Rio Santos; BR-101 Norte Rio - Campos - Vitória; BR-116 Via Dutra Rio-São Paulo e BR-040 Washington Luis – Rio – Belo Horizonte). Estes quatro grandes eixos marcam uma expansão radial: por um lado na direção de Angra dos Reis; por outra para Cabo Frio, Búzios e para as serras de Petrópolis, Teresópolis e adjacências, e para cidades do Vale do Paraíba, onde em todos esses eixos localizam-se áreas de segunda residência, e mais recentemente também de nova residência fixa de camada de renda alta, camadas médias, acompanhado também por intensa favelização. Estas novas centralidades são áreas onde as atividades tem maior intensidade nos finais de semana, feriados e férias criando-se uma espécie de “elasticidade” metropolitana, pois que expande e contrai a metrópole de acordo com estes fluxos. Mesmo entre os que se fixam nestes novos lugares observa-se uma “elasticidade” diária no sentido do Centro do Rio de Janeiro. Este mantém-se como pólo unificador da metrópole expandida, continuando a atrair os fluxos, sejam os externos como os internos, embora registrem-se também aqueles para o conjunto ampliado dos sub-centros. Esta expansão apresenta-se numa configuração de pontos descontínuos localizados ao longo dos eixos rodoviários.



Assinale-se, igualmente, uma expansão da metrópole para sua articulação com sua dimensão regional na medida da implantação e desenvolvimento de novos pólos econômicos: (i) o Siderúrgico-Automotivo, localizado no eixo da BR-101 Norte (em Campos-Macaé), o Petroquímico – Comperj – com instalações no mesmo eixo, em Itaboraí (próximo ao município de São Gonçalo). Estes pólos articulam-se com o núcleo da metrópole do Rio através do porto de Sepetiba-Itaguaí e se ligará à este por novo eixo rodoviário (Arco Rodoviário) que conectará transversalmente os quatro eixos rodoviários às rodovias (além das ferrovias que já articulam a produção a este porto, inclusive a exportação de minério de ferro, pela Vale do Rio Doce).

Esta configuração complexa, em mutação, não tem encontrado resposta político-institucional adequada para seu ordenamento e gestão. Quem governaria então esta configuração político-territorial? Na realidade verifica-se diferentes níveis de governo, com dificuldades de articulação, e diferentes modelos de planos segundo as diferentes escalas e quadro socio-político-econômico. Contudo, não existe na organização político administrativa do país a figura da autoridade de âmbito metropolitano – o governo metropolitano. A estrutura federativa do Brasil compreende três níveis de governo – a União, os estados e os municípios. Estes últimos na forma que dispõe a Constituição de 1988 são titulares de autonomia própria, portanto não possuem apenas caráter administrativo autônomo, como aparecem como titulares de personalidade política, com prefeitos eleitos. Esta afirmação política dos governos locais, com ações próprias dificulta a existência de uma estrutura de coordenação pela atomização e diferenças de interesses conjugado a uma fragmentação que agrava-se pela competição pelos escassos recursos que não lhe foram destinados quando a descentralização proposta na constituição. Assim tem-se entre os 17 municípios da região metropolitana uma permanente e forte tensão proveniente das colisões e conflitos entre os interesses político-partidários, em muitos casos divergentes entre eles, e com o governo do Estado e da União de quem dependem para concretizar políticas urbanas, ambientais e sociais. A dependência das partes frente a União e governo do estado, que tem sua base na hipertrofia do executivo e na hipercentralização das decisões que conduz à política do clientelismo, tem mantido a metrópole em comando ao mesmo tempo atomizado pelos governos locais e centralizado na dependência aos níveis de governo do país e do

estado federativo. Esta multiplicidade de comandos e de funções torna complexa a configuração de um ente de gestão metropolitano. Quando da criação, por lei, da figura da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1974 sua motivação foi a de configurar um tipo de solução institucional para o planejamento através de um organismo supra local de âmbito metropolitano mas integrado a administração do governo a nível estadual. Neste sentido, este nível de governo criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM) como entidade sob supervisão da Secretaria de Planejamento e Coordenação geral do Estado, com o objetivo de apoiá-lo tecnicamente (em termos de planejamento de território). O organismo foi extinto em 1990, no contexto da adoção de idéias neoliberais, e desde então não existe um outro órgão responsável pelo planejamento da região metropolitana. A Constituição de 1988 delegou ao nível de governo do estado federado, através da organização integrada entre os municípios constituintes o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. A integração não se concretiza, como assinalado pelas razões expostas acima. Também, como consequência da maior autonomia dos governos locais a região metropolitana perdeu importância política.

A inexistência de uma formulação de política territorial de âmbito metropolitano dá lugar a três perspectivas preponderantes: uma local, que envolve (sem necessariamente articulá-las) os modelos de planejamento racional funcionalista, e o modelo estratégico; outra estadual que tem como marcas políticas setoriais, combinada com traços de idéias-conceitos do modelo estratégico e uma última de caráter nacional, onde prevalece a visão que o espaço configurado como região metropolitana pode ser alvo de políticas fragmentadas da União. As características dessas perspectivas são:

(i) o planejamento local conta com o instrumento do controle do uso do solo através do zoneamento consolidado por Planos Diretores para cada unidade política que compõe a metrópole complexa, com base conceitual no modelo racional-funcionalista. Paradoxalmente lançam-se na década de 1990 aos ditames do modelo estratégico os conceitos de parcerias e ações entre diferentes atores, a cidade gerida como empresa, etc., que conflita com a centralização e restrição do modelo racional-funcionalista que continua em vigor (inclusive consolidado por meio de instrumentos jurídicos). Verifica-se

apenas algumas poucas experiências de consórcios intermunicipais na Baixada Fluminense, como tentativa de modificar este quadro.

(ii) planejamento estadual onde o foco está numa gestão financeiro econômica de ajuste fiscal com controle orçamentário sem uma perspectiva sobre o reconhecimento e construção de ações de integração das escalas urbano-metropolitana, e regional da região metropolitana e baseia-se em políticas setoriais de industrialização e logística de transporte. A gestão administrativa é hipercentralizada na figura do governo (Poder Executivo), com uma estrutura estanque, sem coordenação e integração de ações. Também paradoxalmente, como no planejamento local, aparecem tentativas de introdução de idéias-conceitos de governança, como no caso da Agenda 21 que propõe a noção da transversalidade nas ações de diferentes secretarias de governo.

(iii) a Região Metropolitana na perspectiva nacional embute a continuidade da visão racional-funcionalista tanto a nível de gestão centralizada, técnica, etc. como a nível do tratamento do território através de ações setorializadas e dirigindo investimentos em políticas de urbanização de favelas, saneamento básico, infra-estrutura rodoviária, sem tomar em conta a complexidade de sua nova configuração.

Esta multiplicidade de perspectivas de tratamento da configuração metropolitana política tem acarretado inúmeros problemas do ponto de vista funcional podemos afirmar que a indeterminação/inexatidão do que é competência municipal e do que é estadual, bem como o enfraquecimento atual da entidade metropolitana, impedem que um planejamento integrado se realize efetivamente. Quando o nível de governo do estado federado assume várias funções de âmbito metropolitano, o núcleo da metrópole, a cidade do Rio de Janeiro predomina sobre as demais atraindo para si a maior parcela dos investimentos e ações públicas para a resolução de seus problemas em detrimento dos municípios periféricos. Em legislação complementar, de 1997, apresenta-se uma nova estrutura com características que apontariam para uma modalidade de governança. Nesta lei, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo poder executivo do estado federado, que seria assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 13 (treze) membros representantes, cujos nomes seriam submetidos ao poder Legislativo, e nomeado pelo governador, com mandato de dois anos. Apesar da existência da lei, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro não

possui gestão compromissada com essa realidade. Tendo em vista que o Conselho Deliberativo jamais foi instalado e as decisões mais importantes ficam nas mãos do poder Executivo sem ouvir o Legislativo, e outras são tomadas pelos prefeitos dos municípios.

Em termos de competências o nível de governo do estado federado, tendo a atribuição gestora da Região Metropolitana do Rio de Janeiro detêm a maior parte delas, mas os governos locais também tem determinadas funções, por vezes duplicando ações, gerando-se conflitos. Inicialmente podemos observar que como não existe um organismo metropolitano, será o nível de governo estadual que detêm a competência da função de coordenação e planejamento integrado inclusive do desenvolvimento econômico e social. Assim, o governo do Estado do Rio de Janeiro realizaria, exclusivamente, o planejamento integrado da Região Metropolitana e estabeleceria normas para o seu cumprimento e controle; coordenaria a execução dos programas e projetos de interesse metropolitano; estabeleceria, normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle; exerceria as funções relativas à elaboração e supervisionaria da execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, consubstanciado no Plano Diretor Metropolitano; promoveria, acompanharia e avaliaria a execução dos planos, programas e projetos, observados os critérios e diretrizes propostos pelo Conselho Deliberativo. Cabe salientar no entanto que além do Conselho Deliberativo não ter sido implantado, como assinalamos nunca existiu a configuração do Plano Diretor Metropolitano. Por seu turno, a coordenação e o planejamento integrado tem sido substituído por uma atomização de atividades e ações pontuais.

Já a competência sobre transportes, apesar deste ser considerado de interesse metropolitano, não existe uma autoridade neste âmbito para seu planejamento e gestão. Muito recentemente (em 2003) configurou-se um Plano Diretor de Transportes Urbanos para a metrópole, e apenas no plano das idéias o governo do Estado, como anunciou em 2007, pensa em instalar uma Agência Metropolitana de Transportes, o que configuraria uma autoridade supra-local. O transporte por ônibus e vans/ kombis e taxis são de competência dos municípios, a quem cabe também melhorias na rede viária, apesar de vias expressas e estradas poder também ser de competência estadual

e mesmo federal. O transporte ferroviário, metroviário e aquaviário é concedido a empresas privadas e fiscalizados pelo governo do estado.

A competência sobre abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto é do nível de governo estadual, mas muito recentemente (em 2007) parte da coleta de esgoto da cidade do Rio de Janeiro passou ao município. Observam-se tentativas de consórcio intermunicipais entre governos locais da área mais pobre da metrópole (Baixada Fluminense), para tentar resolver, principalmente, a questão da coleta de esgoto.

A competência sobre meio ambiente-poluição atmosférica e de corpos hídricos-é do governo estadual, mas a coleta de resíduos sólidos é dos municípios, enquanto que sua deposição em aterro sanitário volta a ser do estado o que tem provocado conflitos pois o depósito localiza-se na área pobre da metrópole.

Por fim, apesar da previsão de um Plano Diretor Metropolitano, este nunca foi efetivado, e a competência sobre ordenação territorial está atomizada pelos diferentes municípios. A cidade do Rio de Janeiro, núcleo da Metrópole, assim como os demais estão obrigados pela Constituição de 1988 a terem Planos Diretores, e assim tem feito. A cidade do Rio de Janeiro tem um Conselho de Planejamento Urbano (COMPUR) formado por representantes do governo e da sociedade civil, mas ao invés de ter caráter deliberativo como a princípio estabeleceu-se, passou a ser meramente consultivo, e ainda assim muito raramente é convocado a opinar. No mesmo caso, além do Plano Diretor o governo local aplica um Plano Estratégico, que na primeira versão definiu os “pontos fortes” para o desenvolvimento do município através de uma Assembléia de representantes do empresariado, governo e organizações da sociedade civil organizada.No entanto a sociedade civil organizada em associações para demandas e posicionamentos frente a este quadro espelha uma grande heterogeneidade e fragmentação de interesses na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A estrutura de representação dos interesses economico-empresariais - Câmara de Comércio, Associação dos Lojistas, Federação das Indústrias, Associação de Dirigentes de Empresas Imobiliárias, Federação dos Bancos entre outros, tem mantido seu peso político-econômico nas discussões, demandas, e seu papel nas decisões sobre os assuntos da metrópole, até porque conseguiram guardar certa homogeneidade e articulação nos seus interesses. Já a representação das camadas

populares – Associação de Moradores, Federação das Favelas, Federação de Associação de Moradores, Sindicatos de Trabalhadores, tem muitas vezes contestada suas representatividades e mostram uma maior atomização fragilizando suas demandas e reivindicações. Sua participação tem sido mais intensa nos fóruns de discussão (inclusive de Planos Diretores), de caráter consultivo, e não tem espaço, e não consegue obtê-lo quando dos processos decisórios, portanto deliberativos.

### **3- Considerações sobre os impasses no ordenamento e gestão da configuração complexa da Metrópole do Rio de Janeiro**

No escopo deste trabalho observamos que a tentativa de introdução das idéias-conceitos de governança, principalmente através do modelo de planejamento estratégico, e de algumas iniciativas de reforma da estrutura do Estado brasileiro encontram pela frente uma cultura político-administrativa centralizada, apoiada por fortes grupos de interesses econômicos, e ao mesmo tempo constituída por ações atomizadas quanto às políticas para o território.

A configuração complexa do caso da Região metropolitana do Rio de Janeiro que à permanência da primazia do seu núcleo central apresenta uma dinâmica com novas centralidades próximas ou de dimensão regional, e urbanização continuada combinada com pontos difusos, mostram um importante desafio ao seu planejamento e gestão.

O discurso da redução do papel do estado na economia desmonta um conjunto de organismos dedicados às dimensões da dinâmica metropolitana esvaziando o instrumento de planejamento territorial. O esfacelamento da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não repondo-se em seu lugar nenhum outro órgão e conduz a uma multiplicidade de comandos, através, do governo do estado e dos governos locais municipais.

Esta multiplicidade de comandos mostra que a descentralização da estrutura político-administrativa do país pretendida, ainda que parcial não se completa, e na verdade tem-se um movimento duplo simultâneo de desconcentração e concentração o que cria um alto grau de complexidade para a constituição de fórum e ações metropolitanas.

Assim, cada município da região metropolitana faz seu Plano Diretor, sem vislumbrar os problemas em comum com os vizinhos. O Plano Diretor, tendo sua base conceitual no modelo racional-funcionalista continua a ser elaborado visando a um zoneamento urbano com a configuração de áreas de especificidades que podem ser diferentes em cada município pois atendem em primeiro lugar os interesses do capital imobiliário, indústria e comércio, focam, também, a maior parcela dos investimentos em rede viária, que é de competência do governo local. O ordenamento do território metropolitano estará, assim sendo, demarcado por um mosaico de segmentos compartimentados.

A Agenda 21 apesar do discurso propositivo de integração “transversal” de ações, para o “desenvolvimento sustentável”, e ter como alvo de um âmbito mais abrangente – o Estado do Rio de Janeiro – e com base numa descentralização, na prática age pontualmente, prioriza o “local” sendo o todo apenas uma soma de partes reforçando o “mosaico” assinalado, e não dissolve a concentração de poder decisório nas mãos do governador do estado.

A estrutura de governo mantém uma hipercentralização no governador do Estado do Rio de Janeiro, e mesmo que os prefeitos dos municípios também exerçam a mesma hegemonia e centralização nos governos locais, como não tem recursos suficientes, repassado pela União e pelo Estado do Rio, tem que manter o tempo todo demandas reivindicatórias num permanente jogo onde misturam-se compadrio, subserviência, clientelismo, interesses político-partidários...Isto porque os recursos para elementos chave de sua funcionalidade como água/esgoto e transportes tem origem no orçamento da União, em maior parcela, e dos estados federados. Na esfera decisória, centralizada nos poderosos governadores e Presidente da República tem prevalecido os interesses econômico-empresariais sobre o social.

Os setores populares da sociedade civil da Região Metropolitana do Rio de Janeiro tem buscado organizar-se em movimentos reivindicatórios, mas sua característica é de pulverização por uma miríade de associações, nem sempre com interesses em comum, e sem um fórum que os coordene e promova um consenso em torno de uma agenda em comum. Na Agenda 21, e nos diversos Planos Diretores, nota-se, uma intenção de abertura de canais de participação. Esta participação apresenta-se, por vezes, meramente em termos de formalidade, como por exemplo nas audiências públicas de

discussão do Plano Diretor do Rio de Janeiro em habitação, transporte, saneamento... pois se a sociedade civil pode ter voz nas discussões, a tematização do que vai ser levado à esfera decisória tende a ser conduzida pelos atores de maior peso econômico-setor imobiliário, banco, indústria e comércio que consegue induzir seus interesses como sendo o “interesse geral”. Embora a fase de discussão e elaboração do Plano passe pelo poder legislativo – onde se dá a abertura de voz a setores populares - quando passa-se ao momento do processo decisório, volta-se à base racional-funcionalista do Estado brasileiro, onde tão somente o aparelho técnico-burocrático formula as diretrizes do Plano, informa ao governo do Estado a quem cabe sancionar e vetar. Mas notam-se esforços-tentativos de aprofundamento da possibilidade da participação em alguns municípios periféricos por meio de instrumentação de setores populares em legislação urbanística, ordenamento de território, Estatuto da Cidade, e a configuração de fóruns de formulação, gestão, e controle de políticas públicas pela comunidade, através da criação de figuras como o Conselho da Cidade, e o Congresso da Cidade. Estes planos, que ampliam a participação por compreenderem esferas públicas com maior autonomia, ainda que não plena, também buscam romper o modelo racional-funcionalista com propostas de integração com municípios vizinhos. Uma idéia de Consórcio de Municípios tem sido buscada entre os governos locais da área periférica da região metropolitana – a Baixada Fluminense, mas tem esbarrado na dependência de recursos da União e do Estado. Prevêem uma integração coordenada, principalmente na coleta e tratamento de esgoto, mas a competência sobre este tema e recursos são de âmbito estadual e federal.

Governança supõe a capacidade de articular interesses diversos dos diferentes atores sociais com base em cooperação e negociação. Depende, assim, de mobilização através da associação de parceiros para a discussão, negociação, consentimento, e decisão de políticas para o território. (Offner, 1999; Le Fèbvre, 1998). Neste sentido, o estado como ator hegemônico cede lugar a uma pluralidade de atores que devem ter seus interesses concertados numa esfera de discussão e negociação em busca de consensos, o que pressuporia também, equilibrar o peso político-econômico de cada ator. Acontece que, ainda que no processo de redemocratização do país tenham-se aberto determinados espaços para diferentes atores, inclusive de baixa renda, terem



direito a voz, consultivamente, não constitui-se uma esfera pública autônoma (Habermas, 1987) onde pudessem, equilibradamente, participar do processo decisório. Além disso, como já assinalamos, o Estado não perdeu seu papel centralizador mantendo-se um peso desmesurado na figura do poder executivo – o Presidente da República; os governadores dos estados federados, e os prefeitos de cidades.

Por seu turno, têm-se que concertar, também, diferentes níveis de governo – estado e municípios. Isto esbarra no conflito de interesses político-partidários, e mesmo nas indefinições sobre competências – o que seria estadual, o que seria municipal, o que seria nacional (por exemplo: enquanto grassa a epidemia da dengue existe uma discussão interminável se o combate ao mosquito transmissor cabe a qual nível de governo – o mosquito é local, estadual ou nacional?).

Assim, no caso do Rio de Janeiro, onde a governança com sustentabilidade propõe a gestão integrada tem-se uma atomização de autoridades, níveis de governo (em geral conflitantes) e organismos para tratar de diferentes domínios (habitação, transportes, meio ambiente...). Onde necessita cooperação entre os diversos atores e a negociação para formação de consensos encontra dispersão de interesses, e hipercentralização nos governantes na formulação e decisões, autoritarismo e hegemonismo. Quando propugna descentralização e funções e ações, com coordenação e cooperação entre níveis de governo e intercomunidades, vê-se em face da centralização de recursos e decisões a nível supra-metropolitano e mesmo dependente de resoluções do Presidente da República.

A análise do quadro presente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro indica um impasse na definição do modelo de planejamento. O modelo racional-funcionalista, ainda largamente utilizado na escala local, por sua própria característica de trabalhar com limites espaciais e funcionais muito rígidos, carece de alicerces para operar na nova dimensão territorial, que articula um centro a policentros, com âmbito que transpassa as comunidades municipais. Já as idéias-conceitos de governança (que de certa forma traduzem-se em alguns elementos do modelo estratégico utilizado, tanto no local como parcialmente pelo nível estadual de governo) depende da vontade política para abrir espaço para associações cooperativas dos múltiplos atores sociais

presentes, o que atenderia também a policentria observada articulando vários níveis de governo numa rede de interdependência.

As idéias conceitos de governança produzem contudo, uma tensão entre a arquitetura tradicional da estrutura e poder do governo baseado na hipercentralização de decisões no Poder Executivo, e na estratégia de ações setoriais e a necessária aceitação do compartilhamento de decisões com uma multiplicidade de atores e níveis de governo.

Percebe-se que o território metropolitano do Rio de Janeiro carece de uma configuração político-institucional que possibilite uma administração coerente com sua complexidade. A multiplicidade de interesses em um território fragmentado exigiria instituições de coordenação e integração; consórcios e cooperação intercomunais; colocar em coerência, através da participação com negociação as demandas da pluralidade dos atores; parcerias público-privadas; entre outras iniciativas. Enfim supor-se-ia uma redefinição de princípios de ação pública em torno de dispositivos de governança . Estes dispositivos permanecem, no Rio de Janeiro, em grande parte adstritos ao nível do discurso, ou quando postos em prática apresentam-se como mecanismos parciais, pontuais, não configurando um todo articulado. Estão presentes como pequenas “ilhas” num “oceano” de uma estrutura hipercentralizada, autoritária, com ações atomizadas para o desenvolvimento do território. Registre-se, então o impasse existente para o ordenamento e gestão e o desafio para suplanta-lo em face da nova configuração complexa do território metropolitano do Rio de Janeiro.

## **Bibliografia**

Diniz, Eli & Boschi, Renato (1991), "O Corporativismo na Construção do Espaço Público", In Boschi, Renato (org.), Corporativismo e desigualdade. A Construção do Espaço Público no Brasil. Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo.

Diniz, Eli. (1995), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de Uma Nova Ordem no Brasil Dos Anos 90" in Dados, 38 (3).

\_\_\_\_\_. (1996), "Governabilidade, governance e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma", Revista do Serviço Público, Ano 47, vol. 120, n.2, mai-ago.

Fiori, José Luís (1993), "Ajuste, Transição e Governabilidade: O Enigma Brasileiro" In Tavares, Maria da Conceição & Fiori, José Luís, Desajuste Global e Modernização Conservadora. São Paulo: Paz e Terra.

Habermas, J. (1987) The theory of communicative action: Boston, Beacon Press, vol. 2

Hogan, Daniel (1993). Crescimento populacional e desenvolvimento sustentável. Lua Nova, São Paulo: Cedec, n° 31.

Kleiman, Mauro. (2003) Les multiples métropoles à Rio de Janeiro: la relation d'inégalité social d'accès aux infrastructures et el système de lieux urbains centraux et périphériques In: Les Metropoles des Infrastructures, 2003, Paris.

Kleiman, Mauro. *Permanência e Mudança no Padrão de Alocação Sócio-espacial das Redes de Infra-estrutura Urbana no Rio de Janeiro – 1938 a 2001*. In: Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, ano XVI n° 1 jan/jul, 2002.

Kleiman, M. (2007) Les changements dans la dynamique territoriale de la Région Métropolitaine de Rio de Janeiro : le phénomène de l'expansion du territoire métropolitain pour des espaces émergents et « re-émergents », et le rôle du transport automobile. Trabalho apresentado ao XLIII – è Colloque de l'ASRDLF, Grenoble, 2007.

Lake, Robert. (2000), Contradictions at local scale: local implementation of Agenda 21 in the USA. IN: LOW, Nicholas; GLEESON, Brendan; ELANDER, Ingemar and LIDSKOG, Rolf. Consuming cities: the urban environment in the global economy after the Rio Declaration. London: Routledge, p.p. 70-90.

Melo, Marcus André B. C. e Costa, Nilson R (1995), A Difusão das Reformas Neoliberais: Análise Estratégica, Atores e Agendas Internacionais" in Contexto Internacional, vol. 17 n.1, janeiro/julho

Offner, J. M. (1998) Governance, mode d' emploi. In: Pouvoir Locaux n° 42 III pp 58-61.

Santos, Milton. (1996) A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec.

Santos, Milton; Silveira, Maria L. O Brasil: (2001) território e modernidade no início do século XXI. Rio de Janeiro; São Paulo: Record.